



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2022-09-15

Ärendenummer:
NV-02879-22

Ett nationellt program för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker

Delredovisning av regeringsuppdrag
M2022/00547: förslag till stödförordning och
bedömning rörande statsstöd

Innehåll

1.	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	6
2.	UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	12
2.1	Uppdraget	12
2.2	Genomförande	13
2.3	Andra pågående processer och fortsatt arbete	13
3.	FÖRSLAG OCH ÖVERVÄGANDEN	15
3.1	Övergripande om programmet	15
3.1.1	Åtgärder och målgrupp	15
3.1.2	Ersättning	15
3.1.3	Om kalkylerna	16
3.1.4	Statsstöd	17
3.1.5	Statliga myndigheter kan inte söka ersättning	17
3.1.6	Administrativa ansvar	18
3.1.7	Urval och prioritering	19
3.1.8	Kontroll och uppföljning	21
3.1.9	Övriga aspekter	22
3.2	Hamling	22
3.2.1	Naturvårdsverkets förslag	22
3.2.2	Hamling i CAP	22
3.2.3	Historik och syfte	24
3.2.4	Genomförande	26
3.2.5	Prioritering	27
3.2.6	Övriga aspekter	27
3.3	Restaureringshamling	27
3.3.1	Naturvårdsverkets förslag	27
3.3.2	Historik och syfte	28
3.3.3	Genomförande	28
3.3.4	Prioritering	30
3.3.5	Övriga aspekter	30
3.4	Naturvårdsbränning av ljunghed och gräsmark	30
3.4.1	Naturvårdsverkets förslag	30
3.4.2	Naturvårdsbränning i CAP	31
3.4.3	Historik och syfte	33
3.4.4	Genomförande	34
3.4.5	Prioritering	36
3.4.6	Övriga aspekter	37
3.5	Myrslåtter	37
3.5.1	Naturvårdsverkets förslag	37
3.5.2	Myrslåtter i CAP	38

3.5.3	Historik och syfte	39
3.5.4	Genomförande	42
3.5.5	Prioritering	43
3.5.6	Övriga aspekter	44
3.6	Restaurering av betesmarker och slätterängar	44
3.6.1	Naturvårdsverkets förslag	44
3.6.2	Restaurering i CAP	45
3.6.3	Historik och syfte	48
3.6.4	Genomförande	49
3.6.5	Prioritering	50
3.6.6	Övriga aspekter	51
4.	FÖRSLAGETS FÖRENLIGHET MED REGLERNA OM STATSSTÖD	52
4.1	Ersättningssystemet kompenserar för utförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse	52
4.1.1	Stödet kan träffas av det generella förbudet mot statsstöd	52
4.1.2	Stöd till utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	53
4.1.3	Altmarkkriterierna	54
4.1.4	Kommissionens bedömning av första kriteriet	55
4.1.5	Kommissionens bedömning av andra kriteriet	56
4.1.6	Kommissionens bedömning av tredje kriteriet	56
4.1.7	Kommissionens bedömning av fjärde kriteriet	56
4.1.8	Ersättning enligt det nationella programmet utgår för utförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse	58
4.1.9	De fyra Altmarkkriterierna är uppfyllda – åtgärderna utgör inte statsstöd	59
4.1.10	Summering	60
4.2	Ersättningssystemet kompenserar inte för utförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse	61
5.	KONSEKVENsutredning	62
5.1	Problemet och vad man vill uppnå	62
5.2	Alternativa lösningar	63
5.3	Effekter av om regleringen inte kommer till stånd	64
5.4	Vilka som berörs av regleringen	64
5.5	Administrativa konsekvenser	65
5.6	Konsekvenser för jordbruksföretag och andra markförvaltare	66
5.7	Konsekvenser för länsstyrelserna	66
5.8	Konsekvenser för Naturvårdsverket	68
5.9	Konsekvenser för övriga myndigheter	69
5.10	Konsekvenser för miljön	69
5.11	Bemyndiganden	73
5.12	Förslagets förenlighet med EU-rätten	73
5.13	Tidpunkt för ikraftträdande och informationsinsatser	73
	BILAGA. KOSTNADSKALKYLER	74

Sammanfattning

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att inrätta ett nationellt program för ersättning till restaurering av ängs- och betesmarker och vissa skötselåtgärder i odlingslandskapet, som tidigare har finansierats genom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), men som har lyfts ut ur förslaget till strategisk plan för CAP under kommande programperioden 2023–2027.

Denna skrivelse utgör delredovisningen av uppdraget och omfattar förslag till stödförordning, beskrivning av de åtgärder som ingår i ersättningssystemet och en särskild analys av förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler.

Naturvårdsverket föreslår att ersättningssystemet ska omfatta åtgärderna hamling, restaureringshamling, naturvårdsbränning av ljung och gräsmark, myrslätter och restaurering av slätterängar och betesmarker. Syftet med respektive åtgärd definieras i förordningen och för varje åtgärd föreslås en schablonersättning. Ersättningsbeloppen bygger på kalkyler över de moment som ingår i åtgärderna, och uppgår till omkring 70 % av den beräknade kostnaden.

Programmets huvudsakliga målgrupper är lantbrukare och andra markförvaltare, exempelvis stiftelser, föreningar och kommuner. Naturvårdsverket föreslår att statliga myndigheter inte ska kunna beviljas ersättning eftersom det bedöms vara samhällsekonomiskt ineffektivt. Det innebär en skillnad jämfört med under CAP, då framför allt länsstyrelserna haft möjlighet att söka stöd för den egna förvaltningen av skyddade områden och Natura 2000.

Naturvårdsverket föreslås ansvara för vägledning och uppföljning av ersättningssystemet. Naturvårdsverket föreslås också få föreskriva om vissa kompletterande bestämmelser kring exempelvis åtgärdernas genomförande, kontrollfrekvens och det praktiska genomförandet av programmet.

Förslaget innebär att länsstyrelsen handlägger ansökningar och beslutar om vilka ansökningar som ska beviljas ersättning. Länsstyrelsen anger de villkor som behövs för att syftet ska uppnås i det enskilda fallet. Ett beslut om ersättning kan, beroende på åtgärd, fattas för en period om ett till åtta år. Länsstyrelsen ska också utöva kontroll över att villkoren följs. Genom att länsstyrelsen ges större frihet att utforma besluten jämfört med CAP kan en viss ökad flexibilitet uppnås och kvaliteten på de genomförda åtgärderna öka. För urvalet av ansökningar föreslås dock vissa nationellt styrande prioriteringar, i syfte att stödja uppfyllandet av Sveriges internationella förpliktelser och för att säkerställa en grundläggande enhetlighet mellan hur bedömningar görs i olika län.

Naturvårdsverkets antas fördela anslagna medel till länsstyrelserna.

Länsstyrelserna föreslås också ansvara för att tillhandahålla det administrativa system som krävs för att kunna ansöka om ersättning och handlägga ansökningar i programmet. Det har inte funnits utrymme att närmare analysera vilka kostnader som en sådan utvecklingsinsats medför eller vilka alternativa lösningar som finns. Ett funktionellt och användarvänligt system ska finnas på plats till 2024, men för

att kunna betala ut ersättning redan från 2023 behöver en tillfällig administrativ lösning också ordnas.

Förslaget till stödförordning innehåller också bestämmelser om förpliktelsen att utföra en åtgärd som har beviljats ersättning, att tillförsäkra sig rätten att utföra åtgärder, lämnandet av vissa uppgifter och om eventuella återkrav.

Naturvårdsverket har analyserat förslagets förenlighet med EU:s statsstödsregler och funnit att det är förenligt med dem så länge genomförandet av programmets åtgärder kan betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, i detta fall bevarande av odlingslandskapets biologiska mångfald.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget innebär vissa fördelar när det gäller möjligheterna att åstadkomma en kostnadseffektiv naturvård i odlingslandskapet, men att det finns anledning att närmare undersöka hur de administrativa kostnaderna för ett nationellt ersättningssystem kan hållas nere. Med den budget som har indikerats för programmet 2023–2027 och de ersättningsnivåer som föreslås bedöms möjligheterna att genomföra åtgärder minska väsentligt jämfört med under perioden 2017–2021.

1. Författningsförslag

Inledande bestämmelser

- 1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig ersättning till den som utför vissa åtgärder i syfte att bevara, stärka och upprätthålla den biologiska mångfalden i odlingslandskapet.
- 2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen.
- 3 § Med art- och habitatdirektivet avses i denna förordning rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i lydelsen enligt rådets direktiv 2013/17/EU.

Allmänna bestämmelser om ersättning

- 4 § I mån av tillgång på medel får länsstyrelsen efter ansökan lämna ersättning för åtgärder enligt bestämmelserna i denna förordning.
- Ersättning lämnas med de belopp som framgår av bilagan.
- Ersättning lämnas för åtgärder vars minsta omfattning når upp till de miniminivåer som anges i bilagan.
- 5 § Den som ansöker om ersättning ska äga eller arrendera det mark- eller vattenområde som berörs av åtgärden, eller på annat sätt ha tillåtelse att utföra åtgärden.
- 6 § Ersättning enligt denna förordning får inte
1. lämnas till statliga myndigheter,
 2. avse kostnader som täcks av annan statlig finansiering, eller
 3. lämnas för åtgärder som har påbörjats innan ansökan om ersättning har kommit in till länsstyrelsen.

Ansökan

- 7 § Ansökan om ersättning ska vara skriftlig och ges in via anvisad teknisk lösning till länsstyrelsen i det län där åtgärden ska utföras.

Administrativt ansvar

- 8 § Naturvårdsverket ansvarar för vägledning och uppföljning i fråga om ersättning enligt denna förordning.
- 9 § Länsstyrelserna ska tillhandahålla en teknisk lösning för administration av ersättning enligt denna förordning.
- 10 § Naturvårdsverket och Jordbruksverket får ges direktåtkomst till den tekniska lösningen.

Hamling

- 11 § Med hamling avses i denna förordning återkommande beskärning av lövträd och hassel i natur- och kulturvårdssyfte. Träden ska vara präglade av kontinuerlig lövtäkt eller stubbskottsbruk, eller utgöra ersättare till sådana träd.
- 12 § Ersättning får lämnas för hamling i ängs- och betesmarker.
- Ett beslut om ersättning får i mindre omfattning även avse träd i angränsande åkermark eller annan mark.
- Åtgärder på träd med höga naturvärden och betydelse för spridningen i landskapet av arter knutna till hamlade träd ska där så är möjligt prioriteras för ersättning.
- 13 § Ett beslut om ersättning för hamling ska avse en hamlingscykel om fem år, under vilken alla träd som omfattas av beslutet ska beskäras.

Restaureringshamling

- 14 § Med restaureringshamling avses i denna förordning återupptagen beskärning av lövträd med tydliga spår av tidigare kontinuerlig hamling.
- 15 § Ersättning får lämnas för restaureringshamling av träd med höga naturvärden där åtgärden bidrar till att bevara dessa värden och där det finns förutsättningar för träden att åter ingå i en hamlingscykel.
- 16 § Ersättning får lämnas för restaureringshamling av träd i ängs- och betesmarker och på annan mark.
- Åtgärder på träd med höga naturvärden och betydelse för spridningen i landskapet av arter knutna till äldre hamlade träd ska där så är möjligt prioriteras för ersättning.
- 17 § Ett beslut om ersättning får avse en period om fem till åtta år och ska innehålla en plan för genomförandet av restaureringshamlingen.

Naturvårdsbränning av ljunghed och gräsmark

- 18 § Med naturvårdsbränning avses i denna förordning återkommande avbränning av ljunghed eller gräsmark i syfte att
1. föryngra ljunghed och förbättra ljungens kvalitet som foder,
 2. främja etableringen av värdefull ängs- och betesmarksflora, eller
 3. skapa en mosaik av bränd och obränd mark för att gynna vissa arter.
- 19 § Ersättning får lämnas för naturvårdsbränning av mark som regelbundet betas eller slåttas.
- I mindre omfattning får ersättning lämnas för naturvårdsbränning som inte åtföljs av andra hävdåtgärder.
- Åtgärder på mark som motsvarar hävdberoende gräsmarksnaturtyper enligt bilaga 1 till art- och habitatdirektivet och som har naturvärden

som är påtagligt gynnade av bränningen bör där så är möjligt prioriteras för ersättning.

- 20 § Ett beslut om ersättning för naturvårdsbränning ska avse en bränningscykel om fem år.
- 21 § I den beslutade bränningsarealen får inräknas impediment och annan mark som inte bränns, i den utsträckning som krävs för att uppfylla syftet med åtgärden.

Myrslåtter

- 22 § Med myrslåtter avses i denna förordning slåtter med skärande eller klippande redskap på myrmark med ett fältskikt som domineras av gräs, starr, örter och fräken och där syftet är att bevara eller utveckla naturvärden knutna till regelbunden avslagning.
- I myrmark får inräknas mindre insprängda förekomster av annan mark som slås i samma syfte. Ängslador, hässjor och andra till myrslåttern knutna kulturmiljövärden får ingå i arealen.
- 23 § Ersättning för myrslåtter får lämnas för åtgärder i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.
- Avslaget hö ska hässjas och avlägsnas innan starten på efterföljande växtsäsong.
- 24 § Åtgärder i hävdberoende rikkärr och på mark som har en aktiv vattenregim i form av periodvis översilning eller dämning bör där så är möjligt prioriteras för ersättning.
- 25 § Ett beslut om ersättning för myrslåtter ska avse det år då slåttern ska ske.

Restaurering av betesmarker och slåtterängar

- 26 § Med restaurering av betesmarker och slåtterängar avses i denna förordning åtgärder för att möjliggöra återupptagen hävd i igenvuxna betesmarker och slåtterängar.
- 27 § Ersättning får lämnas för restaurering av marker som utifrån en samlad bedömning har förutsättningar att
1. bibehålla, stärka eller utveckla höga hävdgynnade natur- och kulturmiljövärden, och
 2. återgå i varaktig hävd med bete eller slåtter.
- 28 § Ersättning för restaureringsåtgärder ska i första hand prioritera mark som
1. motsvarar hävdberoende gräsmarksnaturtyper enligt bilaga 1 till art- och habitatdirektivet,
 2. efter fullgjord restaurering bedöms kunna komma att motsvara sådana naturtyper, eller
 3. är viktig för bevarande eller spridning av hävdgynnade hotade arter.

29 § Ersättning för restaurering får inte lämnas för marker som har varit föremål för statligt stöd eller EU-stöd avseende

1. skötselåtgärder inom fem år före ansökningstillfället, eller
2. restaureringsåtgärder inom tio år före ansökningstillfället.

Länsstyrelsen får medge undantag från första stycket om det finns särskilda skäl.

30 § Ett beslut om ersättning för restaurering får avse en genomförandeperiod om upp till åtta år.

Ett beslut om ersättning ska innehålla en plan för genomförandet av restaureringen.

31 § Efter avslutad restaurering ska länsstyrelsen besiktiga resultatet och fastställa den areal som ska skötas som slätteräng eller betesmark.

Besiktningen ska dokumenteras på ett sådant sätt att den kan användas som underlag inför fastställande av markklass och ansökan om ersättning för särskild skötsel enligt 8 kap. 10 § förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

32 § Mottagaren av ersättning för restaurering ska bevara och sköta den fastställda arealen som betesmark och slätteräng i minst fem år från och med kalenderåret efter att restaureringen har avslutats och godkänts.

Beslut om ersättning

33 § Ett beslut om ersättning ska förenas med information om att mottagaren har en skyldighet att utföra åtgärden då den utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

34 § Ett beslut om ersättning ska förenas med

1. villkor för åtgärdens utförande som behövs för att tillgodose syftet med ersättningen, och
2. villkor som behövs för kontroll av att åtgärden har utförts i enlighet med beslutet.

Kontroll och uppföljning

35 § Länsstyrelsen utövar kontroll över att villkor enligt 34 § följs.

Mottagaren av ersättning ska ge länsstyrelsen tillfälle att kontrollera utförandet av den åtgärd som ersättningen avser.

36 § Mottagaren av ersättning ska lämna de uppgifter som krävs för uppföljning och utvärdering av ersättningen. Uppgifterna ska lämnas på begäran av länsstyrelsen eller Naturvårdsverket.

Återbetalningsskyldighet

37 § Mottagaren är återbetalningsskyldig om det inte har funnits förutsättningar att betala ut ersättningen på grund av att

1. mottagaren genom utbetalad ersättning har kompenserats för åtgärden på ett sätt som överstiger kostnadstäckning och en rimlig vinst i enlighet med Europeiska kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02),
 2. sökanden genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att ersättningen har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp,
 3. ersättningen av annan orsak har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren skäligen borde ha insett detta,
 4. det visar sig att det inte har funnits förutsättningar för ersättningen och sökanden borde ha insett detta, eller
 5. villkoren för ersättningen inte har följts.
- 38 § Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 37 §, ska länsstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ersättningen tillsammans med ränta beräknad enligt grunderna i 5 § räntelagen (1975:635).
- 39 § Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen helt eller delvis efterge kravet på
1. återbetalningsskyldighet enligt 37 § 2–5, och
 2. ränta.

Bemyndiganden

- 40 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om
1. krav på åtgärdernas genomförande,
 2. krav på innehållet i sådan plan som avses i 17 och 30 §§,
 3. kontroll av åtgärder för vilka ersättning har lämnats,
 4. den återrapportering som länsstyrelsen ska lämna kring förbrukningen av tilldelade medel, och
 5. verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

- 41 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än länsstyrelsens beslut om återbetalningsskyldighet enligt 38 § får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft 1 januari 2023, med undantag av 7 och 9–10 §§, som träder i kraft 1 januari 2024.

Bilaga

Ersättningsbelopp per åtgärd

Åtgärd	Ersättning <i>Minsta omfattning</i>
Hamling	150 kr per lövträd eller hasselbuske och år i fem år <i>Ett beslut ska omfatta minst 3 hamlingsträd eller hasselbuskar</i>
Restaureringshamling	600 kr per lövträd och år i fem till åtta år
Naturvårdsbränning av ljunghed och gräsmark	1 600 kr per hektar och år i fem år för beslut som omfattar mellan 0,1 och 0,5 hektar mark 4 000 kr per ansökan och 800 kr per hektar och år i fem år för beslut som omfattar mer än 0,5 hektar mark
Myrslätter	8 500 kr per hektar och ansökan för areal upp till 10 hektar 6 000 kr per hektar och ansökan för areal överstigande 10 hektar <i>Ett beslut som inte rör rikkärr ska omfatta minst 0,5 hektar myrslättermark</i>
Restaurering av slätteräng	8 000 kr per hektar och år under restaureringsplanens löptid <i>Ett beslut ska omfatta minst 0,3 hektar restaurerbar slätteräng</i>
Restaurering av betesmark	5 500 kr per hektar och år under restaureringsplanens löptid <i>Ett beslut ska omfatta minst 0,5 hektar restaurerbar betesmark</i>

2. Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick den 10 mars 2022 i uppdrag (M2022/00547) att

”...inrätta ett samlat nationellt program för ersättning till restaurering av ängs- och betesmarker, naturvårdsbränning i vissa ängs- och betesmarker, lövtäkt i ängs- och betesmarker, samt slätter av vissa hävdberoende myrmarker.

Där så är lämpligt ska Naturvårdsverket inhämta synpunkter och information från Statens jordbruksverk och länsstyrelserna samt andra berörda myndigheter i sitt genomförande av uppdraget.

I uppdraget ingår att ta fram ett förslag på en stödförordning för åtgärderna och att utveckla ett funktionellt administrativt system för programmet. Systemet ska vara användarvänligt, kostnadseffektivt, rättssäkert och möjliggöra uppföljning och kontroll. Förslag ska även lämnas på hur uppföljningen och kontrollen bör utföras. Ersättningarna ska komma lantbrukare och andra markförvaltare till del genom ett ansökningsförfarande.

[...]

Programmet ska utformas så att myndigheterna ges möjligheter att ge prioritet åt sådana marker som har bäst förutsättningar för att natur- och kulturvärden bevaras, stärks och upprätthålls över tid genom en kontinuerlig hävd.

Särskild prioritet ska ges åt marker som omfattas av ifrågavarande naturtyper i Annex 1 till EU:s art- och habitatdirektiv (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter), och då främst sådana marker som ligger inom Natura 2000-områden.

[...]

Statsstödsregelverket ska beaktas vid utformningen av ersättningssystemet. Vidare ska en bedömning göras av behovet att anmäla hela eller delar av systemet som statligt stöd till Europeiska kommissionen.

[...]

Naturvårdsverket ska redovisa förslag till stödförordning och bedömning av behov att anmäla statsstöd till Europeiska kommissionen senast 15 september 2022. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast 1 februari 2023.”

Denna skrivelse utgör delredovisningen av uppdraget.

Beslut om denna delredovisning har fattats av generaldirektören Björn Risinger den 15 september 2022 (ärende NV-02879-22).

2.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts i projektform med en arbetsgrupp vid Naturvårdsverket, förstärkt med representanter för länsstyrelserna.

Under uppdragets gång har löpande samverkan skett med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Jordbruksverket har varit behjälpliga med underlag – kartsikt, tabeller, kalkylunderlag och förklaringar till tidigare stödformer – som rör de åtgärder som ingår i förslaget till nationellt program.

Kortare dialogmöten har hållits med representanter för Lantbrukarnas riksförbund, Naturskyddsföreningen, WWF Världsnaturfonden och Naturbeteskött i Sverige.

Tiden för uppdraget har inte medgett en remiss av förslaget till stödförordning. Naturvårdsverket vill också understryka att det så långt inte har funnits tid att närmare undersöka utformningen av ett sådant administrativt system hos länsstyrelserna som krävs för att genomföra programmet enligt förslaget.

Det har inte heller funnits utrymme att analysera ett ersättningssystem som bygger på uppnådda resultat snarare än nedlagda arbetsinsatser, så kallad resultatbaserad ersättning.

Arbetsgruppen har bestått av Emelie von Bahr, Göran Blom, Marianne Ekberg, Elin Forsberg, Anna Frändberg Torssander, Ingrid Kjellander, Anna Lindhagen, Viktor Mäkitalo, Marianne Wetterin och Anna Zilla vid Naturvårdsverket. Länsstyrelserna har representerats av Sara Borgström (Norrbotten), Dennis Ljungström (Kalmar) och Elin Wetterlöf (Skåne). Projektledare har varit Jonas Nordanstig, Naturvårdsverket.

2.3 Andra pågående processer och fortsatt arbete

Uppdraget att utreda ett nationellt ersättningssystem för de aktuella åtgärderna grundar sig i att de inte längre finns med i förslaget till strategisk plan för Sveriges genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027. Planen är under fortsatt beredning i dialog med EU-kommissionen och förväntas beslutas under hösten 2022.

För den samlade praktiska implementeringen av programmet krävs fortsatt analys och utredning under tiden fram till slutredovisning av uppdraget. Det fortsatta arbetet bedöms huvudsakligen innefatta följande delar.

- Förberedande analys av vilka krav och önskemål som ställs på den tekniska lösning som krävs för att administrera programmets ersättningar. Arbetet kommer att ske i dialog mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna;
- Arbete med att påbörja utvecklingen av den tekniska lösningen utifrån vad den inledande analysen visar. Om ansvaret för lösningen ska ligga på

länsstyrelserna är det rimligt att anta att de också kommer att ha huvudansvaret för det fortsatta arbetet;

- Utformning av en lösning för att kunna administrera ansökningar och betala ut ersättning under 2023, i frånvaron av en färdigutvecklad teknisk lösning. Arbetet bedöms behöva ske i dialog mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket;
- En närmare analys av hur arbetet med uppföljning och kontroll bör gå till;
- Förberedande arbete med de föreskrifter som Naturvårdsverket bedömer kommer att behövas för att implementera programmet;
- Framtagande av vägledning för att underlätta och i viss mån ensa länsstyrelsernas arbete. I vägledningen kan ingå en modell för urval som baseras på nationella och regionalt relevanta kriterier, vilket kräver en bred samverkan med länsstyrelserna;
- Informationsinsatser för att göra förslaget till nationellt ersättningssystem känt hos målgrupperna. Arbetet behöver ske i samverkan med både länsstyrelserna och Jordbruksverket.

Utöver ovanstående så bedömer Naturvårdsverket att det också finns anledning att analysera behoven när det gäller det nationella programmet i kommande budgetarbete. Naturvårdsverket utgår från att medel som anslås till programmet kommer att sortera under en egen anslagspost och tillhörande beställningsbemyndigande.

Det fortsatta arbetet är i hög grad beroende av hur arbetet fortskrider med den strategiska planen och beredningen av Naturvårdsverkets förslag till stödförordning. En fortsatt dialog med Regeringskansliet kan behövas för att rikta insatserna.

3. Förslag och överväganden

3.1 Övergripande om programmet

3.1.1 Åtgärder och målgrupp

Naturvårdsverkets förslag till program omfattar ett nationellt ersättningsystem för följande åtgärder i odlingslandskapet:

- Hamling
- Restaureringshamling
- Naturvårdsbränning av ljunghed och gräsmark
- Myrslåtter
- Restaurering av slåtterängar och betesmarker

Åtgärderna har, med undantag för restaureringshamling, ingått i miljöersättningarna för den gemensamma jordbrukspolitiken (*Common Agricultural Policy*, fortsättningsvis benämnd CAP) under programperioden 2014–2020.

Programmets målgrupp är lantbrukare och andra markförvaltare utom statliga myndigheter. Förslaget till stödförordning reglerar formerna för att kunna erhålla ersättning. Vid sidan av ersättningssystemet kan målgruppen också ta del av kompetensutveckling för ängs- och betesmarker inom CAP. För handläggningen av programmets ersättningar kommer vägledning och handläggarstöd att utarbetas.

3.1.2 Ersättning

Ersättning lämnas efter ansökan och i mån av medel. För att kunna få ersättning måste kraven på åtgärden vara uppfyllda. Programmets ersättningar är inte rättighetsbaserade utan en ansökan som uppfyller kraven kan ändå nekas ersättning om det finns andra ansökningar som bör prioriteras högre.

För att undvika att ersättning lämnas för åtgärder som ändå skulle blivit utförda så finns en bestämmelse om att arbetet inte får påbörjas förrän ansökan har inkommit. För vissa åtgärder finns också en karensbestämmelse som syftar till att inte betala ut ersättning för en åtgärd som nyligen blivit utförd. Därtill finns bestämmelser som rör rådigheten att vidta åtgärder på marken i fråga och att dubbelfinansiering av åtgärder inte får ske.

Ersättningssystemet är uppbyggt av schabloner, det vill säga en fast ersättning för respektive åtgärd, oavsett den verkliga kostnaden. Det främsta motivet till schablonersättning är att förenkla administrationen både för den sökande och i

handläggningen. Ersättningsbeloppen framgår av bilagan till förslaget till stödförordning.

Någon ansökan om utbetalning behöver inte göras utan ett beslut om ersättning innebär att pengar betalas ut och den som beviljats ersättning är då skyldig att utföra den åtgärd som beslutet avser. I annat fall kan den sökande bli återbetalningsskyldig. Detsamma gäller om felaktiga uppgifter lämnats eller andra fel har begåtts.

Förslaget till ersättningsnivåer innehåller också ett krav på minsta omfattning för att kunna ansöka om ersättning. Nivån på denna minsta omfattning har satts utifrån en samlad bedömning av möjligheterna att uppnå kostnadseffektiva åtgärder för programmets anslagna budgetutrymme. Mer specifikt handlar det om

- naturvårdsnyttan av att genomföra åtgärder på små ytor jämfört med att samma åtgärdsmedel i stället fördelas på större objekt,
- den långsiktiga nyttan av att kunna upprätthålla intresset för åtgärderna i de aktuella målgrupperna och
- den administrativa kostnaden för olika gränser.

Små objekt representerar en liten samlad areal men kan ändå rymma betydande naturvärden, samtidigt som det ibland också skulle ge både skalfördelar och bättre kvalitet om den enskilda insatsen blir större.

Att stänga programmet för små objekt kan beröra viktiga grupper av brukare som kan utbildas för mer omfattande insatser i framtiden, samtidigt som det också ger större utrymme att rikta insatserna mot kunniga och intresserade brukare med större marker.

Om inga nedre gränser sätts för vem som kan ansöka om ersättning är det rimligt att anta att länsstyrelsen behöver handlägga fler ansökningar och, i den mån pengarna tar slut, skriva fler beslut om avslag, jämfört med om det sker en utsällning av de minsta objekten.

I CAP har det funnits både vissa nedre gränser för omfattning och ett krav på minsta belopp för utbetalning, vilket har varit ett sätt att styra mot effektivitet i ett rättighetsbaserat system. En generell beloppsgräns för det nationella programmet bedöms inte vara genomförbar eftersom åtgärderna hamling och bränning inte längre är komplement till en miljöersättning, utan åtgärder som ska genomföras fristående. För att inte onödigtvis stänga ansökningar som omfattar en handfull träd skulle en generell beloppsgräns behöva sättas så lågt att den i praktiken blir meningslös. Att i stället ha olika beloppsgränser för olika åtgärder bedöms inte vara pedagogiskt lämpligt.

3.1.3 Om kalkylerna

Föreslagna ersättningsnivåer för åtgärder som omfattas av detta program baseras på kalkyler där kostnader för genomförande av åtgärderna har uppskattats. Kalkylerna baseras i regel på kostnadsuppskattningar för ett typobjekt med genomsnittlig objektstorlek samt med utgångspunkt i att åtgärder genomförs enligt vad som kan förväntas av ett välskött företag. Ingående arbetsmoment och poster samt

tidsåtgång har uppskattats med stöd av sakkunniga från myndigheter och, för specifika poster, med stöd av brukare och entreprenörer. Schablonkostnader har huvudsakligen hämtats från Jordbruksverkets basprislista för 2020 som innehåller enhetskostnader inklusive prestanda för jordbruksmaskiner och redskap. Schablonkostnader i basprislistan är framräknade och uppskattade för att motsvara branschstandard. Där schablonkostnader saknats har kompletterande uppgifter tagits fram genom sammanställningar av priser från flera leverantörer. Lönekostnaden per arbetad timme har justerats upp jämfört med den nivå som rått under föregående programperiod.

3.1.4 Statsstöd

Naturvårdsverkets bedömning är att det föreslagna programmets ersättningssystem inte behöver notifieras som statsstöd. En närmare analys av detta finns i avsnitt 4.

3.1.5 Statliga myndigheter kan inte söka ersättning

Den primära målgruppen för programmet är enskilda lantbrukare och andra markförvaltare, exempelvis stiftelser och ideella föreningar. Samtidigt är dagens stöd i CAP tillgängliga även för andra aktörer, inklusive statliga myndigheter. Länsstyrelserna förvaltar många marker inom Natura 2000 och formellt skydd (genom naturreservat, biotopskyddsområden och andra skyddsformer) och söker i varierande grad jordbrukarstöd för vissa av dessa åtgärder. I de fall länsstyrelser söker jordbrukarstöd så är det vanligt att en sådan ansökan handläggs av en länsstyrelse i ett angränsande län och inte av den egna myndigheten, för att undvika en jävsliknande situation.

Detta förhållande kommer inte att ändras för de stöd som kvarstår i den strategiska planen för kommande programperiod, men när det gäller de nationella ersättningarna så gör Naturvårdsverket en annan bedömning. Det finns ett par huvudsakliga skäl till att inte tillåta statliga myndigheter, främst länsstyrelserna, att söka ersättning ur det nationella programmet:

1. *Det kan vara olämpligt att staten ska konkurrera med enskilda om medel som staten ytterst ansvarar för.*

Uppdragstexten betonar målgruppen enskilda brukare när det gäller att göra programmet lättarbetat och användarvänligt. Det kan då bli tvetydigt om myndigheter börjar konkurrera om medel med enskilda om de medel som finns tillgängliga, samtidigt som man har i uppdrag att bedriva rådgivning kring åtgärderna och att handlägga ansökningar i programmet.

2. *Det är inte samhällsekonomiskt effektivt att staten ska söka ersättning av staten.*

Medel till det nationella programmet är tänkta att finansieras av samma anslag som finansierar länsstyrelsernas skötselbidrag för skyddade områden, arbete med grön infrastruktur och hotade arter, 1:3 *Åtgärder för värdefull natur*. Det är administrativt väsentligt enklare – och därmed samhällsekonomiskt effektivare – att även låta de åtgärder som ingår i programmet finansieras av bidrag till

länsstyrelserna än att varje länsstyrelse ska utforma en lämplig handlägningsordning för att söka och besluta om medel för samma sak.

3.1.6 Administrativa ansvar

Naturvårdsverket föreslås ansvara för vägledning om och uppföljning av programmet. Naturvårdsverket föreslås också få rätt att föreskriva bland annat om närmare krav på åtgärdernas utförande, programmets praktiska genomförande, kontrollfrekvens och krav på återrapportering.

Länsstyrelsen i respektive län föreslås ansvara för att ta emot ansökningar, göra urval av inkomna ansökningar utifrån tilldelade medel, skriva beslut om avslag eller bifall och att i det senare fallet också fastställa de villkor som ska gälla för åtgärdens genomförande. Genom detta ges Länsstyrelsen frihet att prioritera både mellan ansökningar för samma typ av åtgärd och mellan programmets olika åtgärder. Länsstyrelsen får också ansvar för att den rådgivning som bedrivs inom ramen för CAP också inkluderar det nationella programmets åtgärder och för kontrollen av att åtgärderna utförs i enlighet med stödförordningens bestämmelser och villkoren i det enskilda beslutet.

Som en följd av ovanstående ansvar föreslår Naturvårdsverket också att länsstyrelserna får ansvar för att utveckla den tekniska lösning som krävs för att administrera ansökningar i programmet. Det har inte funnits tid att närmare utreda hur de tekniska förutsättningarna ser ut för ett sådant utvecklingsarbete och vilka kostnader det medför. Det är dock generellt lämpligt att den myndighet som i första hand arbetar i det administrativa systemet också bör utveckla och äga det. Dels ger det bättre förutsättningar för en ändamålsenlig kravspecifikation, som utgår från en god förståelse för vilka behov verksamheten har, dels är det rättsligt mindre komplicerat än om en annan myndighet ska hålla systemet för länsstyrelsens räkning. Även om det inte föreligger några absoluta juridiska hinder för Naturvårdsverket att hålla den tekniska lösningen, skulle det kräva en djupare analys av vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda.

Ett alternativ där Naturvårdsverket, i stället för länsstyrelserna, skulle handlägga ansökningar och besluta om ersättning har diskuterats. Det hade motiverat att Naturvårdsverket också får ansvar den tekniska lösningen, men bedöms vara olämpligt av främst två skäl. Dels har inte Naturvårdsverket kunskap eller insyn i de regionala förhållanden som bör ingå i bedömningen av vilka ansökningar som ska prioriteras för ersättning, dels är handläggningen av den typ av ärenden som det är fråga här inte en typisk uppgift för myndigheten, där organisation och arbetssätt främst är uppbyggda kring rollen som expertmyndighet. Om syftet är att uppnå ökad flexibilitet och kostnadseffektivitet i hur åtgärderna i programmet genomförs är därför länsstyrelserna bättre lämpade att handlägga ärenden om ersättning. Vid sidan av åtgärderna som sådana, finns också en kommunikativ aspekt, där länsstyrelsen redan har inarbetade arbetssätt och löpande dialog med berörda brukare inom ramen för CAP. Det är inte eftersträvaransvärt att exempelvis en lantbrukare ska behöva ha dialog med både en regional och en nationell myndighet i frågor som i praktiken berör samma markområde.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att ersättningarna även fortsättningsvis administrerades i Jordbruksverkets system. Detta skulle kunna innebära väsentligt lägre kostnader för systemutveckling och löpande administration än det nu föreslagna alternativet, som innebär att nya system behöver utvecklas och att ansökan och handläggning av stöd framöver kan behöva göras i två parallella system, även om ansökningarna rör samma mark. Jordbruksverket bedriver emellertid redan ett omfattande utvecklings- och anpassningsarbete för att ta hand om alla de stöd som kvarstår i CAP från 2023, vilket påverkar prioriteringarna. Alternativet att behålla de nuvarande systemen för att handlägga ersättningar i det nationella programmet har därför inte utretts närmare inom ramen för uppdraget.

Oavsett var ansvaret för den tekniska lösningen placeras så berörs Jordbruksverket av programmet genom att flera av åtgärderna berör mark som också kan få stöd i CAP. Eftersom dubbelfinansiering av åtgärder inte får ske krävs former för kontroll av detta. Det finns också ett behov att hjälpa sökande av jordbrukarstöd att få kännedom även om de nationella ersättningarna.

3.1.7 Urval och prioritering

I den mån programmet blir översökt, det vill säga att tilldelade medel inte räcker till för att bifalla alla ansökningar som uppfyller förordningens krav, behöver ett urval göras för att prioritera insatserna mot de åtgärder som ger största möjliga naturvårdsnytta, totalt sett.

I grunden anser Naturvårdsverket att den största naturvårdsnyttan uppnås om programmet rymmer ett betydande mått av regional frihet till egna prioriteringar och urvalskriterier i de fall programmets resurser inte räcker till alla ansökningar. I vissa avseenden behövs dock en styrande nationell prioritering för att åstadkomma en önskvärd utveckling i landet som helhet och för att säkerställa en grundläggande enhetlighet mellan olika län i hur programmet implementeras.

Sverige har bindande åtaganden om att bevara utpekade naturvärden i form av direktivnaturtyper och arter i Natura 2000-nätverket. Detta är en mycket viktig prioritering för naturvårdsarbetet. Samtidigt ligger en mycket stor andel av de svenska hävdberoende direktivnaturtypernas förekomster i det övriga landskapet utanför Natura 2000-nätverket, och för att leva upp till att bibehålla naturtyperna långsiktigt på biogeografisk nivå, så är det viktigt att bevara även dessa förekomster. Eftersom länsstyrelserna i sin förvaltning av skyddade områden, inklusive Natura 2000-områdena, kan disponera anslag för skötsel av skyddade områden (enligt anslagspost 2 för anslag 1:3), och även kan använda 1:3-anslagen för arbete med hotade arter och grön infrastruktur, har Naturvårdsverket i detta förslag utgått från att det främst är marker utanför Natura 2000 som ska ligga i fokus för programmets ersättningar.

När det gäller naturtyper i bilaga 1 till art- och habitatdirektivet så bedömer Naturvårdsverket att utgångspunkten bör vara att, där de förekommer, prioritera de

hävdberoende naturtyper som helt eller delvis träffas av programmets åtgärder¹. Det är dock av olika anledningar inte lämpligt att ha en tvingande nationell prioritering mot naturtyperna för alla åtgärder:

- kunskapsunderlagen kan variera när det gäller naturtypsbedömningarna. Exempelvis har ängs- och betesmarksinventeringen inte alltid inkluderat intermittent hävdade myrmarker, varför dessa marker ofta saknar en naturtypsklassning;
- mark som är föremål för restaurering uppfyller ibland inte alla kriterierna för någon av naturtyperna. Det blir i stället viktigare att bedöma förutsättningarna för att åstadkomma sådana kvaliteter över tid;
- brukarens eget kunnande och intresse för att genomföra restaurering eller andra åtgärder är avgörande för ett gott resultat;
- För vissa naturtyper är hävdåtgärden ibland naturvårdsmässigt angelägen endast i en del av landet. Det gäller exempelvis ljungbränning, där den regionala historiken bör beaktas och där den hävdpräglade miljön inte alltid går att översätta till en distinkt naturtyp, utan mer utgörs av en sammansättning av flera.

Utifrån ovanstående så kan Naturvårdsverkets förslag till styrande urvalsgrund sammanfattas som i tabellen nedan.

Åtgärd	Urvalsgrund
Hamling	Trädens naturvärden Spridning av arter knutna till hamlade träd
Restaureringshamling	Trädens naturvärden Spridning av arter knutna till äldre hamlade träd
Naturvårdsbränning	Påtagligt bränningsgynnade gräsmarksnaturtyper
Myrslätter	Rikkärr (och andra direktivsnaturtyper där tillämpligt) Vattenregim
Restaurering	Gräsmarksnaturtyper Potentiella gräsmarksnaturtyper Bevarande och spridning av hävdgynnade hotade arter

För åtgärderna hamling och restaureringshamling bedömer Naturvårdsverket att det är bättre att utgå från de aktuella trädens naturvårdskvaliteter, än vilken mark de

¹ Naturvårdsverket bedömer att främst följande naturtyper i bilaga 1 till art- och habitatdirektivet helt eller delvis kan beröras av programmets åtgärder: *Salta strandängar* (1330), *Strandängar vid Östersjön* (1630), *Rissandhedar* (2320), *Grässandhedar* (2330), *Fukthedar* (4010), *Torra hedar* (4030), *Enbuskmarker* (5130), *Basiska berghällar* (6110), *Kalkgräsmarker* (6210), *Stagg-gräsmarker* (6230), *Silikatgräsmarker* (6270), *Alvar* (6280), *Fuktängar* (6410), *Högörtängar* (6430), *Svämängar* (6450), *Slätterängar i låglandet* (6510), *Höglänta slätterängar* (6520), *Lövängar* (6530), *Öppna mossar och kärr* (7140), *Källor och källkärr* (7160), *Rikkärr* (7230), *Aapamyrr* (7310), *Karsthällmarker* (8240), *Trädklädd betesmark* (9070).

står i. På vissa platser finns också goda förutsättningar för spridning av hotade arter knutna till hamlade träd.

Naturtyperna är dåligt kartlagda för norra Sveriges tidvis slåttade utmarker, även om det går att anta att en stor del av myrslåttermarkerna kommer att bestå av en eller flera av de listade myrnaturtyperna. Eftersom naturtyp då blir en otillräcklig grund för urvalet föreslår Naturvårdsverket att prioriteringen av myrslåttersökningar i stället bör inriktas på objekt som har präglats av en vattenregim (genom dämning eller översilning).

För naturvårdsbränning bör inriktningen vara mot naturtyperna där de påtagligt gynnas av bränning, vilket underförstått innebär att så inte är fallet överallt. Eftersom urvalet kan vara litet i vissa län gäller samtidigt denna prioritering där så är möjligt.

För restaurering gäller att hävdgynnade gräsmarksnaturtyper ska prioriteras i urvalet, antingen där marken redan motsvarar naturtypskvaliteten eller där den efter avslutad restaurering bedöms kunna göra det. En tredje urvalsgrund är om marken bedöms vara viktig för att bevara eller främja spridningen av hävdgynnade hotade arter. Det sistnämnda urvalet är inte strikt knutet till arter som listat i art- och habitatdirektivets bilagor, utan länsstyrelsen bör göra en egen bedömning av vilka artförekomster som ska ligga till grund för urvalet.

De styrande nationella prioriteringarna hindrar inte att det fortsatta arbetet bör förtydliga hur urvalet kan behöva ske i olika situationer. Det kan till exempel innebära att i dialog med länsstyrelserna utveckla en typ av poängmodell för urvalet av vilka marker som bör få ersättning för bränning, myrslåtter och restaurering.

3.1.8 Kontroll och uppföljning

Naturvårdsverket är enligt 9 § ansvarig myndighet för ersättningsystemet. Genom bemyndigandet i 43 § så ges myndigheten möjlighet att utarbeta enhetliga regler för hur kontroll av att beslutade ersättningar motsvaras av väl utförda åtgärder ska gå till. Ett lämpligt kontrollprogram behöver utgå från dagens kontrollarbete inom CAP och tas fram i dialog med länsstyrelserna, som är de som ska utföra kontrollen. För att helt kunna definiera programmets urval, frekvens och främsta indikatorer behöver också den tekniska lösning som ska användas i administrationen av ersättningarna beskrivas mer utförligt än vad som hittills hunnits med.

Med grund i 9 § så ansvarar också Naturvårdsverket för att följa upp programmets samlade ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet och effekter på miljön.

Uppföljningen förutsätts kunna ske i det administrativa systemet. Där bör det gå att utläsa hur mycket medel som använts till respektive åtgärd i respektive län. Det borde också vara möjligt att jämföra med uppgifter från tidigare period, till exempel för att analysera om fler eller färre än tidigare ansökt. Detta arbete bör i första hand ingå som en del av den årliga åiterrapporteringen av verksamheten, då främst medelsanvändningen inom 1:3-anslaget.

3.1.9 Övriga aspekter

Utöver Naturvårdsverkets förslag till regelverk för åtgärdernas utförande finns andra aspekter som behöver beaktas i genomförandet. Föreskrifter som behandlar arbetsmiljö, djurhållning, åtgärder i skyddade områden och liknande kan behöva beaktas i genomförande av programmets åtgärder. Vi redogör inte närmare för dessa här.

3.2 Hamling

3.2.1 Naturvårdsverkets förslag

Ersättning för hamling lämnas för beskärning av träd som bär prägelse av kontinuerlig beskärning eller som utgör ersättare till sådana träd. I första hand ska träd som hamlas stå i ängs- eller betesmark, men Naturvårdsverket bedömer att även träd som står på angränsande mark bör kunna beskäras med medel från det nationella programmet.

Ersättning lämnas för en beskärning per träd under en hamlingscykel om fem år och uppgår till 150 kr per träd och år under cykeln. Syftet med en hamlingscykel är att inte styra i detalj när beskärning av olika träd ska ske, vilket förenklar både sökandens och länsstyrelsens arbete. Naturvårdsverket bedömer att en period om fem år täcker in de flesta situationer, även om det finns exempel på lövtäkt som historiskt har skett både oftare och mer sällan än så.

I uppdragsbeskrivningen och i CAP har använts begreppet lövtäkt.

Naturvårdsverket föreslår att åtgärden i stället benämns hamling i programmet för att tydliggöra beskärningsåtgärden som sådan snarare än det beskurna materialets användning som foder. I detta ryms också stubbskottsbruk av hassel, al eller motsvarande. Åtgärderna är ovanliga men bör kunna ingå i programmet.

Kommentar till kalkylen

I kalkylen ingår kostnader för ett hamlingstillfälle per träd och femårscykel. Hälften av beskärningen antas utföras från mark med stångsåg eller liknande redskap, medan hälften antas kräva skylift och motorsåg. Uppskattad kostnad för respektive metod har viktats enligt denna fördelning. Ett fast belopp per träd och år har bedömts vara ett lättbegripligt sätt att presentera ersättningen.

3.2.2 Hamling i CAP

Tidigare har länsstyrelsen beviljat ersättning för lövtäkt inom landsbygdsprogrammets miljöersättning till betesmarker och slätterängar, då som ett komplement till markklasserna betesmarker med särskilda värden, slätterängar med särskilda värden, mosaikbetesmarker och gräsfattig mark. Ersättning har medgetts i de fall dessa markklasser haft natur- eller kulturvärden som gynnas av lövtäkt. Länsstyrelsen har fastställt antal träd och villkor i lantbrukarens åtagandeplan.

Lövtäkten ska ha utförts någon gång under en femårsperiod. På grund av landsbygdsprogrammets konstruktion har länsstyrelsen behövt ange villkor som kräver någon form av åtgärd varje enskilt år under åtagandeperioden². För lövtäkt har det som regel inneburit ett krav på att hålla undan stubb- och stamskott³.

Ersättning för lövtäkt har inte medgetts för träd som står på andra marker än de som skötts med särskild skötsel inom ovan nämnda markklasser. Till exempel har inte ersättning betalats ut för träd på åkrar och på betesmarker med allmänna värden⁴. Mellan åren 1996 och 2013 fanns dock en möjlighet att få ersättning för hamlade träd på åkermark inom landsbygdsprogrammets miljöersättning för natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet, det så kallade ”KULT-stödet”.

Miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet togs dock bort under programperioden 2014–2020 och denna möjlighet försvann.

Stubbskottsbruk⁵ har kunnat beviljats som komplement i de fall det varit lämpligt med en femårig hamlingscykel enligt den regionala traditionen. Om den regionala traditionen har en lövtäktscykel som är betydligt längre än så har däremot inte ersättning beviljats⁶.

Under programperioden 2014–2020 har ersättningsnivån varit 100 kr/träd och år, vilket motsvarar 500 kr/träd för en beskärning under åtagandeperioden på fem år.

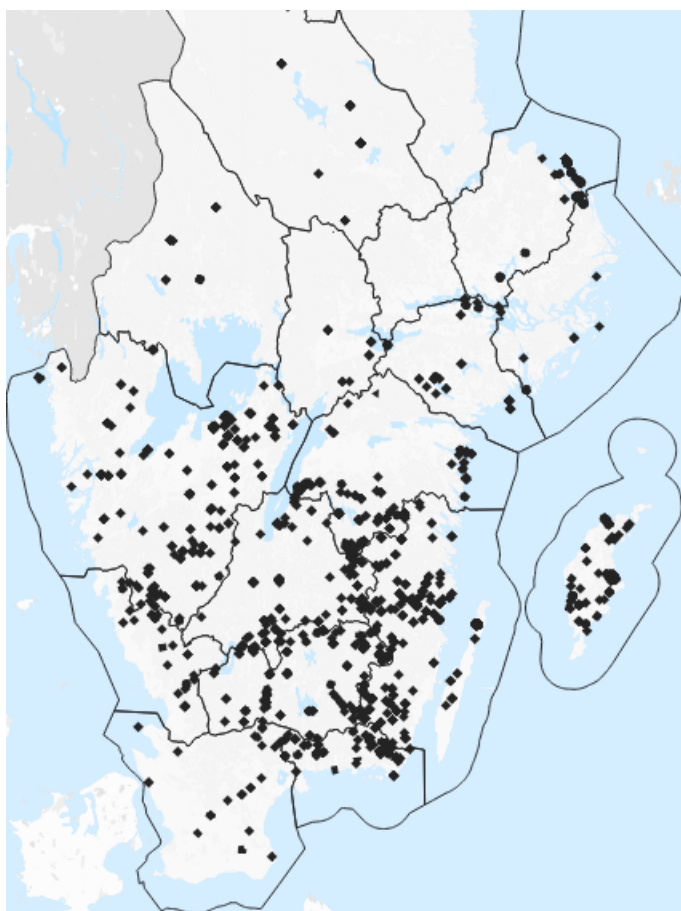
² Bilaga 11 till dnr 3.2.17-11259/2020 Särskild analys av komplement till betesmarker och slåtterängar. Jordbruksverkets svar på beställning ”Analys av hinder och möjligheter att stödja fler ängs- och betesmarker inom CAP” Jordbruksverkets dnr 3.1.17-10807/2019.

³ Muntligen Elin Wetterlöf, länsstyrelsen i Skåne.

⁴ Bilaga 11 till dnr 3.2.17-11259/2020 Särskild analys av komplement till betesmarker och slåtterängar.

⁵ Äldre hävdform där träd beskurits upprepade gånger vid basen istället för högre upp på stammen.

⁶ Muntligen Lisa Karlsson, Jordbruksverket



Figur 1. Objekt med komplementet lövtäkt i CAP, 2021

3.2.3 Historik och syfte

Lövtäkt är en tradition som innebär att trädens löv och kvistar tas om hand för att användas till foder och ved. Lövtäkt tros ha förekommit i Sverige i uppemot 6 000 år och kan ha spelat en väsentlig roll i boskapsskötseln⁷. Idag finns endast ett mycket litet antal kontinuerligt hamlade träd kvar i Sverige. Dessa har ett högt biologiskt och kulturhistoriskt värde och det är angeläget att fortsätta hamla träd som är inne i en hamlingscykel, men även nyhamling behövs för att säkra kontinuiteten av de höga biologiska värden som ofta är knutna till hamlade träd. I åtgärdsprogrammet för skyddsvärda träd⁸ beskrivs hamlade träd som en av fem trädmiljöer som är särskilt viktiga att prioritera inom ramen för bevarandeplanering och vid genomförande av skötselåtgärder.

Historiskt var lövtakten mer omfattande i de inre och östra, torrare, delarna av södra Sverige jämfört med västkusten där djuren kunde gå ute längre perioder på

⁷ Lövtäkt och stubbskottsbruk. Människans förändring av landskapet - boskapsskötsel och åkerbruk med hjälp av skog. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, 1996

⁸ Uppdaterad åtgärdsstabell för särskilt skyddsvärda träd 2020–2024, Naturvårdsverket 2019

året. Torra somrar då gräset växte dåligt ökade lövtäkten.⁹ Även i mellersta och norra Sverige var löv vanligt som foder. I det nordliga skogslandskapets kulturbygder syns spår av lövtäkt på träd med höga biologiska värden av sälg, björk och rönn.¹⁰ Flera inventeringar och forskningsresultat visar att en mycket rik biologisk mångfald är knuten till hamlade träd¹¹ Hamlade träd får snabbt höga biologiska värden bland annat eftersom det kan bli angripet av röta samtidigt som hamlingen förlänger trädens livslängd. Hamlade träd är många gånger de äldsta träden i landskapet och kan i vissa fall vara flera hundra år gamla. Äldre lövtäktsträd har ofta värdefull lav-, svamp- och mossflora. Håligheter och död ved kan ge träden en värdefull insektsfauna och betydelse för exempelvis fåglar och fladdermöss. Bland annat kan vildbin bygga bon i de hamlade trädens håligheter¹².

Både hamling och stubbskottsbruk lämnar karaktäristiska spår i trädens växtsätt. Vid stubbskottsbruk görs beskärningen vid basen istället för högre upp på stammen, med tiden uppstår då en större sockel än det skulle gjort naturligt. När en hassel beskärs vid basen bildar den en ”bukett” av skott som blir vidare efter varje beskärning, medan bukettens mitt så småningom dör. En rund ring av skott, en så kallad *hasselrunna* bildas. Också naturliga hasselbuketter får en vidare bas med stigande ålder, men beskärning gör att buketterna växer betydligt snabbare och bildandet av en runna påskyndas¹³.

Hamling är mer arbetskrävande än stubbskottsbruk men fördelen är att de nya skotten sitter ovanför beteshöjd och att hamling ger mer plats och ljus åt grässvålen. Vissa träd visar hur man övergått från stubbskottsbruk till hamling. Det kan vara ett tecken på att hävden i området ändrats från slåtter till bete, en gissning som många gånger kan bekräftas av historiska kartor.¹⁴

Hamlade träd är också ett biologiskt kulturarv som visar på en lång tradition av lövtäkt och de har betydelse för landskapsbilden. Hamlingen som sådan innebär att man bibehåller en traditionell skötselmetod, särskilt om den utförs under den traditionella tidsperioden mellan höskörden och höstskörden på åkern då löven traditionellt använts som foder. Löv är ur många aspekter ett bra foder¹⁵ och kan användas även idag, exempelvis under torra somrar då det råder brist på bete.

⁹ Lövtäkt och stubbskottsbruk. Människans förändring av landskapet - boskapsskötsel och åkerbruk med hjälp av skog. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, 1996

¹⁰ Lövtäkt i nordliga skogslandskap - En studie i borealt resursutnyttjande, Centrum för biologisk mångfald, 2015

¹¹ Hamling och lövtäkt. Jordbruksverket, oktober 2001.

¹² Lövtäkt och stubbskottsbruk. Människans förändring av landskapet - boskapsskötsel och åkerbruk med hjälp av skog. Kungl. Skogs- och lantbruksakademien, 1996.

¹³ Träd och buskar - Månghundraåriga historieberättare, Riksantikvarieämbetet 2013, Vårda väl Biologiskt kulturarv

¹⁴ Ibid

¹⁵ Hamling och lövtäkt. Jordbruksverket, oktober 2001.

3.2.4 Genomförande

Träd behöver hamlas med ett intervall av 3–10 år beroende på trädslag och växtplats, och absolut senast när hamlingsgrenarna är 10 cm tjocka vid platsen för beskärning¹⁶. Ersättning för hamling ges för ett hamlingstillfälle under en femårsperiod, vilket täcker in de flesta varianter.

Nyhamling bör ske när trädet är ca 10 cm i stamdiameter vid hamlingsstället¹⁷. Det är en fördel att under en period lämna så kallade dragare, det vill säga grenar som man låter vara kvar för att upprätthålla trädets livsfunktioner.

Träd som har hamlingsgrenar tjockare än 10 cm i diameter vid hamlingsstället kan man restaureringshamla, men det ska bara göras om det finns möjlighet för trädet att därefter återgå i en hamlingscykel¹⁸. Se vidare under avsnitt 3.3.

Askar med tecken på askskottsjuka bör inte hamlas eller beskäras. Friska askar som har hamlats regelbundet kan däremot fortsätta hamlas, även om granträden har tecken på askskottsjuka. Finns möjlighet bör man inte hamla alla träd samma år, utan sprida ut åtgärderna under flera år. Unga, friska askar kan beskäras. Vid hamling, beskärning eller nedtagning av askar, bör man rengöra verktyg mellan varje träd. Frihuggning ökar askarnas vitalitet och möjlighet att överleva en eventuell smitta av askskottsjuka.¹⁹

Almar med tecken på almsjuka bör inte hamlas eller beskäras. Friska almar som hamlats regelbundet kan däremot fortsätta hamlas, så länge det inte finns almsjuka i närheten (beskärningen kan locka till sig almsplintborren).²⁰

Träden kan hamlas under hela året undantaget då trädet går in i vinterdvala eller i samband med lövsprickning. Det kan också vara olämpligt att hamla om det är väldigt kallt, då grenarna lätt kan brytas sönder och fläkas upp²¹.

Länsstyrelsen fastställer antalet träd som är lämpliga att hamla någon gång under de kommande 5 åren. Beslutet om ersättning avser en hamlingscykel om fem år, under vilken alla träd som omfattas av beslutet ska beskäras en gång. Stubb- och stamskott ska tas bort tillräckligt ofta för att kunna tas bort med klippande verktyg (helst sekator), röjsåg används inte. Hur ofta detta behöver utföras beror på bördighet, trädslag, eventuellt bete etcetera. Vartannat år bör i flertalet fall vara tillräckligt, även vid trädslag som lind och på bördig mark²². Vid behov ska igenväxningsvegetation som skuggar trädet tas bort.

¹⁶ Uppdaterad åtgärdestabell för särskilt skyddsvärda träd 2020–2024, Naturvårdsverket 2019

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ Bengtsson, V., Stenström, A., Wheeler, C.P. and Sandberg, K. 2021. The impact of ash dieback on veteran trees in southwestern Sweden. *Baltic Forestry* 27(1): 2–9. <https://doi.org/10.46490/BF558>
samt Bengtsson, V. 2021. Askskottsjuka Hur mår våra skyddsvärda askträd? Rapport 2021:02, Länsstyrelsen i Västmanlands län.

²⁰ Muntligen, Vikki Bengtsson, Pro Natura

²¹ Muntligen Emma Liljewall, Skogsstyrelsen

²² Ibid

Träd eller hassel som ingått i äldre tiders stubbskottsbruk kan ha haft en olika lång beskärningscykel. I de fall det är lämpligt med en femårig lövtäktscykel på grund av regionala traditioner kan även dessa ges ersättning. Om den regionala traditionen har en lövtäktscykel som är betydligt längre än så kan däremot inte ersättning beviljas varje femårsperiod. Vid stubbskottsbruk beskärs trädet vid basen i stället för högre upp på stammen.

Länsstyrelsen kan efter beslut undanta träd från åtgärd om dessa visar tecken på att må dåligt, till exempel beroende på askskottssjuka eller almsjuka. Brukaren blir i dessa fall inte återbetalningsskyldig.

Beslutet bör i regel kompletteras med muntlig eller skriftlig rådgivning om bland annat metod, tidpunkt och försiktighetsåtgärder för de aktuella träden.

3.2.5 Prioritering

Naturvårdsverket föreslår att urvalet inte utgår från Natura 2000 eller annex 1-naturtyper utan i stället inriktas på träd med höga naturvärden och betydelse för spridningen i landskapet av arter knutna till hamlade träd. Detta är motiverat med tanke på de stora naturvårdskvaliteter som kan finnas i ett enskilt träd även i områden med i övrigt triviala värden.

Nyhamling bör särskilt ske i de utpekade värdetrakterna för skyddsvärda träd eller ädellövmiljöer²³.

3.2.6 Övriga aspekter

Villkor för genomförandet, till exempel vad avser hänsyn till natur- och kulturmiljövärden, bör beakta förutsättningarna för varje enskilt träd som omfattas av beslutet. Det är inte alltid självklart att försiktighetsmått som är relevant för ett träd också är lämpligt att kräva för övriga träd.

3.3 Restaureringshamling

3.3.1 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår att ersättning även ska kunna lämnas till restaureringshamling av äldre lövtäktsträd som inte längre ingår i en hamlingscykel men där det finns förutsättningar att åter upprätthålla en sådan. Skälen för detta är att sådana träd kan rymma höga biologiska och kulturhistoriska värden och att antalet träd där detta är en lämplig åtgärd är ganska få. Det innebär därmed ingen större påverkan på tillgängliga medel för andra åtgärder, samtidigt som det i det enskilda fallet kan vara en mycket angelägen naturvårdsåtgärd.

Under den senaste programperioden 2014–2020 har ingen ersättning kunnat sökas för restaureringshamling i CAP.

²³ Uppdaterad åtgärdestabell för särskilt skyddsvärda träd 2020–2024, Naturvårdsverket 2019

Naturvårdsverkets förslag innebär en tidsbegränsning på maximalt åtta år för ett beslut om ersättning, vilket är den bortre tidsgränsen för myndighetens fleråriga ekonomiska åtaganden. Detta behöver beaktas vid bedömningen av lämpligheten av restaureringshamling i vissa fall.

Ersättning lämnas med 600 kronor per träd och år för en period av 5–8 år.

Kommentar till kalkylen

Kalkylen för restaureringshamling baseras på antagande om tre hamlingstillfällen per träd under en period av åtta år. Beskärningen antas kräva skylift och utföras med motorsåg. Kostnaden baseras vidare på antagande om att hälften av beskärningen utförs av brukaren och hälften av inhyrd kvalificerad utförare.

3.3.2 Historik och syfte

Äldre lövtäktsträd har ofta mycket höga biologiska och kulturhistoriska värden, även om de inte har hamlats på många år, till exempel värdefull lav-, svamp- och mossflora eller håligheter och död ved som ger utrymme för en värdefull insektsfauna eller är av betydelse för fåglar och fladdermöss.

Äldre träd som tidigare hamlats och som står ljusöppet kan komma att utveckla en stor, mångstammig och tung krona och riskera att falla offer för stormar och blötsnö²⁴. En restaureringshamling eller kronavlastning kan, om det är lämpligt med hänsyn till trädet, förlänga livet på sådana träd. Vid ingrepp finns det dock en risk att trädet dör. Restaureringshamling bör därför föregås av en noggrann bedömning om trädet är lämpligt att restaureringshamla. Är trädet lämpligt att restaureringshamla behöver ofta restaureringen ske över flera år och en plan för detta tas fram.

3.3.3 Genomförande

Träd som har hamlingsgrenar tjockare än 10 cm i diameter vid hamlingsstället kan man restaureringshamla, men det ska bara göras om det finns möjlighet för trädet att återgå i en hamlingscykel. Om trädet behöver avlastas för att inte riskera att falla isär eller omkull och det gått lång tid för att återuppta hamling kan man i stället fundera på en annan beskärning som bidrar till att trädet ska kunna leva under lång tid utan att brytas sönder.

Om trädet är lämpligt att återhamla bedöms i det enskilda fallet. Detta beror bland annat på trädslagets förmåga att skjuta nya skott. Trädarterna har varierande förmåga att skjuta nya skott efter hamling. De har också varierande förmåga att klara av bakterie och svampangrepp. Lind till exempel skjuter bra med skott efter hamling medan björken är mer känslig för stora snittytor eftersom de inte klarar av att övervalla ytorna och trädet lätt angrips av sjukdomar. Restaureringshamling av ask bör inte ske för tillfället på grund av askskottssjuka, oavsett om trädet uppvisar tecken på smitta eller inte. Restaureringshamling av ask skulle visserligen kunna gå att genomföra i ett fåtal enskilda fall, efter en fackmässig bedömning att trädet inte

²⁴ Hamling och lövtäkt, Jordbruksverket. Oktober 2001

är smittat av askskottssjuka, men eftersom riskerna är så stora bedöms det som olämpligt att kunna bevilja ersättning för detta²⁵. För alm är motiven att inte restaureringshamla ännu starkare. Det finns inga tecken på resistens mot almsjuka och beskärning attraherar almsplintborre, vilket ökar risken för att träd blir smittade²⁶. På Gotland kan det finnas särskilda råd angående hantering av alm²⁷.

Generellt kan man säga att det ofta går bra att restaureringshamla träd (förutom ask och alm enligt ovan) om det gått max 20–25 år sedan senaste hamlingen. Har det gått längre tid än så bör restaureringshamling endast ske efter en mer omfattande bedömning av trädets skick.²⁸

Det är viktigt att restaureringshamlingen utförs på rätt sätt för att inte skada trädet. Den behöver oftast utföras etappvis under ett antal år för att inte trädet ska skadas. Dragare bör ofta sparas. Om det finns träd som skuggar hamlingsträdet bör dessa tas bort i ett första steg, som tar ca 3 år. Annars finns det en risk att trädet inte orkar skjuta nya skott och dör av ljusbrist. Ett träd som inte hamlats på 15–20 år behöver sedan succesivt beskäras vid 2–3 tillfällen. En restaureringshamling kan i vissa fall behöva ta upp till tio år eller mer²⁹. I denna ersättning är gränsen 8 år. Träd som behöver längre tid på sig än så kan alltså inte restaureringshamlas inom denna ersättning, varför de flesta träd som kan komma i fråga redan står ljusöppet.

Alla stammar som utgår från samma rotsystem måste restaureringshamlas vid samma tillfälle, men annars kan det vara en fördel att restaureringshamla flertalet träd i ett område, men lämna några till ett annat år. Tidpunkten och väderleken under ett enskilt år kan ha stor betydelse för överlevnaden hos ett träd som hamlats eller genomgått en kronavlastning. Det är sällan önskvärt eller möjligt att återuppta hamling vid den ursprungliga hamlingspunkten, utan de nya hamlingspunkterna bör många gånger ligga högre upp i trädet och att hamling sedan sker regelbundet vid det nya stället³⁰. Ju grövre stammar desto längre stumpar från förra kapningstillfället behövs för att nya skott ska kunna bildas. Detta eftersom skott har svårt att tränga igenom grov bark³¹. Länsstyrelsen beslutar om trädet är lämpligt att restaureringshamla och om detta kan ske inom 8 år. Åtagandet sträcker sig över 5–8 år och en plan över hur restaureringen ska gå till tas fram. Det kan vara gynnsamt att i samband med restaureringen även nyhamla träd i närheten.

Om trädet skulle visa tecken på att må dåligt kan beslutet hävas, har brukaren följt restaureringsplanen blir hen inte återbetalningsskyldig.

²⁵ Bengtsson, V., Stenström, A., Wheeler, C.P. and Sandberg, K. 2021. *The impact of ash dieback on veteran trees in southwestern Sweden*. Baltic Forestry 27(1): 2–9. <https://doi.org/10.46490/BF558> samt Bengtsson, V. 2021. *Askskottssjuka Hur mår våra skyddsvärda askträd?* Rapport 2021:02, Länsstyrelsen i Västmanlands län.

²⁶ Muntligen Vikki Bengtsson, Pro Natura

²⁷ Ibid

²⁸ Emma Liljewall, Skogsstyrelsen.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid

³¹ Ibid

Brukaren får löpande utbetalt utifrån längden på åtagandet, hen behöver inte ansöka om utbetalning.

3.3.4 Prioritering

På samma sätt som för vanlig hamling föreslår Naturvårdsverket att urvalet för restaureringshamling inte utgår från Natura 2000 eller annex 1-naturtyper utan i stället inriktas på träd med höga naturvärden och betydelse för spridningen i landskapet av arter knutna till äldre hamlade träd.

3.3.5 Övriga aspekter

Om det inte är lämpligt att restaureringshamla träd så kan det ibland ändå finnas ett behov av avlastande beskärning. En sådan åtgärd är dock inte möjlig att finansiera i detta ersättningssystem.

3.4 Naturvårdsbränning av ljunghed och gräsmark

3.4.1 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår att ersättning ska kunna lämnas till bränning av både ljunghed och gräsmark. Ett beslut omfattar en period om fem år, under vilken ljunghed ska brännas en gång och gräsmark minst en och upp till tre gånger. Syftet med en femårig tidsperiod är att ge utrymme för flexibilitet i genomförandet samtidigt som det samlade resultatet kan bli bättre än om besluten enbart är ettåriga. Att beslut som rör gräsmark kan omfatta mer än en bränning på samma yta motiveras av att det kan vara gynnsamt i vissa fall där det av olika orsaker är svårt att genomföra andra hävdåtgärder, samtidigt som kostnaden för ett bränningstillfälle bedöms vara lägre än för ljunghed.

Ett beslut om ersättning ska innehålla villkor om hur bränningen ska genomföras.

För beslut som omfattar mellan 0,1 och 0,5 hektar mark lämnas ersättning med 1 600 kr per hektar och år i fem år.

För beslut som omfattar mer än 0,5 hektar mark lämnas ersättning med 4 000 kr per ansökan och 800 kr per hektar och år i fem år.

Kommentar till kalkylen

Beräknade kostnader för bränning omfattar förarbete såsom röjning av brandgator inklusive bevattning samt arbetstid för bränning inklusive eftersläckning och kontroll.

För beslut som omfattar mer än 0,5 hektar föreslås ersättningen utgå med ett fast belopp per ansökan samt ett arealbaserat belopp. Bakgrunden är att beräknade kostnader per hektar varierar stort med objektets storlek. Vid bränning av stora marker nås betydande skalfördelar och därmed lägre hektarkostnad för röjning av brandgator, för bränning och eftersläckning och för fasta kostnader. Med ett fast

och ett arealbaserat belopp sjunker den sammantagna ersättningen per hektar med objektens storlek, på så sätt justeras ersättningen efter de skalfördelar som erhålls vid bränning av större marker. Det finns ett behov att fortsatt bränna små marker, mellan 0,1 och 0,5 hektar. För att fast belopp inte ska leda till oskäligt hög ersättning till små marker föreslås att små marker inte erhåller fast belopp men en högre arealbaserad ersättning.

3.4.2 Naturvårdsbränning i CAP

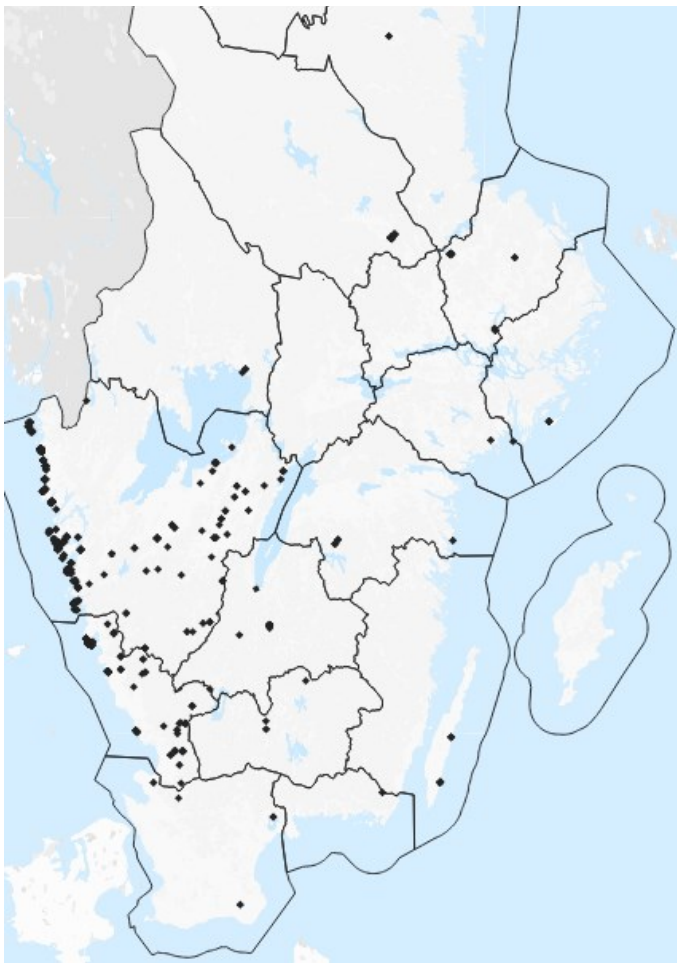
Tidigare har länsstyrelsen kunnat bevilja ersättning för bränning inom landsbygdsprogrammets miljöersättning till betesmarker och slätterängar, då som ett komplement till markklasserna betesmarker med särskilda värden, slätterängar med särskilda värden eller mosaikbetesmarker. Stöd har utgått i de fall dessa markklasser hade natur- eller kulturvärden som gynnades av bränning. Arealer och villkor för bränningen har fastställts i lantbrukarens åtagandeplan, med kravet att all mark ska ha bränts av någon gång under femårsperioden. På grund av landsbygdsprogrammets konstruktion har krav ställts på någon form av åtgärd varje år under åtagandeperioden³². Ersättningsnivån har under den senaste programperioden legat på 800 kr per hektar och år.

I de fall lantbrukaren har haft ersättning för särskild skötsel av slätteräng har komplementet bränning bara beviljats om bränningen gynnat natur- eller kulturmiljövärden på ett sätt som går utöver den särskilda skötseln, eftersom bränningen annars har ansett fylla samma funktion som fagningen i ersättningen till slätterängar.

Bränning är en av de ersättningar som Jordbruksverket konstaterat vara särskilt dyr i förhållande till ersättningsnivån³³.

³² Bilaga 11 till dnr 3.2.17-11259/2020 Särskild analys av komplement till betesmarker och slätterängar. Jordbruksverkets svar på beställning "Analys av hinder och möjligheter att stödja fler ängs- och betesmarker inom CAP" Jordbruksverkets dnr 3.1.17-10807/2019.

³³ Ibid



Figur 2. Objekt med komplementet bränning (2021)

I tabelln nedan finns uppgifter om omfattningen av komplementet bränning i CAP år.

Tabell 1. Antal ansökningar och arealer med komplement bränning, per län (2015–2022)

Län	Antal sökande	Areal	Andel
Västra Götalands län	49	7601	76 %
Hallands län	17	116	12 %
Dalarnas län	3	62	6 %
Jönköpings län	5	30	3 %
Kalmar län	2	13	1 %
Skåne län	5	9	1 %
Östergötlands län	2	8	1 %
Värmlands län	1	2	
Kronobergs län	3	1	
Uppsala län	2	1	
Totalsumma	89	1 004	100 %

Informationen i blockdatabasens fält ”beskrivning” eller ”motiv” visar att en majoritet av den brända arealen har syftet ljunghedbränning. Endast en mindre del har det utpekade syftet bränning av fjorårsgräs/vegetation.

3.4.3 Historik och syfte

Bränning har främst en västlig utbredning och sker till stor del på ljunghedar med tyngdpunkten i Västra Götaland och Halland. Ljunghedar är ett av våra äldsta kulturlandskap och har under minst 3 000 år haft en stor utbredning på utmark i Sverige³⁴. Bete kan visserligen fördröja igenväxning av ljunghedar, men inte föryngrar dem. Därför är brand nödvändigt för att bevara dessa marker.

Även i andra delar av landet och i andra slags marker har man traditionellt använt elden för att hålla marker i skick.³⁵ Då gräsen bränns får blommande örter chansen att komma upp och det gynnar vilda pollinatörer och övriga insekter som nyttjar nektar och pollen.

Många naturtyper och arter som är knutna till ljunghedar är hårt trängda och det är viktigt att återupprätta en fungerande infrastruktur både inom och utanför skyddade områden. Under senare halvan av 1800-talet fanns närmare 500 000 hektar ljunghed i sydvästra Sverige. Man räknar med att mer än 99,5 % av ljunghedarna försvunnit sedan dess³⁶.

Ljunghedar är helt beroende av brand för att de naturvärden som är knutna till dem ska bevaras. I ljunghedarna är Natura 2000-naturtyperna *Torra hedar* (4030) och *Fukthedar* (4010) dominerande. Båda dessa naturtyper har idag ogynnsam status och en negativ trend i Sverige i såväl kontinental som boreal region. Dessa förekommer ofta i mosaik med andra naturtyper³⁷.

Ett mycket stort antal rödlistade arter är knutna till ljunghedar. I åtgärdsprogrammet för ljunghedar³⁸ listas 77 rödlistade arter som uteslutande eller i stor omfattning har sina kända populationer på ljunghed. Bland de arter som har ljungheden som livsmiljö är fyra upptagna i bilaga 4 eller 5 till art- och habitatdirektivet (*sandödla*, *hasselsnok*, *slättergubbe* och *cypresslummer*). Minst nio arter som är listade i bilaga 1 till fågeldirektivet har, eller har tidigare haft, ljungheden som en viktig livsmiljö. Dessa naturtyper och arter bedöms kunna gynnas av åtgärden bränning. Vid bränning av större hedar i Halland har slättergubbe, cypresslummer och mellanlummer ökat. Uppfattningen är att det beror på brandens återkommande påverkan³⁹.

Det finns även ett flertal arter som gynnas av bränning på andra marker än ljunghedar, flera av dessa arter är idag hotade. Då gräsen bränns får blommande

³⁴ Åtgärdsprogram för ljunghed 2022–2026, Naturvårdsverket. Rapport 7035, mars 2022

³⁵ Bränning av gräs i äldre fodermarker, Riksentikvarieämbetet 2017.

³⁶ Åtgärdsprogram för ljunghed 2022–2026, Naturvårdsverket. Rapport 7035, mars 2022.

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid

³⁹ Muntligen Kill Persson, MiNanatur.

örter chansen att komma upp och blomma, vilket gynnar vilda pollinatörer och övriga insekter som nyttjar nektar och pollen, samtidigt som boplatsumiljöer bildas i den blottade markytan. Exempelvis gynnar bränning av dynhed det hotade *havsmurarbiet* i Skåne och Hallands län bland annat genom att tillåta kärringtand att komma upp och blomma, och i åtgärdsprogrammet för *stortapetserarbi* i Östergötland sköts torräng med bränning för att skapa blomrika marker⁴⁰.

Brand kan slutligen också vara ett sätt att hävda och bibehålla värden på betesmarker och slåtterängar där det idag saknas möjligheter att få dit betesdjur eller få till stånd slåtter.

3.4.4 Genomförande

Ljunghed

Ljunghedar bränns med en cykel på 5–6 år, vilket ger en tät och fin ljunghed där nya skott av ljunghed lätt kan slå upp. Ibland föredrar man att i stället bränna vart 6–7 år om man har arter som är beroende av gammal ljunghed, t ex *sandödla*. Man kan också spara en mindre del med äldre ljunghed strategisk placerad vid kräldjurspopulationer. Sådana äldre delar kan brännas i cykler om 10–12 år⁴¹. Väntar man längre än så skjuter en stor del av ljunghedens plantor inte några nya skott och man riskerar att ljungheden i stället övergår i gräshed, speciellt i kombination med hårt sommarbete⁴².

Historiskt brann normalt bara delar av ljunghedarna vid samma brandtillfälle, dels beroende på att vissa ytor är fuktigare eller stenigare, dels på grund av att de ytor som brann senast har yngre ljunghed, som inte har samma benägenhet att brinna som gammal ljunghed.⁴³ Branden och den vegetationsutveckling som därefter följde skedde därför inte på hela heden samtidigt. Ett sådant brandförlopp kräver att ljungheden är tillräckligt stor. Historiskt eftersträvades också oftast inte heller brand av all ljunghed vid samma tillfälle, eftersom man ville ha en mosaik av ny och gammal ljunghed där den späda ljungheden betades på sommaren och den grova under hösten⁴⁴. Ljunghedens mosaik leder till att olika arters livsmiljöer alltid finns representerade någonstans. På flertalet ljunghedar, framförallt mindre, behöver man efterlikna den dynamiken. Minst tre brandtillfällen olika år, på skilda delar av marken, under fem år, där max hälften av arealen bränns vid samma tillfälle, behövs vanligtvis för att upprätthålla en bra ljunghedsmosaik⁴⁵. Finns mycket kräldjur, till exempel *sandödla* i området kan man behöva göra anpassningar till dessa.

Av tradition sker ljunghedbränning på våren från mars till maj. Det finns dock stora lokala variationer, och det har även förekommit ljunghedbränning under sensommaren

⁴⁰ Muntligen Weronika Axelsson Linkowski, Naturvårdsverket.

⁴¹ Muntligen Kill Persson, MiNa Natur.

⁴² Muntligen Mattias Lindholm, Västkoststiftelsen.

⁴³ Åtgärdsprogram för ljunghed 2022–2026, Naturvårdsverket. Rapport 7035, mars 2022

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Muntligen Kill Persson, MiNa natur.

och hösten. I Halland och Bohuslän var april den vanligaste månaden att bränna på. Riktigt tidigt om vårvintern kan snöfria delar också enkelt brännas vid torra och kalla perioder⁴⁶. Erfarenheter har visat att ljunghedens rödlistade arter gynnas av en sen och intensiv vårbränning⁴⁷. Samtidigt behöver man i vissa fall ta hänsyn till markhäckande fåglar. Efter mitten av april kan exempelvis svarthakad buskskvätta börja häcka på inte alltför hårt brukade ljunghedar. Den extremt sällsynta arten fältpiplärka förekommer på ljunghedar, sandig mark, och hänsyn måste tas till de få kvarvarande förekomsterna av arten. Lokala ornitologföreningar kan vara behjälpliga med information om vad som är lämpligt på den aktuella marken.

Hur man går tillväga vid själva bränningen är också viktigt så att påverkan på kräldjur minimeras, exempelvis ska man inte bränna som en ”säck”, utan inifrån och ut, eller från sida till sida⁴⁸.

Bete kan inte föryngra ljungheden, men det fördröjer igenväxningen och minskar därmed behovet av att bränna. Djurens tramp bidrar till att skapa jordblottor där frön kan gro samt skapar förutsättningar för olika marklevande insekter⁴⁹. Historiskt var inte betetrycket så starkt under sommarhalvåret som det riskerar att bli med dagens betesregimer. Om betetrycket är för hårt under sommaren förändras hela ljungheden i riktning mot gräshed⁵⁰. Det gäller särskilt de två-tre första åren efter bränningen⁵¹. Rådgivningen till betesmarker och slåtterängar inom CAP blir här viktig.

Även ljunghedsskötsel utan bete kan vara motiverad då undersökningar visat att även de kan vara mycket artrika⁵².

Flera av de ljunghedar som fortfarande har en fungerande skötsel ligger långt från varandra, vilket begränsar spridningen av arter och ökar risken för utdöenden. Det är därför viktigt att återskapa en fungerande grön infrastruktur. För att uppnå det behövs ett fungerande stöd för bränning, restaurering av marker, samt kompletterande åtgärder inom åtgärdsprogrammet för ljunghed 2022–2026. För restaurering av marker se vidare under avsnitt om restaurering.

Gräsmarker

På torra hedar och ängar med låg produktivitet kan frögroningen gynnas av bränning med samma intervall som ljunghed. Även på sådana marker kan en mosaikbränning, där olika markavsnitt bränns vid olika år, vara gynnsam då den skapar en variation av substrat och successionsstadier.

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Åtgärdsprogram för ljunghed 2022–2026, Naturvårdsverket. Rapport 7035, mars 2022

⁴⁸ Muntligen Kill Persson, MiNa natur.

⁴⁹ Åtgärdsprogram för ljunghed 2022–2026, Naturvårdsverket. Rapport 7035, mars 2022

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Muntligen Kill Persson, MiNa Natur.

⁵² Abenius & Larsson 2005 och Björklund m.fl. 2015

För att hävda friska marker med brand krävs tätare intervaller av avbränning på hela markytan och länsstyrelsen har här möjlighet att ställa krav på att hela området bränns av två eller tre gånger under en femårsperiod. Genom att inte styra specifikt när bränning ska ske skapas flexibilitet i genomförandet så att goda förhållanden kan uppnås.

All bränning kräver noggranna förberedelser. Man behöver anlägga brandgator och vidta försiktighetsåtgärder. Brandgatorna hålls fria från brännbart material. Dessa kan vara naturliga avgränsningar som t ex vatten eller vägar, alternativt anläggs strängar av naken jord som man håller öppna med till exempel röjsåg och/eller jordfräs. Buskar och småträd i kanterna av området som ska brännas behöver normalt röjas, särskilt om det är enbuskar, gran eller tall. Man behöver ha tillgång till vatten, ofta via pump och slang.

Samma dag som bränningen ska ske anläggs skyddsavbränningar på morgonen och förmiddagen, när marken är fuktigare och elden därför blir mindre intensiv⁵³. Långsmala remsor skapas där elden stannar upp. Man begränsar dem genom att vattna först och elda sen. Dessa behöver vara bredare där det finns träd, buskar utanför bränningsområdet som kan antändas. Fram på dagen när skyddsavbränningarna är klara och marken torkat bränns hela ytan av, antingen mot eller med vindriktningen beroende på vilken brandintensitet som eftersträvas.

Efter avslutad bränning behöver eftersläckning och bevakning ske till dess det inte längre pyr någonstans i området. Av säkerhetsskäl behöver man vara flera personer och ha tillgång till bra kommunikation.

Länsstyrelsen fastställer att sökt mark innehåller natur- och kulturvärden som gynnas av bränning, med vilka intervaller marken bör brännas och om ytan behöver brännas av succesivt, där olika markavsnitt bränns av olika år, eller om den kan brännas vid samma tidpunkt. Det kan också finnas hotade arter man behöver ta hänsyn till.

För att upprätthålla en bra mosaikstruktur på ljunghed kan bränningen behöva delas upp på flera år, förslagsvis tre, där maximalt halva ytan bränns vid samma tillfälle. Det är samtidigt viktigt att även lämna flexibilitet till lantbrukaren. Det kan exempelvis vara svårt eller olämpligt att bränna vissa år på grund av väderleksförhållanden.

I den brända arealen tillåts mindre partier ingå som inte bränns, i syfte att bland annat gynna förekomster av sandödlor och andra kräldjur. Det sänker kostnaderna per hektar samtidigt som det skapar ett naturvårdsmässigt mer gynnsamt resultat.

3.4.5 Prioritering

Naturvårdsverkets bedömning är att även om ersättningssystemet tillåter att ersättning lämnas för bränning av annan mark än ljunghed eller marker som inte är tydligt brandpräglade så bör det ändå finnas en sådan nationellt styrande prioritering. Förslaget innebär därför att åtgärder på mark som motsvarar

⁵³ Bränning av gräs i äldre fodermarker, Riksantikvarieämbetet 2017.

hävdberoende gräsmarksnaturtyper enligt bilaga 1 till art- och habitatdirektivet och som har naturvärden som är *påtagligt* gynnade av bränningen bör prioriteras för ersättning där så är möjligt. Prioriteringen ska läsas som att det är förutsättningarna på den aktuella platsen som ska ligga till grunden för bedömningen av om värdena är gynnade av bränning. Detta eftersom vissa naturvärden inte generellt kan sägas vara bränningsgynnade eller bränningsberoende, men där det ändå, utifrån markanvändningshistorik och andra faktorer, kan vara av avgörande betydelse i att marken ifråga bränns.

Det är också viktigt att beakta att det som i dagligt tal kallas ljunghed ofta är en sammansättning av olika naturtyper, exempelvis 4030 *torra hedar*, 4010 *fukthedar* och 6270 *silikatgräsmarker*.

3.4.6 Övriga aspekter

Naturvårdsbränning är mer beroende av väder och årsmån än övriga åtgärder, vilket kan påverka både kostnaden för genomförandet och resultatet. Dessutom förekommer att bränning inte kan ske på grund av beslut om eldningsförbud, vilket i sin tur kan innebära att det uppstår konkurrens om bemanning när väl gynnsamma omständigheter råder.

3.5 Myrslåtter

3.5.1 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår att ersättning för myrslåtter ska kunna lämnas i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län, där möjligheten till miljöersättning för slåtter på myrmarker samtidigt tas bort ur CAP.⁵⁴ I mindre omfattning kommer också annan fuktig gräsmark att kunna ingå i ett område som får ersättning för myrslåtter. Förslaget innebär att besluten blir ettåriga, vilket innebär en ökad flexibilitet när det gäller slåtterfrekvens.

Ersättning lämnas med 8 500 kr per hektar upp till 10 hektar. För areal överstigande 10 hektar lämnas ersättning med 6 000 kr per hektar. Ersättning gäller för det år då slåtter sker. För myrslåtter ställs därmed inte krav på någon flerårig plan för hävden. Avslaget hö ska hässjas på plats.

Kommentar till kalkylen

För myrslåtter föreslås en modell med differentierad ersättning beroende på myrslåttermarkens storlek. Bakgrunden till denna modell är varierande kostnader för olika slåttermetoder, där manuell slåtter har högre beräknade kostnader per hektar jämfört med slåtter som utförs maskinellt. Modellen avser skapa förutsättningar för manuell slåtter och samtidigt anpassa ersättningen till stora marker som slås maskinellt till en lägre hektarkostnad.

⁵⁴ Förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om miljöersättningar, djurvälståndersättningar och kompensationsstöd, SJV 2022

Kostnadskalkylen för en areal upp till 10 hektar baseras på sammanvägning av kostnader för manuell lieslåtter och slåtter med motormanuell minislåtterbalk. Kalkylen för de hektar som överstiger tröskelarealen på 10 hektar baseras på kostnader för maskinell slåtter med specialanpassade maskiner för våta marker, exempelvis vassklippare som *Truxor* eller maskiner med låg tyngdpunkt som *Brielmaier*. Stålltid samt restid har uppskattats.

Eftersom myrmarker är plana uppskattas att slåttertiden är relativt jämn mellan olika objekt.

Höet skall torka på myren innan det räfsas ihop och hässjas, varför restid beräknats flera tillfällen. Vi känner i dagsläget inte till någon maskin som kan räfsa på myrmarker och därför har manuell räfsning beräknats i kalkylen.

Hässjningen kan ske med permanenta hässjor eller sådana som monteras årligen. Viss tid för montering eller renovering av hässjor har beräknats samt arbetstid för hässjning och bortförsel av det torkade höet.

3.5.2 Myrslåtter i CAP

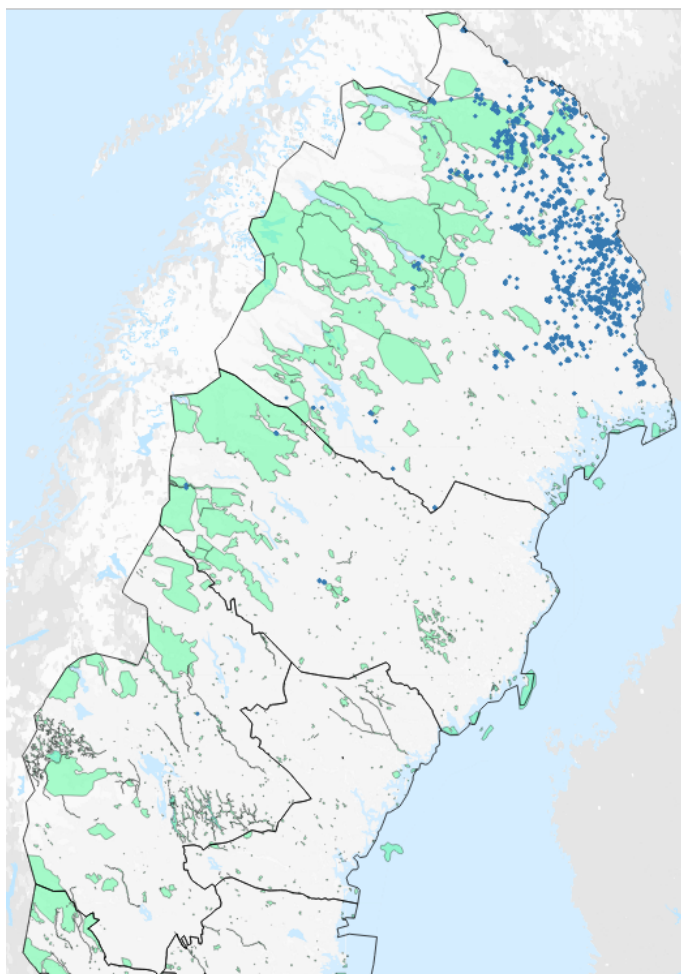
Länsstyrelsen har under tidigare programperiod kunnat bevilja ersättning för slåtter på myrar inom landsbygdsprogrammets miljöersättning till betesmarker och slåtterängar. Myrarna har då legat i samma markklass som andra ängar och haft samma ersättning och möjlighet till komplementersättning för lieslåtter, hässjning och i vissa fall svårtillgängliga platser. Slåtter har krävts varje år under åtagandet. Myrmarkerna har även kunnat berättiga till gårdsstöd och i vissa fall kompensationsstöd. Länsstyrelsen har fastställt arealer och villkor i brukarens åtagandeplan. I de fall myrslåttermarker har bedömts som ängar med särskilda värden har ersättningen tillsammans med komplementen kunnat ge en total ersättning på 15 200 kronor per hektar.⁵⁵

En majoritet av arealen myrslåttermark brukas av företag som har mindre än 2 hektar åkermark. Enligt SJV:s blockdatabas för 2021 sker myrslåtter idag i 1 570 objekt om 8 740 hektar. Den största arealen myrslåttermarker med ersättning finns i Norrbotten följt av Västerbotten (figur 3). 18 procent av objekten och 13 procent av arealen finns i Natura 2000-områden. Intervjuer gjorda av SJV 2020 visar att olika länsstyrelser gjort olika bedömningar av myrslåttermarkernas kvalitet och rätt till ersättning.⁵⁶

I Norrbottens län ökade arealen slåttrade marker med 1 700 procent, från 170 hektar (medel 2003–2006) till 3 040 hektar (medel 2015–2019). Detta ledde till att SJV fick i uppdrag att se över om ersättningen till slåtter av myrmarker var överfinansierad samt att myrmarkerna senare beslutades lyftas ut ur CAP.

⁵⁵ Bilaga 8 till dnr 3.2.17-11259/2020 Särskild analys av komplement till betesmarker och slåtterängar. Jordbruksverkets svar på beställning "Analys av hinder och möjligheter att stödja fler ängs- och betesmarker inom CAP" Jordbruksverkets dnr 3.1.17-10807/2019.

⁵⁶ Bilaga 8 till dnr 3.2.17-11259/2020 Särskild analys av komplement till betesmarker och slåtterängar. Jordbruksverkets svar på beställning "Analys av hinder och möjligheter att stödja fler ängs- och betesmarker inom CAP" Jordbruksverkets dnr 3.1.17-10807/2019.



Figur 3: Myrslättermarker och Natura 2000-områden (2021).

I Jordbruksverkets förslag till definition av slätterängar i kommande programperiod i CAP definieras myrmarker som sköts med slätter bort, enligt följande: *Myrmark som är bevuxen med gräs, halvgräs, fräken och örter och som används, eller kan användas till slätter, räknas inte som slätteräng om den ligger inom Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.* Myrmark som används för slätter i södra Sverige kommer fortsatt hanteras genom CAP under förutsättning att de uppfyller definitionerna och sköts enligt villkoren. Slåttrade våtmarker som inte är myr-kommer fortsatt hanteras genom CAP i hela Sverige, under förutsättning att de uppfyller definitioner och sköts enligt villkoren.

3.5.3 Historik och syfte

Myrslättermarker har höga natur- och kulturhistoriska värden som kräver särskild skötsel genom hävd för att bevaras och utvecklas. Arter som slätterblomma, myrstarr, myrbräcka och sjöfräken gynnas av slåttern. Skötseln gynnar även fåglar med behov av öppna markerna för sin häckning samt insekter som gynnas av ljusinsläpp. Till naturtypen rikkärr är en speciell biologisk mångfald knuten. Totalt omfattas minst 160 rödlistade arter varav 74 bedöms som hotade, inklusive många kärlväxter, mossor, snäckor, svampar, skalbaggar och fjärilar. Rikkärrens

insektsfauna är i övrigt relativt okänd.⁵⁷ Rikkärren ingår i ett åtgärdsprogram tillsammans med de hotade arterna gulyxne, kalkkärrsgrynsnäcka och större agatsnäcka.

Att hässja bevarar kulturhistoriska traditioner samt ger även möjlighet för renar och klövvilt att äta det foder som eventuellt hänger kvar över vintern.

Regelbunden slåtter av våtmarker förekom i norra Sverige redan under 1600-talet och nådde ett maximum under andra halvan av 1800-talet, då uppskattningsvis 500 000 hektar våtmarker hävdades med slåtter. Myrslåttern har historiskt varit en viktig åtgärd för att säkra vinterfoder och har skett både på avlägsna myrar och på myrar närmare byarna. Högväxande starr- och gräsarter samt sjöfräken var kvantitativt mycket betydelsefulla. Man skördade vid en tidpunkt då kvaliteten (näringvärde och smaklighet för kreaturen) och kvantitet gav en kompromiss till tillfredsställande resultat. Myrslåttermark finns inte som begrepp i jordbruksstatistiken, men omfattar troligen majoriteten av arealen naturlig äng i norra Sverige. Under 1700-talet utvecklades konstlad bevattning för att säkra årlig avkastning. De myrmarker som låg nära byarna hade ofta en aktiv vattenregim för att säkra årlig avkastning av hö från myren. På de våtmarker som saknade naturlig eller aktiv översvämning togs ofta inte hö varje år.

Uppskattningsvis har cirka 95 procent av myrslåttermarkerna övergivits, dikats ur eller vuxit igen på grund av upphörd hävd. Beroende på vilken karaktär myren har växer den igen olika fort, men många av myrmarkerna är helt beroende av slåtter för att bevaras.

Kärrängar

Öppna kärr och kärrängar var en viktig tillgång för vinterfoder. Vegetationen på kärrängar varierar utifrån geologiska, topografiska hydrologiska förutsättningar. Vattnets pH-värde och tillgång på mineraler påverkar artsammansättningen. Rikkärr har högt pH-värde och rik tillgång på mineraler, vilket ger högre och speciell växtlighet. Rikkärren omfattas idag av ett åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper. Alla rikkärr är dock inte beroende av slåtter. Avkastningen på kärrängen påverkades av näringstillgång, fukthetsgrad samt tidpunkt för slåtter och slåtterteknik. De näringsfattigare myrarna slogs inte årligen utan lämnades regelbundet i träda för att inte utarmas. Slåtter vartannat år är gynnsamt för många arter som missgynnas av intensiv hävd, till exempel orkidéer, andra kärlväxter med tvååriga livscyklar, mollusker, och insekter med ettåriga livscyklar. Många markhäckande fåglar gynnas av sen slåtter jämfört med bete. Lågproduktiva slåttermyrar kan till och med klara sig med ännu längre slåtterintervall, vart tredje till femte år, för att motverka förbuskning. I dag kan man dock få miljöersättning bara om man slår varje år.⁵⁸ Mossar, som bara närs av nederbörd, slogs vanligen inte. Många kärr fick under 1800-talet en aktiv vattenregim, se nedan. De kärrängar som låg längre från gården bevattnades i regel inte. I samband med

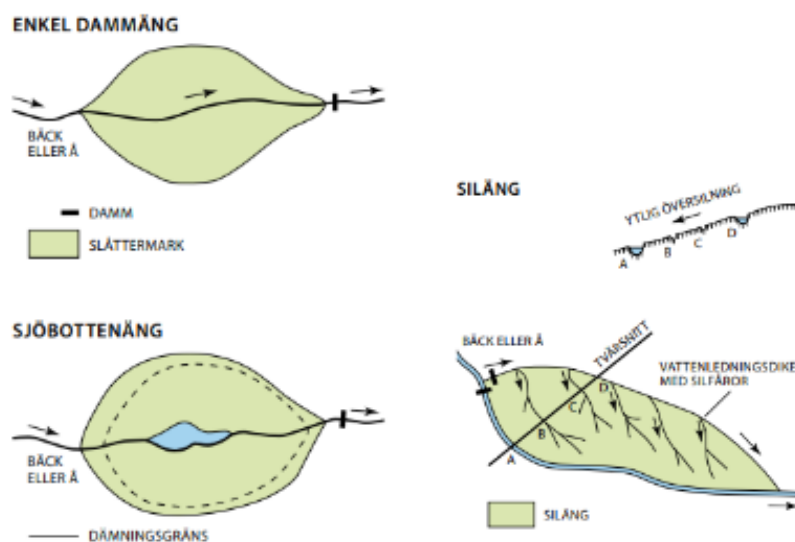
⁵⁷ Åtgärdsprogram för bevarande av rikkärr, Naturvårdsverket. Rapport 5601, augusti 2006

⁵⁸ Ibid

rationaliseringen av jordbruket minskade kärrrens betydelse och många områden dikades och odlades upp, blev betesmark eller växte igen till sumpskog.

Dammängar och silängar

Myrslåttermarker med aktiv vattenregim kan delas upp i två typer, dammängar och silängar. Man skötte markerna med hjälp av vattnet för att få hög och varaktig avkastning. Det var vanligt med en kombination av olika typer av vattenregim, lokala variationer samt att det inom samma område kunde finnas alla former från bevattnade områden till extensivt skötta kärrängar.



Figur 4. Principskiss över enkel dammäng och sjöbottenäng (t.v.) samt över hur en siläng är uppbyggd (t.h.).⁵⁹

Dammängar är marker med aktiv vattenregim i form av dämmen kring en bäck, å eller mindre sjö. I dammen berikades myren med näringsrikt slam från omgivningen vilket medförde hög kontinuerlig skörd. Vattennivån reglerades så att tjälen inte satte sig samt man kunde i viss mån styra höjden på växtligheten. Isen kunde användas till att släppas ner på myren en kort tid för att jämna ut marken samt att genom fastfrysning rycka bort mossor och små vedartade sly. Vattenregimen påverkade floran starkt.

Silängar är marker med aktiv vattenregim i form av översilning och kanaler. Detta medförde hög kontinuerlig skörd eftersom det syresatta vattnet tillgängliggör näring från myren. Ständigt rinnande vatten hindrar tjälen vilket påverkar floran och ger en lång vegetationsperiod. Vattenregimen påverkade floran starkt.

Under perioden med aktiv vattenregim dominerades troligen myren av ett ört- och starrsamhälle medan mossor och ris hölls tillbaka. När vattenregimen och hävden

⁵⁹ Jordbruksverket: Ängar, biologisk mångfald och variation i odlingslandskapet, våtängar 2002, maj.

upphörde invaderades ofta ängen av vitmossor, björnmossor, tuvbildande starrarter och lövsly, samt fick generellt en minskad diversitet.⁶⁰

Vattenregimen har idag till stora delar förlorats på dessa marker och det har lett till att biologiska mångfalden på dessa marker förändrats och förlorat sina värden.

3.5.4 Genomförande

Länsstyrelsen fastställer att sökt mark uppfyller definitionen för myrslåttermark och innehåller natur- och kulturvärden som gynnas av slåtter.

Troligen krävs fältbesök för samtliga marker första gången de kommer in i systemet för att fastställa prioriteringsgrunderna, se kap 3.5.5, och skötsel för marken. Vid återsökning till programmet bör tidigare beslut kunna ligga till grund om det inte gått för lång tid.

Ansökan och fältbesök av länsstyrelsen och att marken blir godkänd för myrslåtter innebär ingen förpliktelse från lantbrukarens sida.

Myrslåtter har i tidigare landsbygdsprogram slagits varje år och haft femårigt åtagande. Det finns myrmarker där floran skulle gynnas eller inte missgynnas av trädesår, främst kärrängar som traditionellt inte slagits varje år för att inte utarmas. Ett beslut om ersättning för slåtter av myrmarker föreslås därför fattas årligen för ett år i taget och betalas ut de år som marken slagits. Det ger flexibilitet för slåtter med olika intervaller. Slåtter vartannat år är gynnsamt för många arter som missgynnas av intensiv hävd, t.ex. orkidéer, andra kärlväxter med tvååriga livscyklar, mollusker, och insekter med ettåriga livscyklar.

Det finns även i administrativt hänseende vissa fördelar med att ha ettåriga beslut istället för femåriga åtaganden som gällt tidigare. Det behöver finnas möjlighet att kontrollera åtaganden, vilket försvåras om man till exempel skulle göra ett system med slåtter två år av fem, eftersom kontrollen måste sammanfalla med slåtteråret, annars riskeras det att det görs en felaktig bedömning. Eftersom det är stora förändringar mot tidigare ersättningsprogram, med bland annat halverad ersättning, kan det vara avskräckande att binda sig i fem år. Det är också fortfarande oklart vilken budget som kommer gälla för myrslåtter, då kan ettåriga ersättningsperioder göra att de mest prioriterade markerna får kan prioriteras löpande.

Beslut för myrslåttermarker bör innehålla villkor för när slåttern ska ske, hur hög stubben ska vara samt eventuell skötsel av kulturelement. Utöver detta kan fler rekommendationer och råd ges för att skötseln ska bli så bra som möjligt. Exempel på rekommendationer är med vilka intervaller marken bör slås, om ytan skulle förbättras genom att mer i det sammanhängande området röjs fram eller sköts annorlunda samt hotade arter som brukaren behöver ta hänsyn till.

Länsstyrelsen kan också rekommendera skötsel av vattenregim. Vattenregimen har lokala variationer och det är av stor vikt att det inte likformas.

⁶⁰ Svensk botanisk tidskrift 109 Häfte 6, 2015, Våtslåttermarker i Norrland förr och nu.

Naturvårdsverket bedömer att det är ont om tid med ansöknings- och prioriteringsprocessen inför slåttern 2023. För att länsstyrelserna ska hinna med processen bör det övervägas om ersättningen till myrmarker pausas under 2023 samt att ansökan för 2024 ska behandlas under 2023 för att urvalet av lämpliga marker ska bli så bra som möjligt. Eftersom ansökningsdatum och andra praktiska förutsättningar föreslås vara en del av Naturvårdsverkets föreskriftsrätt så behöver detta analyseras vidare i det fortsatta arbetet med att inrätta programmet.

Tiden för slåttern ska anpassas efter växtlighetens karaktär. Lågvuxna stråväxter kan slås från 15 juli medan örtvegetation skördas senare, ofta in i augusti. För tidig slåtter kan utarma växtligheten då inlagring i övervintrande delar är viktiga för kommande år. Slåttern bör dock ske före 31 augusti så att nyttan av att solen belyser bottenskiktet och bland annat gynnar insekter hinns med. Stubben behöver vara tillräckligt hög för att inte riskera att översvämmas så att vatten går in i och skadar växternas luftvävnad i rötter och jordstam. Röjsnören och klingor är inte lämpligt att använda på starr, fräken och gräs eftersom de sliter sönder växterna och roten riskerar att torka. Myrslätterängen ska därför slås med klippande eller skärande redskap på ett sådant sätt att växtmassan inte finfördelas.

Markens bärighet och känslighet kräver manuell slåtter och räfsning eller slåtter och räfsning med maskiner som är särskilt avsedda för blöta marker. Vegetationen i blöta marker är generellt känsliga för mekanisk belastning eftersom jordstammarna och rötterna kan skadas. Flertalet av arterna har aerenkym, ett syretransporterande kanalsystem från delarna ovan vattenytan till jordstammar och rötter.

Höet bör lämnas kvar några dagar efter avslagning för att fröa, men också för att det skyddar avslagna stjälkar mot uttorkning vid torr väderlek. Höet måste föras bort från ängen för att inte bidra till skadlig täckande förna. Höet skall hässjas för att kunna nyttjas som kreatursfoder, men får hänga kvar på hässjan över vintern som vinterfoder till ren eller klövvilt. Kvarvarande hö ska transporteras bort innan nästa växtsäsong.

Träd och buskar av igenväxningskaraktär ska hållas borta från myren och kulturelement bör synliggöras.

3.5.5 Prioritering

Inom myrmarkerna bedöms Natura 2000-naturtyperna *Öppna mossar och kärr* (7140), *Källor och källkärr* (7160), *Aapamyr* (7310) och *Rikkärr* (7230) vara dominerande. Det saknas dock tillförlitliga underlag när det gäller förekomsten av naturtypernas utbredning på myrmarker i norra Sverige. Detta beror på att ovan naturtyper inte ingick som valalternativ vid ängs- och betesinventeringen. Vid ett fältbesök kan dock naturtyperna fastställas och användas i senare prioritering. Det bedöms dock att väldigt stora delar av de myrar som kan ansöka om ersättningen kommer få naturtypsklassning. Därför kommer det att krävas fler prioriteringsgrunder.

Som styrande urvalsgrund föreslås därför att hävdberoende rikkärr och de myrmarker som har en aktiv vattenregim i form av periodvis översilning eller dämning bör prioriteras. Rikkärren har höga naturvärden och omfattas idag av ett åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper. En aktiv vattenregim påverkar florán starkt och föreslås därför vara prioriterad av framför allt naturvårdsskäl, men också för kulturhistoriska värden.

Som komplement till prioriteringarna ovan behöver det utvecklas en prioriteringsmodell för länsstyrelsens arbete. Modellen föreslås tas fram av Naturvårdsverket i samarbete med berörda länsstyrelser och bör ta hänsyn till både nationella, regionala och lokala prioriteringar. Prioriteringsmodellen kan innehålla saker som förutsättningar för långvarig slåtter, förekomst av hotade arter, betydelse för grön infrastruktur samt förekomst av kulturmiljövärden.

3.5.6 Övriga aspekter

Ytor som saknar gräs, halvgräs, fräken och örter på grund av ett tätt träd- och buskskikt, naturliga impediment eller värdefulla landskapselement får i smärre omfattning ingå i arealen. Ängslador, hässjor och andra kulturmiljövärden som har koppling till myrslåttern får också ingå i arealen.

3.6 Restaurering av betesmarker och slåtterängar

3.6.1 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår att ersättning kan lämnas för restaurering av slåtterängar och betesmarker där förutsättningarna för återupptagen och bibehållen hävd är gynnsamma och där hävden bidrar till att bibehålla, stärka eller utveckla höga natur- och kulturmiljövärden. Marken ska vara igenvuxen och inte nyligen ha genomgått en restaurering med ersättning från allmänna medel. Ett beslut om ersättning ska innehålla en plan för restaureringen. Planen kan omfatta en tidsperiod på upp till åtta år om det krävs för att åstadkomma önskvärt resultat. Efter avslutad restaurering ska resultatet besiktigas och dokumenteras så att övergången till jordbrukarstöd inom CAP underlättas. Efter restaureringen förväntas marken hävdas under en viss tidsperiod, med eller utan statliga stöd. I annat fall kan sökande bli återbetalningsskyldig.

Ersättning med 8 000 kr per hektar och år lämnas för restaurering av slåtteräng och med 5 500 kr för restaurering av betesmark.

Kommentar till kalkylen

Kalkylen för restaurering av betesmark baseras på uppskattade kostnader för ett femårigt restaureringsåtagande. I kalkylen ingår röjning av träd, sly och buskar med motor- och röjsåg, tid för hopsamling samt bortförsel med traktor, markbearbetning med betesputs, slagklipp eller liknande samt kostnader för djurtillsyn och stängselunderhåll under en period av restaureringsbete. I den

sistnämnda ingår också förlorat förädlingsvärde för bete med lägre fodervärde än normalt. Kalkylen har också reducerats med en skattning av de intäkter från försäljning av virke och flis som ofta är en möjlighet vid restaureringar av viss storlek.

Liksom för restaurering av betesmark har kalkylen för restaurering av slåtteräng beräknats för ett femårigt åtagande som sedan ligger till grund för en genomsnittlig årlig kostnad. Uppskattad tidsåtgång för röjning av träd, sly och buskar, hopsamling och utkörning av röjt material samt markbearbetning är samma som för restaurering av betesmark som beskrivs ovan. Kostnader för vidare restaureringsarbete har beräknats för alternativ med enbart restaureringsslåtter och ett alternativ med restaureringsslåtter samt restaureringsbete. I utförandet med restaureringsslåtter ingår två slåttertillfällen per säsong. I utförandet med restaureringsbete ingår kostnader för tillsyn av djur, förlorat förädlingsvärde för bete samt stängselunderhåll. Kostnader för restaureringsslåtter per slåttertillfälle har beräknats enligt fördelning om 60% traktor med rotorslåttermaskin, 30% motormanuell slåtterbalk och 10% lieslåtter. Vidare ingår hopsamling med strängläggare alternativt manuell räfsning, pressning till rundbal samt bärgning av skörd. Kalkylen har reducerats med en skattad intäkt från försäljning av flis och pressat hö. Kostnader för de två olika utförandena har viktats med 2/3 utförande med restaureringsbete, och 1/3 med två slåttertillfällen utan restaureringsbete.

3.6.2 Restaurering i CAP

Under flera programperioder av EU:s gemensamma jordbrukspolitik har lantbrukare kunnat ansöka om olika typer av ekonomisk ersättning i landsbygdsprogrammet för att restaurera betesmarker och slåtterängar som har växt igen. Syftet med ersättningarna har varit att öka arealen betesmarker och slåtterängar för att förstärka och utveckla odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden.

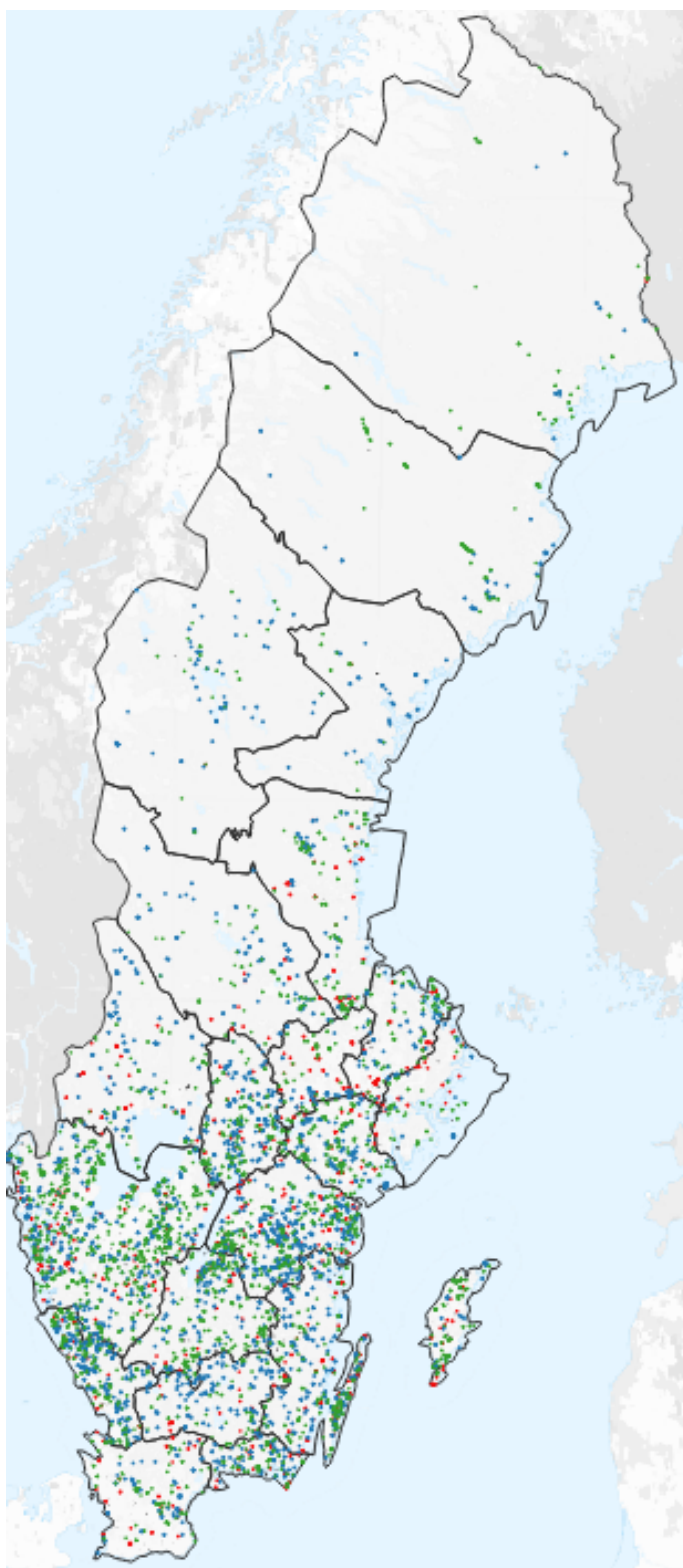
Under programperioden 2000–2006 utgjordes restaureringsstödet av en miljöinvestering i form av ett projektstöd enligt faktiska kostnader för en period på upp till 6 år, med ersättning för högst 90 procent av kostnaderna och ett maxbelopp på 10 000 kr per hektar och år. Perioden 2007–2013 fanns det dels en miljöersättning som ett femårigt åtagande med ett schablonbelopp om högst 3 600 kr per hektar och år, dels en miljöinvestering enligt faktiska kostnader med ersättning för högst 90 procent av kostnaderna. 2014–2020 fanns det dels en miljöersättning som ett femårigt åtagande med ett schablonbelopp om 3 600 kr per hektar och år, dels en miljöinvestering för engångsröjning med ett schablonbelopp om 5 000 kr per hektar. Under de senaste två perioderna har det således varit möjligt att söka antingen miljöersättning eller miljöinvestering för att restaurera betesmarker och slåtterängar.

De marker som ersättning har sökts för har avgränsats som restaureringsblock. Länsstyrelsen har i samråd med sökanden tagit fram en restaureringsplan som ska följas och när restaureringen är genomförd har länsstyrelsen besiktigt marken. Ett krav har varit att marken ska skötas i minst fem år efter slutförd och godkänd restaurering. En erfarenhet från de tidigare perioderna är att ersättning enligt

faktiska kostnader medför så pass mycket administration för sökanden att det minskar viljan att söka ersättningen. Det innebär även mer administration för länsstyrelsen. Schablonbelopp är därför att föredra för att öka incitamentet för att restaureringar ska genomföras. Miljöinvestering för engångsröjning har inte heller varit attraktivt att söka.

Under programperioden 2000–2006 restaurerades 3 550 hektar betesmarker och slätterängar och under programperioden 2007–2013 10 000 hektar. Enligt Jordbruksverkets uppföljning⁶¹ hävdades ca 70 % av de marker som hade fått miljöersättning eller projektstöd för restaurering under åren 2000–2013 fortfarande år 2020. Enligt uppgift från Jordbruksverket har cirka 1 500 hektar restaurerats årligen under innevarande programperiod, inklusive den areal som fått stöd för engångsröjning. I blockdatabasen för 2021 är 7 535 hektar registrerade som markklass restaureringsmark.

⁶¹ Jordbruksverket 2022. Restaurerade betesmarker och slätterängar. En uppföljning av marker som restaurerades med stöd från landsbygdsprogrammet 2000–2013. Uppföljningsrapport 2022:2.



Figur 5: Betesmarker och ängar där restaurering pågår eller som har restaurerats med miljöersättning, projektstöd eller miljöinvesteringsstöd från 2001 och fram till nu. Gröna prickar visar restaurerade marker under nuvarande programperiod, andra färger visar tidigare perioder och stödformer. Data från Jordbruksverket.

3.6.3 Historik och syfte

Naturbetesmarker och slåtterängar hör till Sveriges mest artrika naturtyper och utgör viktiga livsmiljöer för en mångfald av odlingslandskapets växt- och djurarter. Gräsmarkerna är de naturtyper som har minskat mest och finns bland de naturtyper som har sämst status i EU:s art- och habitatrapportering 2019. Idag återstår som en följd av jordbrukets rationalisering en mycket liten del av de betesmarker (ca 2 %) och slåtterängar (mindre än 0,5 %) som fanns vid sekelskiftet 1900. Drygt hälften av Sveriges rödlistade arter, framför allt skalbaggar, fjärilar och kärlväxter, förekommer i odlingslandskapet. En tredjedel av alla rödlistade arter är beroende av odlingslandskapet för sin överlevnad. Dessa arter är främst bundna till örtrika gräsmarker. Naturbetesmarker och slåtterängar har således en mycket stor betydelse för den biologiska mångfalden.

För att natur- och kulturmiljövärden i betesmarker och slåtterängar ska bevaras behöver de hållas öppna genom att betesmarken betas och slåtterängen slås. Om hävden av marken upphör växer det så småningom upp så många buskar och träd att förhållandena för växt- och djurlivet förändras. Gräs, örter, svampar och djur som är anpassade till och beroende av den öppna hävdade marken med högt ljusinsläpp missgynnas och försvinner så småningom till stor del, vilket också medför att mängden foder på marken minskar.

Syftet med restaurering av betesmarker och slåtterängar är att förbättra eller återskapa förutsättningarna för bibehållen, stärkt eller utvecklad hävdgynnad biologisk mångfald och viktiga ekosystemtjänster, samt att återskapa, synliggöra och stärka kvaliteter knutna till värdefulla kulturmiljölandskap. Detta sker bland annat genom att minska antalet träd, buskar och sly så att området öppnas upp och ett högre ljusinsläpp når marken. Därigenom stärks även grässvålen så att fodervärdet förbättras. Samtidigt skapas en ökad variation i odlingslandskapet, vilket även ger en positiv effekt på landskapsbilden och upplevelsevärdena i landskapet. Det är en fördel om en restaurering också kan bidra till en förbättrad grön infrastruktur, bättre arrondering och mer funktionell drift.

Efter genomförd restaurering ska hävden fortgå på de restaurerade betesmarkerna och slåtterängarna i minst fem år. Oftast är det en fördel om restaureringen resulterar i att de restaurerade markerna kan kvalificera till att erhålla miljöersättning för någon av markklasserna betesmarker med särskilda värden, slåtterängar med särskilda värden, mosaikbetesmarker, alvarbete, skogsbete, gräsfattiga marker, eller fåbodbete med komplementet särskild skötsel av fåbodbete.

Behovet av restaurering av hävdberoende gräsmarker som idag bedöms motsvara naturtyper i bilaga 1 till art- och habitatdirektivet har redovisats i Sveriges prioriterade åtgärdsprogram för Natura 2000 (PAF)⁶². Restaureringsbehovet för de berörda naturtyperna belägna inom Natura 2000-områden uppskattas till drygt 32 000 hektar. Restaureringsbehovet för motsvarande naturtyper belägna utanför

⁶² Redovisning av uppdrag om revidering och komplettering av "PAF", prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027. Naturvårdsverket 2021-09-23.

Natura 2000-områden uppskattas till drygt 50 000 hektar (se tabell 2 nedan). De angivna arealerna bygger på en skattning baserad på Artdatabankens expertbedömningar, eftersom bra aktuella kartläggningar saknas, och täcker inte in behovet av återskapande av naturtyper.

Tabell 2. Arealer (hektar) med restaureringsbehov (för att bevara befintliga värden)⁶³

Markslag	Natura 2000	Övriga landskapet	Summa	Restaureringsbehov angivet i PAF 2019
Hed- och buskmark	2 408	2 279	4 687	2 900
Betesmark	16 010	36 688	52 698	53 000
Äng	2 911	1 256	4 167	12 000
Trädklädd betesmark från skog	6 494	8 205	14 699	15 000
Vegetationsfattiga marker	4 584	2 297	6 881	1 000
Summa	32 407	50 725	83 132	83 900

3.6.4 Genomförande

Grundkravet för att en mark ska kunna beviljas ersättning för restaurering är att marken utgörs av en igenvuxen tidigare betesmark eller slätteräng som är i behov av restaurering för att markens natur- och kulturmiljövärden ska bibehållas, stärkas eller utvecklas, och som utifrån en samlad bedömning har goda förutsättningar för att efter restaurering återgå i varaktig hävd i form av bete eller slätter. Marken får inte ha erhållit statligt stöd för skötsel- eller restaureringsåtgärder de senaste fem respektive tio åren om det inte finns särskilda skäl för undantag. Exempel på särskilda skäl för undantag kan vara att marken har bytt ägare eller tidigare har brukats av annan lantbrukare.

Vid restaurering genomförs åtgärder som ska möjliggöra återupptagen hävd i form av bete eller slätter i igenvuxna marker som tidigare har varit brukade som betesmark eller slätteräng. Restaurering av en igenvuxen mark innebär ofta att genom avverkning minska och hålla tillbaka antalet träd, buskar och sly, samt att frigöra igenväxta landskapselement som till exempel stenmurar. På så sätt blir marken öppnare och ljusinsläppet högre, varvid betingelserna för hävdgynnade arter förbättras, grässvålen stärks och fodervärdet ökar.

I restaureringen ingår bland annat momenten maskinell avverkning av träd, skotning och flisning, kompletterande manuell huggning och röjning, samt risdragning, fagning och bränning. Röjning av träd, buskar och sly är inte en engångsinsats utan behöver återkomma flera gånger under restaureringen för att

⁶³ Bilaga 3. Förtydliganden och underlag avseende hävdberoende marker (naturtypsgrupperna E2.2 Hed- och buskmarker, E2.4 gräsmarker samt E2.7 vegetationsfattiga marker). Bilaga till: Redovisning av uppdrag om revidering och komplettering av "PAF", prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027. Naturvårdsverket 2021-09-23:

resultatet ska bli bra. Stängselunderhåll är en integrerad del av restaureringen som behövs för restaureringsbetet och efterföljande kontinuerlig hävd. Vid restaurering av slätterängar kan även stubbfräsning och restaureringsslätter bli aktuellt.

Restaureringsåtgärderna behöver utföras under en följd av år, i normalfallet ca fem år, men upp till åtta år kan i vissa fall behövas innan betingelserna för hävdgynnade växt- och djurarter eller markens fodervärde är tillräckligt bra. Till exempel vid friställning av gamla grova ädellövträd kan det ofta behövas en längre restaureringstid. Restaurering som endast omfattar en engångsröjning behöver normalt en kortare restaureringstid om ett till två år.

Ett beslut om ersättning för restaurering ska avse en genomförandeperiod om upp till åtta år. Då större delen av det första året normalt går åt till länsstyrelsens administration och markägarens förberedelser bör restaureringsperioden starta året efter detta. I samband med beslutet om ersättning ska länsstyrelsen fastställa en restaureringsplan som beskriver genomförandet av restaureringen och har upprättats gemensamt av brukaren och länsstyrelsen.

Restaureringsplanen ska ange hur lång tid restaureringen beräknas ta, och kan innehålla uppgifter om areal som ska restaureras, avgränsning på karta, motivering av restaureringsbehovet, samt beskrivning av befintliga natur- och kulturmiljövärden. Den bör också innehålla en beskrivning av de åtgärder som ska genomföras, hur ofta, vid vilka tidpunkter och på vilket sätt de olika åtgärderna ska genomföras, samt beskrivning av den framtida hävden av den restaurerade marken.

Vid restaurering av mark är vissa åtgärder förbjudna att vidta på marken som restaureras om de inte särskilt tillåts i restaureringsplanen. Det gäller bland annat användning av bekämpningsmedel, gödsling och andra åtgärder som kan skada natur- och kulturmiljövärden. Länsstyrelsen får medge undantag från förbuden om det finns särskilda skäl.

Efter avslutad restaurering ska länsstyrelsen besiktiga resultatet. Besiktningen ska dokumenteras på ett sådant sätt att den kan användas som underlag inför fastställande av markklass och ansökan om ersättning för skötsel med finansiering från CAP.

Den areal restaurerad mark som länsstyrelsen fastställer vid slutbesiktningen ska bevaras och skötas som betesmark eller slätteräng i minst fem år från och med kalenderåret efter att restaureringen har avslutats och godkänts.

3.6.5 Prioritering

Naturvårdsverkets förslag innebär en tydlig inriktning mot att låta urvalet av ansökningar styras mot mark som

- Motsvarar hävdberoende gräsmarksnaturtyper enligt bilaga 1 till art- och habitatdirektivet (se tabell 2),
- kan komma att motsvara dessa, eller
- är viktiga för bevarande eller spridning av hävdgynnade hotade arter.

Som beskrivs i avsnitt 3.1.7 behöver även andra aspekter vägas in, men detta är den inriktning som gäller i första hand. Om ansökningsunderlaget inte medger en sådan

prioritering så behöver i andra hand andra urvalsgrunder tillämpas, exempelvis den mer generella nyttan av en restaurering för odlingslandskapets gröna infrastruktur eller värdet av att tillföra ny areal slätterhävdat ängsmark, oavsett naturtypskvalitet.

Länsstyrelserna ska följa de övergripande och nationella prioriteringarna, men kan bedöma vilka hävdgynnade gräsmarksnaturtyper i bilaga 1 till art- och habitatdirektivet som är mest prioriterade i länet, liksom vilka övriga aspekter som är relevanta att väga in i urvalet.

Naturvårdsverket avser att i nästa steg tillsammans med länsstyrelserna utforma ett stöd för den handläggning som behövs för att stödja det regionala urvalet. Det kan till exempel handla om att utveckla en poängmodell som på ett överskådligt sätt fångar de aspekter som är viktiga att värdera inför beslut om restaurering.

3.6.6 Övriga aspekter

Det finns ett stort behov av restaurering av betesmarker och slätterängar och det finns därför anledning att titta på hur restaureringsersättningen i framtiden skulle kunna byggas ut för att öka takten i restaureringen om medel till detta finns.

Några exempel på åtgärder som kan ge ökade incitament för att restaurera och hävda marker är att inrätta ersättningsmöjligheter för stängsling, plantering av buskar och träd eller bekämpning av invasiva främmande arter.

4. Förslagets förenlighet med reglerna om statsstöd

En viktig utgångspunkt för uppdraget är att EU statsstödsregler kan ha avgörande betydelse för hur det nationella ersättningssystemet kan utformas. Naturvårdsverket väljer därför att lämna en relativt utförlig redogörelse för hur vi bedömer att förslaget förhåller sig till reglerna.

4.1 Ersättningssystemet kompenserar för utförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

4.1.1 Stödet kan träffas av det generella förbudet mot statsstöd

Av artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, anges att

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

Detta ger uttryck för det grundläggande generella förbudet inom EU mot att lämna statligt stöd, statsstöd, till företag. För det fall en medlemsstat vill ge stöd som inte är förenligt med bestämmelsen i bl.a. artikel 107.1, krävs enligt artikel 108.2 att Rådet beslutar att åtgärden ska anses vara förenlig med den inre marknaden. Det krävs alltså att en tänkt stödordning godkänns i förväg för att i ett sådant fall vara lagligt. Genom beslut, antagandet av förordningar om gruppundantag respektive stöd av mindre betydelse och riktlinjer inom olika sektorer har vissa kategorier av stöd förklarats förenliga med fördraget eller undantagits från kravet på att stödet ska vara godkänt i förväg.

Målgruppen för det bidrag som föreslås i detta uppdrag – ett bidrag enbart nationellt finansierat som ligger utanför CAP – är lantbrukare och andra förvaltare av ängs- och betesmarker; marker som återfinns i jordbruksmark. Även om mottagare av stödet alltså inte är begränsad till företag, finns det anledning att anta att den största andelen av mottagare är lantbrukare.

Kommissionen har genom meddelande om riktlinjer, bl.a. för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden samt för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi (2014/C 204/01 respektive 2022/C 80/01)

tillkännagett sin tolkning av EUF-fördraget och vägledning om vad som kan utgöra tillåtligt stöd enligt fördraget inom respektive sektor.

Av jordbruksriktlinjerna och däri gjorda hänvisningar följer sammanfattningsvis att reglerna om statligt stöd är tillämpliga på stöd som lämnas för åtgärd som faller utanför tillämpningsområdet för landsbygdsprogrammet och förordning (EU) nr 1305/2013 – även för så kallad ”åtgärd som liknar en landsbygdsutvecklingsåtgärd” och vilken finansieras helt med nationella medel.

Det kan konstateras att det bidrag till åtgärder i ängs- och betesmarker som föreslås kunna ges till markägare eller -användare är sådant som kommer träffa verksamheter som bedriver ekonomisk verksamhet (jordbrukaren som främsta förväntade mottagare) på en marknad. De åtgärder som föreslås vara stödberättigande är dock sådana som bedöms ha låg lönsamhet och som är av låg prioritet för mottagargruppen. De är generellt sett inte heller förknippade med att generera någon vinst. Detta skulle kunna tala för att bidraget inte skulle vara konkurrensstörande. Eftersom åtgärderna dock främjar en gynnsam markanvändning som i sig kan bidra till att viss mark kvalificerar sig för att fortsatt få stöd genom CAP, samt då åtminstone restaureringsåtgärder kan generera visst material som kan säljas mot vinst (exempelvis flis), kan det inte uteslutas för någon typ av åtgärd inom det föreslagna programmet att dessa kan höja värdet på den aktuella marken. Det kan även antas att utförandet av de åtgärder som omfattas av det nationella programmet kan medföra fördelar i form av goodwill för mottagarna. Mot den bakgrunden görs bedömningen att stödet generellt kan sägas snedvrida eller hota snedvrida marknaden och därmed även påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det rör sig därför om ett stöd som skulle kunna vara oförenligt med statsstödsreglerna.

Det föreslagna programmet är utformat med utgångspunkt i syftet att bevara natur- och kulturvärden i de aktuella markerna. Utifrån detta syfte, bedöms de åtgärder som är aktuella inom programmet inte kunna utformas i enlighet med jordbruksriktlinjerna eller någon gruppundantagsförordning. De faller således inte in under någon kategori av åtgärder som på förhand undantagits kravet på Rådets godkännande eller som faller in under de åtgärder som beskrivs i jordbruksriktlinjerna och som – om de följde beskriven utformning – skulle kunna godkännas av Rådet (jfr. framför allt med stöd för åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk i avsnitt 1.1.5.1.som syftar till att upprätthålla och främja nödvändiga övergångar till jordbruksmetoder som gynnar miljön och klimatet, men där de åtgärder som ligger inom föreslaget program inte är direkt kopplade till jordbruket).

4.1.2 Stöd till utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Det följer av artikel 106.2 EUF att företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i

en omfattning som strider mot unionens intresse. Bestämmelsen har den faktiska innebörden att en medlemsstat kan anförtro en aktör att utföra *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*, dvs. tjänster som offentliga myndigheter bedömer är särskilt viktiga för medborgarna och som inte skulle utföras utan offentligt ingripande. Om en tjänst får definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är möjligheterna att få ge statsstöd större än för annan ekonomisk verksamhet.

Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är ett föränderligt begrepp som bland annat beror på medborgarnas behov, den tekniska utvecklingen och marknadsutvecklingen samt sociala och politiska preferenser i den berörda medlemsstaten. EU-domstolen har slagit fast att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som har vissa särdrag jämfört med andra typer av ekonomisk verksamhet. Eftersom det saknas särskilda unionsbestämmelser som fastställer räckvidden för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har medlemsstaterna stor handlingsfrihet när det gäller att definiera en viss tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och att bevilja tjänsteleverantören ersättning för tillhandahållandet av tjänsten. Kommissionens behörighet i detta avseende är begränsad till att kontrollera huruvida medlemsstaten har gjort ett uppenbart fel vid avgränsningen av en tjänst som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och för att bedöma om ersättningen eventuellt omfattar statligt stöd.

I ett avgörande från EU-domstolen (det s.k. Altmarkmålet, mål C-280/00) har domstolen slagit fast fyra förutsättningar, ”Altmarkkriterierna”, som gäller frågan om när statsstödsreglerna kan bli tillämpliga på ekonomiskt stöd till aktörer som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Om alla kriterier är uppfyllda ansåg domstolen att ersättningen inte gynnar företaget som får ersättningen i förhållande till konkurrerande företag och gynnandekriteriet i artikel 107.1 EUF är därmed inte uppfyllt. Det innebär att åtgärden inte är ett statsstöd oavsett om övriga kriterier i artikel 107.1 är uppfyllda. Ersättning som uppfyller Altmarkkriterierna behöver därför inte anmälas till kommissionen eller på annat sätt utformas enligt statsstödsreglerna. Upphandlingsreglerna kan däremot vara tillämpliga och ett korrekt upphandlingsförfarande är ofta en förutsättning för att uppfylla Altmarkkriterierna.

4.1.3 Altmarkkriterierna

Enligt EU-domstolen är ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte att betrakta som statsstöd om fyra kriterier är uppfyllda:

För det första ska det mottagande företaget faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.

För det andra ska kriterierna för hur ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.

För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid

har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter.

För det fjärde ska, när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av den nödvändiga ersättningen ha fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med transportmedel som är lämpliga för att fullgöra den allmänna trafikplikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av trafikplikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av trafikplikten (Altmarkmålet rörde ersättning för att bedriva kollektivtrafik, kriteriet är även tillämpligt på andra åtgärder).

I ett tillkännagivande från 2012 (Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02) har Kommissionen gett sin syn på när Altmarkkriterierna är uppfyllda:

4.1.4 Kommissionens bedömning av första kriteriet

I förhållande till det första kriteriet har Kommissionen uttalat att ett uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ska definieras, vilket sammanfaller med kravet om ”särskilt uppdrag” i artikel 106.2 EUF. Rent allmänt innebär uppdraget att tillhandahålla en särskild allmännyttig tjänst tillhandahållandet av tjänster som ett företag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig eller inte åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor. Genom att tillämpa ett kriterium som avser allmänintresset kan medlemsstaterna eller unionen förena sådana tjänster med särskilda skyldigheter. Kommissionen anser också att de tjänster som ska klassificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse måste vara riktade till medborgarna eller ligga i hela samhällets intresse. För att artikel 106.2 i fördraget ska vara tillämplig måste tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse anföras ett eller flera företag. De berörda företagen måste därför ha anförtratts ett särskilt uppdrag av staten. Också det första Altmarkkriteriet kräver att företagen har en skyldighet att tillhandahålla en allmännyttig tjänst. För att rättspraxis i Altmarkdomen ska följas krävs det att det berörda företags och myndighetens skyldigheter fastställs i uppdraget att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

Uppdraget att tillhandahålla allmännyttiga tjänster ska tilldelas företagen genom en handling som, beroende på lagstiftningen i medlemsstaterna, kan vara en lag eller annan författning eller ett avtal. Uppdraget kan också fastställas genom flera handlingar. På grundval av kommissionens strategi i sådana fall ska i handlingen eller handlingarna åtminstone anges följande:

- a. innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet;
- b. företaget och, i förekommande fall, det berörda territoriet;
- c. innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget av myndigheten i fråga;

- d. metoderna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen;
- e. åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation;

4.1.5 Kommissionens bedömning av andra kriteriet

Vad gäller det andra Altmarkkriteriet, så har Kommissionen uttalat att de parametrar som ligger till grund för beräkningen av ersättningen måste vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt för att säkerställa att de inte medför en ekonomisk fördel som skulle kunna gynna det stödmottagande företaget på bekostnad av konkurrerande företag.

Behovet av att fastställa ersättningsparametrarna i förväg innebär inte att ersättningen måste beräknas på grundval av en särskild formel (till exempel ett visst pris per dag, per måltid, per passagerare eller per antal användare). Det som har betydelse är endast att det redan från början är klart hur ersättningen ska fastställas. Om myndigheten beslutar att ersätta alla utgiftsposter för tjänsteleverantören måste den avgöra på förhand hur dessa kostnader kommer att fastställas och beräknas. Endast de kostnader som har direkt samband med tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse kan beaktas i detta sammanhang. Alla de inkomster som tillhandahållandet av tjänsten ger företaget måste dras av. Om företaget erbjuds en rimlig vinst som en del av ersättningen måste beslutet om tilldelning också ange kriterierna för hur denna vinst ska beräknas.

4.1.6 Kommissionens bedömning av tredje kriteriet

Enligt det tredje Altmarkkriteriet får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst. Därför måste en mekanism som avser valet av tjänsteleverantör vara utformad så att ersättningsnivån fastställs på grundval av dessa element.

Med rimlig vinst avses en kapitalavkastning som skulle krävas av ett typiskt företag som överväger om det ska tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse under hela perioden för tillhandahållandet av tjänsten, med hänsyn tagen till graden av risk. Graden av risk beror på vilken sektor eller typ av tjänst det är fråga om och vilka egenskaper kompensationsmekanismen har.

4.1.7 Kommissionens bedömning av fjärde kriteriet

I enlighet med det fjärde Altmarkkriteriet måste den ersättning som erbjuds antingen vara resultatet av ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för gemenskapen, eller resultatet av en jämförande analys av ett typföretag, välskött och tillräckligt utrustat med nödvändiga medel. Om det finns en allmänt accepterad marknadsersättning för en viss tjänst är den ersättningen det bästa riktmärket för ersättning i avsaknad av ett anbud. Om ingen sådan marknadsersättning existerar måste ersättningsbeloppet fastställas på grundval av

en analys av de kostnader som ett typiskt företag, välskött och tillräckligt utrustat med materiella resurser för att kunna uppfylla de krav som tillhandahållandet av en allmännyttig tjänst ställer, skulle ha åsamkats vid fullgörandet av dessa skyldigheter, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst för att fullgöra dessa skyldigheter. Målet är att se till att ett ineffektivt företags höga kostnader inte tas som riktmärke.

När det gäller begreppet ”välskött företag”, och i avsaknad av en officiell definition, bör medlemsstaterna tillämpa objektiva kriterier som i ekonomiskt hänseende erkänns vara representativa för en tillfredsställande förvaltning. Kommissionen anser att enbart kriteriet att ett företag genererar vinst inte är tillräckligt för att det ska anses vara välskött. Hänsyn bör dock tas till det faktum att företagets finansiella resultat, särskilt inom de sektorer som oftast berörs av allmännyttiga tjänster, kan påverkas kraftigt av deras marknadsstyrka eller av sektorspecifika regler. Kommissionen anser att begreppet ”välskött företag” innebär att gällande redovisningsstandarder på nationell eller internationell nivå eller unionsnivå iakttas. Medlemsstaterna kan basera sin analys bland annat på analytiska nyckeltal som är representativa för produktivitet (såsom avkastning på sysselsatt kapital, total kostnad i förhållande till omsättning, omsättning per anställd, mervärde per anställd, personalkostnader i förhållande till förädlingsvärde). Medlemsstaterna kan också använda analytiska nyckeltal som avser kvaliteten på utbudet i förhållande till användarnas förväntningar. Ett företag som anförtrots att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som inte uppfyller de kvalitativa kriterier som fastställs av den berörda medlemsstaten utgör inte ett välskött företag även om kostnaderna är låga.

Företag med sådana analytiska nyckeltal, som är typiska för en effektiv ledning, kan anses vara representativa för typiska företag. En analys och jämförelse av kostnadsstrukturerna måste dock beakta storleken på företaget i fråga och det faktum att det inom vissa sektorer sida vid sida kan finnas företag med mycket olika kostnadsstrukturer. Hänvisningen till kostnaderna för ett ”typiskt” företag inom sektorn i fråga förutsätter att det finns ett tillräckligt stort antal företag vars kostnader kan beaktas. Dessa företag kan vara belägna i samma medlemsstat eller i andra medlemsstater. Kommissionen anser dock att man inte kan återopa kostnaderna för ett företag som har en monopolställning eller tar emot ersättning för allmännyttiga tjänster som ges på villkor som inte är förenliga med unionslagstiftningen, eftersom kostnadsnivån i bägge fallen kan vara högre än vanligt. De kostnader som ska beaktas är alla kostnader som avser tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga de direkta kostnader som är nödvändiga för att tillhandahålla tjänsten i fråga och ett lämpligt bidrag till de indirekta kostnader som är gemensamma såväl för tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse som för annan verksamhet. Om medlemsstaten kan visa att kostnadsstrukturen för det företag som anförtrots att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse motsvarar den genomsnittliga kostnadsstrukturen för effektiva och jämförbara företag inom sektorn i fråga, anses den ersättning som gör det möjligt för företaget att täcka sina kostnader, inbegripet en rimlig vinst, uppfylla det fjärde Altmarkkriteriet. Med ”företag som är tillräckligt utrustat med materiella resurser”

ska förstås ett företag som har de resurser som krävs för att omedelbart fullgöra den skyldighet att tillhandahålla en allmännyttig tjänst som åligger det företag som ska anförtros tillhandahållandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse.

4.1.8 Ersättning enligt det nationella programmet utgår för utförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

Skyddet för biologisk mångfald har i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 lyfts fram som avgörande för såväl tillgång till naturen, ökad motståndskraft mot nya sjukdomar och dess spridning, för möjligheterna till en god återhämtning efter Covid-19-krisen, livsmedelsförsörjning och i kampen mot klimatförändringen. Strategin för biologisk mångfald är en viktig del i meddelandet om den europeiska gröna given och omfattar mål och åtaganden för att uppnå välfungerande och motståndskraftiga ekosystem.

Det nu aktuella nationella programmet för åtgärder i ängs- och betesmarker ligger i linje med EU:s strategi för biologisk mångfald, då det i sin helhet syftar till att främja möjligheterna för biologisk mångfald och bevarandet av natur- och kulturvärden i odlingslandskapet.

På nationell nivå finns sedan lång tid det av riksdagen antagna miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap som ett uttryck för att detta är ett prioriterat politikområde. Till för det aktuella programmet relevanta preciseringar hör bland annat

”Variationsrikt odlingslandskap

Odlingslandskapet är öppet och variationsrikt med betydande inslag av hävdade naturbetesmarker och slåtterängar, småbiotoper och vattenmiljöer, bland annat som en del i en grön infrastruktur och erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter.”,

och

”Bevarade natur- och kulturmiljövärden

Biologiska värden och kulturmiljövärden i odlingslandskapet som uppkommit genom långvarig traditionsenlig skötsel är bevarade eller förbättrade.”

Miljökvalitetsmålet har så långt inte uppfyllts och trenden är alltjämt negativ för delar av målet. För målet finns flera indikatorer, där den som avser tillståndet för betesmarker och slåtterängar bedöms vara mest relevant för det aktuella ersättningssystemet. Indikatorn omfattar såväl areal som kvalitet.

Det förslag till stödförordning som i detta uppdrag läggs fram bygger på att regeringen genom antagandet av densamma förklarar att tjänster för att bevara biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Bevarandet av biologisk mångfald och kulturmiljövärden bedöms vara särskilt viktigt för medborgarnas långsiktiga levnadsmiljö. Det bedöms vidare att åtgärderna inte skulle utföras om staten inte ingrep med finansiering, eller i otillräcklig utsträckning. Detta utifrån att åtgärderna till största delarna redan sedan tidigare varit föremål för ersättningssystem (CAP)

och att odlingslandskapet är det område där utvecklingen för den biologiska mångfalden har varit särskilt dålig under lång tid.

De tidigare miljöriktlinjerna, som gällde fram till den 27 januari 2022, var tillämpliga på sektorer såsom skogs- och jordbruket vid åtgärder som kunde anses utgöra ”miljöskydd” och, vid primärproduktion av jordbruksprodukter, endast om det inte fanns särskilda regler i jordbruksriktlinjerna som träffade åtgärderna (jämför punkt 14 b)). Miljöriktlinjerna (2014/C 200/01) var däremot inte tillämpliga på åtgärder som avser biologisk mångfald (punkt 15 e)). Kommissionen uttalade i stället att stöd för åtgärder som avser biologisk mångfald kan behandlas enligt reglerna om stöd av allmänt ekonomiskt intresse (fotnot 18, vari hänvisades till ärendena SA. 31243 (2012/N) och NN8/2009).

Nuvarande riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi omfattar stöd till bl.a. skydd eller återställande av biologisk mångfald. Dock omfattar riktlinjerna inte statligt stöd som omfattas av reglerna för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn (punkt 2.1.13). Detta medför att de nya miljöriktlinjerna inte kan anses tillämpliga på nu aktuell stödordning.

Att biologisk mångfald och bevarande kan anses vara av allmänt ekonomiskt intresse får, utöver Kommissionens uttalande i de tidigare miljöriktlinjerna, även stöd av dess uttalanden i ärenden där syftet (att bevara naturområden) med tjänsterna inte har ifrågasatts (SA. 31243 (2012/N) och NN8/2009). Att stöd för åtgärder med syfte att skydda biologisk mångfald numera omfattas av miljöriktlinjerna bedöms inte heller medföra att möjligheten för medlemsstaterna att behandla sådana åtgärder inom ramen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse begränsas, särskilt inte då nu aktuellt stöd riktar sig framför allt till företag verksamma inom jordbrukssektorn över vilken miljöriktlinjerna inte gäller.

4.1.9 De fyra Altmarkkriterierna är uppfyllda – åtgärderna utgör inte statsstöd

Mot bakgrund av ovanstående beskrivning och hur förslaget till stödförordning har utformats så gör Natuvårdsverket bedömningen att Altmark-kriterierna kommer att vara uppfyllda för det nationella ersättningsystemet.

Kriterium 1 – ålagd klar och tydlig skyldighet

I det författningsförslag som läggs fram i detta uppdrag fastställs en skyldighet för stödmottagaren att utföra de åtgärder som syftar till bevarandet av biologisk mångfald och kulturmiljövärden. I författningsförslaget återfinns även krav på att varje beslut ska innehålla information om att bidraget avser skyldigheten att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. De åtgärder som kan komma i fråga för bidraget är vidare tydligt beskrivna och avgränsade.

Kriterium 2 – kriterier för hur ersättningen beräknas fastställda i förväg på objektivet och öppet sätt

För varje typ av åtgärd –hamling, myrslåtter, naturvårdsbränning och restaurering – har ersättningsschabloner (se mer om överväganden vad gäller ersättningen under avsnitt 3 ovan) tagits fram där bidrag ges per en given enhet (träd respektive hektar

mark) och tidsperiod där åtgärden vidtas. Det finns enligt stödförordningen inget utrymme att avvika från fastställda schabloner. Vidare är åtgärderna som stöd kan beviljas för tydligt avgränsade och genom den föreslagna föreskriftsrätten finns ytterligare möjligheter att fastställa objektiva kriterier, bland annat för ansökningsförfarandet.

Kriterium 3 – ingen överkompensation

När ersättningsschablonerna har tagits fram har beloppen grundat sig i uppskattade kostnader för de olika arbetsmoment som de olika åtgärderna innefattar. Det är ett brett underlag som legat till grund för beräkningarna och flera källor har använts för kostnadsuppskattningarna. Approximerade intäkter har räknats bort och någon vinst har inte räknats in i underlaget. Dessutom har ersättningsnivåerna lagts på en nivå som motsvarar omkring 70 % av den beräknade kostnadstäckningen. Mot denna bakgrund bedöms ersättningsnivåerna vara sådana där stödmottagarna inte överkompenseras i förhållande till de faktiska kostnader åtgärden inneburit.

Eftersom en ersättning enligt schablon dock till sin natur riskerar att under- eller överkompensera mottagaren i det enskilda fallet och det kan vara svårt att förutse om vilken intäkt som kan genereras vid åtgärden restaurering, har det i författningsförslaget tagits in dels en uppföljande och kontrollerande funktion hos länsstyrelsen som bl.a. syftar till att säkerställa att ersättningsnivåerna motsvarar mottagarens faktiska kostnader, dels en möjlighet till återkrav (en s.k. claw-backmekanism) om det visar sig att stödmottagaren genom ersättningen överkompenserats på ett sådant sätt som inte är förenligt med det tredje kriteriet och vad Kommissionen uttalat i dess meddelande över bl.a. Altmarkkriterierna.

Kriterium 4 – den nödvändiga ersättningen har fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag haft

Av vad som redovisats ovan framgår att de ersättningsschabloner som tagits fram baseras på undersökningar av de kostnader som olika arbetsmoment i de föreslagna åtgärderna innebär för ett välskött jordbruksföretag. Underlaget är diversifierat och flera olika källor har använts för att fastställa de kostnadsnivåer som ska gälla. Såväl Jordbruksverkets etablerade basprislista som expertkompetens vid myndigheter och representanter för vissa företag i branschen har använts för att göra uppskattningar av kostnadsbilden samt av eventuella intäkter och variationer inom en viss typ av åtgärd. Dessa beräkningar är således inte endast beräknade på inrapporterad statistik eller på ett fåtal uppgifter från en okontrollerad avsändare (jfr Kommissionens bedömning i beslut C 3/08 (ex. NN 102/05), där ersättning baserad på ett genomsnitt av inrapporterade uppgifter om kostnader för ett visst år underkändes). Mot denna bakgrund görs bedömningen att de beräkningar som ligger till grund för ersättningar enligt schablon motsvarar de nettokostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha för att utföra föreslagna åtgärder.

4.1.10 Summering

Sammanfattningsvis bedöms den föreslagna ersättningen enligt det nationella programmet inte utgöra statsstöd. Det saknas därför anledning att inleda en process

att i föreskriven ordning få förslaget till stödförordning godkänt av Rådet inför ikraftträdande. För det fall kriterierna för fastställande av ersättningen eller ersättningsschablonerna väsentligt skulle förändras inför ikraftträdande på ett sådant sätt som medför att Altmarkkriterierna inte skulle vara uppfyllda, finns möjlighet att utforma stödförordningen på ett sådant sätt att den är förenlig med Kommissionens beslut 2012/21/EU om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Därigenom behöver åtgärderna inte anmälas för godkännande inför ikraftträdande.

4.2 Ersättningssystemet kompenserar inte för utförandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

Som konstaterats under avsnitt 4.1.1, bedöms de föreslagna åtgärderna i sig utgöra sådant stöd som kan vara oförenligt med den inre marknaden. För det fall det nationella programmet inte skulle kompensera för utförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, krävs således en anmälan om godkännande av statsstöd inför ikraftträdande. Kommissionen har i jordbruksriktlinjerna, i de allmänna bestämmelserna, i kapitel 3 angett de gemensamma bedömningsprinciper som gäller inom sektorn och som – för det fall stödet utformas i enlighet med principerna – kan medföra att en tänkt stödordning godkänns. Den föreslagna stödordningen skulle således behöva anpassas till dessa bedömningskriterier, som exempel kan nämnas särskilda uppgifter från stora företag, utbetalning av ersättning först när åtgärden är utförd samt införandet av maxbelopp för stödåtgärderna.

5. Konsekvensutredning

I detta avsnitt redovisas förslagens konsekvenser enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

5.1 Problemet och vad man vill uppnå

I samband med regeringens beslut om förslag till nationell strategisk plan för genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik för perioden 2023–2027, beslutade regeringen att vissa miljöersättningar inte längre ska ingå i den strategiska planen. Skälet för att lyfta ut åtgärderna var enligt regeringen att hitta *enklare, mer flexibla och kostnadseffektiva lösningar* för hur åtgärderna kan ersättas. Regeringen gav därefter Naturvårdsverket i uppdrag att inrätta ett nationellt program för ersättning till restaurering av ängs- och betesmarker, naturvårdsbränning i vissa ängs- och betesmarker, lövtäkt i ängs- och betesmarker, samt slåtter av vissa hävdberoende myrmarker. Syftet med ersättningarna är att stödja genomförandet av åtgärder som bevarar och gynnar naturvärden och biologisk mångfald.

Naturvårdsverkets förslag har byggt bland annat på följande antaganden om faktorer som bidrar till naturvårdsnyttan:

- Flexibiliteten i hur åtgärderna genomförs i ett nationellt system bör om möjligt öka jämfört med i CAP. Utrymme för regionala hänsyn och prioriteringar bör finnas, samtidigt som vissa krav bör vara nationellt enhetliga;
- Ersättningsbeloppen behöver säkerställa en tillräcklig grad av kostnadstäckning för att utgöra incitament för åtgärder. De behöver räknas fram på ett sätt som är förenligt med statsstödsreglerna. De ska heller inte onödigtvis överfinansiera åtgärder som ändå hade blivit utförda vid en lägre nivå;
- Administrationen av ansökningar, beslut och kontroll bör så långt möjligt förenklas för att hålla nere kostnaderna för att fördela medel till åtgärder;

Förslagens övergripande innehåll har beskrivits i avsnitt 3.1. Det som rör respektive åtgärd beskrivs i avsnitt 3.2–3.6. De föreslagna ersättningsnivåerna sammanfattas i tabell 3. Hur kalkylerna har tagits fram beskrivs i avsnitt 3.1.3.

Tabell 3. Naturvårdsverkets förslag till ersättning, i relation till uppgifter från föregående programperiod.

Ersättning	Tidigare utfall i CAP 2017–2021			Föreslagen årlig ersättning (kr/träd resp. kr/ha)
	Areal/antal per år, snitt	Ansökningar per år, snitt	Ersättning	
Hamling	10 900 träd	280	100 kr/träd	150 kr/träd
Restaureringshamling	tillkommer			600 kr/träd

Naturvårds-bränning	984 ha	55	800 kr/ha	1 600 kr/ha för beslut som omfattar mellan 0,1 och 0,5 ha 4 000 kr per ansökan och 800 kr/ha för beslut som omfattar mer än 0,5 ha
Myrslåtter*	5 350 ha	260	Slåtteräng med särskild skötsel 5 500 kr/ha Lieslåtter 7 000 kr/ha Höhantering 1 700 kr/ha	8 500 kr/ha upp till 10 ha 6 000 kr/ha över 10 ha
Engångsröjning	75 ha	26	5 000 kr/ha	utgår
Restaurering	5 000 ha	700	3 600 kr/ha	Slåtteräng 8 000 kr/ha Betesmark 5 500 kr/ha

*) Myrslåttermarker kommer inte längre att kunna söka någon form av ersättning i CAP. Förutom miljöersättningarna, inklusive komplementen, upphör möjlighet till gårdsstöd, kompensationsstöd och ersättning för svårtillgängliga platser.

Konsekvenserna av förslaget med avseende på möjligheterna att gynna naturvärden och biologisk mångfald beskrivs närmare i avsnitt 5.10.

5.2 Alternativa lösningar

Under arbetet med uppdraget har ett alternativ med ersättning mot faktiska kostnader (som vid investeringsstöd) diskuterats. Utifrån tidigare erfarenheter har dock en sådan lösning bedömts innebära mycket höga administrativa kostnader för såväl sökande som länsstyrelser. Alternativet har därför valts bort, till förmån för det förordade alternativet, som innebär schabloniserade ersättningar.

Vidare har olika alternativ vad gäller administrativa ansvar diskuterats översiktligt. Ett alternativ där stöden fortsatt administrerades i Jordbruksverkets system skulle troligen innebära väsentligt lägre kostnader för systemutveckling och löpande administration än det nu föreslagna alternativet, som innebär att nya system behöver utvecklas och att ansökan och handläggning av stöd framöver kan behöva göras i två parallella system, även om ansökningarna rör samma mark. Som framgår av avsnitt 3.1.6 har ett sådant alternativ inte kunnat utredas närmare inom ramen för uppdraget.

Ett alternativ där Naturvårdsverket, i stället för länsstyrelserna, skulle handlägga ansökningar och besluta om ersättning har diskuterats. Detta bedöms vara olämpligt av främst två skäl. Dels har inte Naturvårdsverket kunskap eller insyn i de regionala förhållanden som bör ingå i bedömningen av vilka ansökningar som ska prioriteras för ersättning, dels är handläggningen av den typ av ärenden som det är fråga här inte en typisk uppgift för myndigheten, där organisation och arbetssätt främst är uppbyggda kring rollen som expertmyndighet.

5.3 Effekter av om regleringen inte kommer till stånd

Om de föreslagna regeländringarna inte kommer till stånd kan flera olika scenarier vara tänkbara.

Om ingen förordning antas, men den indikativa budgeten ändå ligger fast, får myndigheterna hitta andra vägar att fördela medel. Vissa av åtgärderna skulle kunna finansieras på andra sätt än genom sökbara ersättningar; exempelvis kan restaurering av betesmarker bekostas genom andra delar av Naturvårdsverkets 1:3-anslag, som länsstyrelsernas skötselmedel, våtmarkssatsningen, åtgärdsprogram för hotade arter eller stöd till arbetet med grön infrastruktur. Länsstyrelserna skulle då, med bidrag från Naturvårdsverket (eller dispositionsrätter), kunna upprätta civilrättsliga skötselavtal med markägare. En sådan lösning skulle i vissa avseenden vara administrativt enkel att genomföra för myndigheterna, då den inte kräver några nya IT-system, men det skulle innebära andra administrativa kostnader för handläggning.

Ett annat tänkbart scenario om förordningen inte kommer till stånd kan vara att de medel som regeringen aviserat inte avsätts. Då uppstår inte den naturvårdsnytta som regleringen syftar till. Om inga av de åtgärder som tidigare ersatts via CAP längre skulle genomföras handlar det om att arealen färdigrestaurerad betesmark skulle minska med omkring 1 500 hektar per år, jämfört med under föregående programperiod. Arealen naturvårdsbränning skulle minska med omkring 1 000 hektar per år och ca 11 000 träd skulle inte längre hamlas. Därutöver skulle arealen myrslåtter minska kraftigt, med omkring 5 000 hektar, framför allt i Norrbottens län, som tidigare har erhållit merparten av ersättningen för myrslåtter. Detta skulle sammantaget leda till försämrade möjligheter att nå miljömålen Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv.

Ett tredje tänkbart scenario om ingen förordning antas är att ersättningarna återigen skulle placeras inom ramen för CAP eller som en nationell uppgift för Jordbruksverket. Detta skulle då sannolikt medföra en tidsfördröjning som gör att ersättningarna inte skulle vara sökbara under 2023. Därefter är det dock rimligt att anta att ersättningarna delvis skulle kunna administreras ungefär som i dag.

I kommande avsnitt beskrivs konsekvenserna för olika aktörer i relation till hur det har fungerat under föregående programperiod i CAP, eftersom det bedöms göra konsekvenserna mer begripliga, än vid en jämförelse med de scenarier som beskrivs ovan.

5.4 Vilka som berörs av regleringen

Förslaget till reglering berör de som kan söka och erhålla ersättning, dvs. enskilda markägare, jordbruksföretag och arrendatorer, stiftelser, föreningar, kommuner och andra. Statliga myndigheter kan dock inte söka ersättningen, även om de äger eller förvaltar marken. Regleringen berör även länsstyrelserna, som föreslås ansvara för att handlägga ansökningar om ersättning. Naturvårdsverket får ansvar för att

vägleda om ersättningarna, att följa upp utfallet av programmet och att föreskriva om ytterligare bestämmelser rörande åtgärder, kontroll och andra aspekter. Även Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet berörs av de föreslagna ändringarna.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte kommer att påverka kommuner eller regioner särskilt.

5.5 Administrativa konsekvenser

De tidigare ersättningarna har handlagts av länsstyrelserna, i system som utvecklats av Jordbruksverket. De system som har använts vid hanteringen av ersättningarna är främst följande:

- *SAM internet* – en e-tjänst där den sökande loggar in med BankID och upprättar sin ansökan. (Den sökande måste först vara registrerad hos länsstyrelsen, vilket görs via ett separat e-formulär.)
- Blockdatabasen *BASEN* – där lagras uppgifter om skiften och arealer mm.
- Handläggningssystemet *JORDEN* – där har länsstyrelsen handlagt de flesta ärenden om ersättning. Ansökningar om ersättning för restaurering av betesmark har dock handlagts i Excel i ett system kallat *PLANTAN*. I fält används *FALKEN* och *ATLAS*.
- Jordbruksverkets kundregister *KUNDAKT*.
- Jordbruksverkets system för utbetalningar.

Därutöver finns system för att hantera återbetalningskrav och generera statistik.

År 2023 inleds en ny programperiod i CAP, vilket innebär nya och ändrade regler och villkor för stöd och ersättningar. Som framgår av avsnitt 3.1.6 bedriver Jordbruksverket ett omfattande utvecklings- och anpassningsarbete för att ta hand om alla de stöd som kvarstår i CAP från 2023, vilket påverkar prioriteringarna. Alternativet att behålla de nuvarande systemen för att handlägga ersättningar i det nationella programmet har därför inte utretts närmare inom ramen för uppdraget.

Att modifiera befintliga och utveckla nya IT-system tar tid. Tidsåtgången och kostnaden för att utveckla nya system har inte kunnat uppskattas. Sannolikt kommer även handläggningstiden per ärende bli högre än den är idag om de nationella ersättningarna ska hanteras i egna system.

Erfarenheter från tidigare stödperioder visar att inkörning av nya system och nya regler tar tid, och att handläggningstider ökar initialt då en ny CAP-period inleds. Länsstyrelserna har under dialogen om detta uppdrag flaggat för att den ökade arbetsbelastning som en ny stödperiod innebär riskerar att medföra att handläggningen av de nationella stöden försenas.

Det finns även fördelar med att ersättningarna hanteras nationellt i stället för inom CAP. Det ger till exempel en ökad nationell rådighet över regelutformning och möjliggör en större flexibilitet kring vad som kan vara berättigat till ersättning. Med den utformning som Naturvårdsverket föreslår kommer det att bli möjligt för

länsstyrelserna att ställa särskilda villkor när det behövs och att bevilja undantag när det är befogat.

På längre sikt finns möjlighet att skala upp systemet med nationella ersättningar till att omfatta mer medel och fler ersättningsformer. Att bygga in skalbarhet i administrativa system medför vissa kostnader, men skulle samtidigt innebära ökade möjligheter för fler enskilda att få ersättning för samhällsnyttiga naturvårdsinsatser, utan att de fasta kostnaderna för utveckling och inkörning av nya system nödvändigtvis ökar i samma grad.

5.6 Konsekvenser för jordbruksföretag och andra markförvaltare

Förslaget till ersättningssystem innebär andra ersättningsnivåer och vissa ändrade krav på åtgärderna jämfört med under tidigare programperiod. Det kan på olika sätt påverka intresset för ersättningssystemet och hur åtgärder genomförs. Att det ska göras ett urval mellan ansökningar innebär i sig att alla som erhållit stöd i CAP för dessa åtgärder inte längre kan utgå från att de kommer att få ersättning. I vissa fall kan marker falla bort som inte uppfyller kraven eller som inte når upp till krav på minsta omfattning.

Att stöden blir nationella innebär också vissa förenklingar för lantbrukarna. Exempelvis upphör de generella kraven på åtgärd varje år med det aktuella förslaget. I stället kan lantbrukaren i högre grad själv planera och genomföra åtgärderna när det är lämpligt.

I och med att stöden lyfts ut ur CAP är arbetshypotesen att ansökan inte längre ska göras i *SAM Internet*, utan i ett separat system. Detta bedöms leda till att tidsåtgången för att upprätta en ansökan ökar jämfört med tidigare, eftersom det krävs att sökanden loggar in i ett nytt system som inte är känt sedan tidigare. Det finns också risk för att färre söker, antingen till följd av att man inte nås av information om hur man söker de nationella ersättningarna, eller för att man finner att den administrativa bördan blir för stor.

Under tidigare stödperiod har det årligen inkommit omkring 700 ansökningar om restaurering, i snitt 26 ansökningar per år om engångsröjning, cirka 260 rörande myrslåtter och omkring 55 respektive 280 ansökningar om komplementen bränning och lövtäkt.

Eftersom ett nytt administrativt system för ansökningar i det nationella programmet ännu inte har utvecklats är det i dagsläget inte möjligt att närmare uppskatta hur stor den ökade tidsåtgången kan bli för berörda företag, eller hur många ansökningar som kan falla bort på grund av informationsbrist eller liknande.

5.7 Konsekvenser för länsstyrelserna

Eftersom länsstyrelsen kommer att ha huvudansvaret för den löpande handläggningen bedömer Naturvårdsverket att det också är mest lämpligt att

länsstyrelserna ansvarar för att inrätta och hålla den tekniska lösning som krävs för att administrera programmet. Tidsåtgång och kostnad för att inrätta och hålla den tekniska lösningen är alltför osäker.

Länsstyrelsen i respektive län ansvarar vidare för att den rådgivning som bedrivs inom ramen för CAP också inkluderar det nationella programmets åtgärder och för att utöva den kontroll som behövs för att säkerställa programmets ändamålsenlighet. Tidsåtgången för rådgivning bedöms öka marginellt till följd av att ansökningarna ska hanteras i ett nytt system.

Länsstyrelserna ges frihet att ange villkor i enskilda beslut och att prioritera både mellan ansökningar för samma typ av åtgärd och mellan programmets olika åtgärder. Denna prioritering och ärendespecifika bedömning innebär en ökad administrativ börda för länsstyrelserna, jämfört med tidigare CAP-period, där alla sökande som uppfyllt villkoren fått medel tills att pengarna eventuellt tagit slut. För flera av de nationella ersättningarna behöver länsstyrelsen göra ett fältbesök innan det går att avgöra om ersättning ska beviljas eller ej.

Länsstyrelsernas tidsåtgång för att hantera ett ärende ökar också till följd av att de nationella ersättningarna åtminstone delvis förutsätts hanteras i andra administrativa system än övriga jordbrukarstöd och miljöersättningar. Det medför att handläggaren behöver utbildas i och hantera samma sökande i flera olika system. Det kan till exempel handla om att gårdsstöd och betesmarksersättning hanteras i nuvarande system, medan hamling och bränning hanteras i det nya systemet, trots att ansökningarna rör samma block.

Det krävs dessutom en ökad samordning av fältbesök mellan åtgärder i de nationella systemet respektive CAP, för att så långt möjligt undvika att en lantbrukare möter myndigheter flera gånger i ungefär samma typ av ärende. Denna samordning bedöms också i någon mån också innebära ökad handläggningstid.

Tidsåtgången för länsstyrelsen att handlägga en ansökan om ersättning för restaurering uppgår i nuvarande stödperiod till omkring ca 65 timmar, fördelat enligt följande⁶⁴:

Tabell 4. Uppskattad tidsåtgång i handläggning av ärenden rörande restaurering.

År	Arbetsmoment och tidsåtgång
År 1	4 h förberedelse, 8 h fältarbete, 8 h efterarbete, ca 4 h handläggning för åtagandet och utbetalningen. Totalt 24 h.
År 2	Handläggning, ca 4 h.
År 3	Ca 4 h. De flesta länsstyrelser, men inte alla, gör även en mellanårsbesiktning om 1 h förarbete, 7 h fältarbete och 8 h efterarbete. Totalt 20 h.
År 4	Handläggning, ca 4 h.

⁶⁴ muntligt från Dennis Ljungström, länsstyrelsen i Kalmar län, 2022-06-16

År 5 Handläggning, ca 4 h + slutbesiktning 8 h och ev. återkrav 2h. Totalt ca 12–14 h.

Ovanstående motsvarar en årlig administrativ kostnad, antaget en arbetstidskostnad på cirka 500 kr/h, på omkring 6 500 kr per restaureringsärende. Flertalet av momenten ovan kommer att kvarstå, men handläggningstiden per ärende kommer att öka något, av de skäl som angetts ovan.

Tidsåtgången för att handlägga åtgärderna hamling och naturvårdsbränning är svår att uppskatta, men eftersom hanteringen av dessa ingår som en del i handläggningen av ansökningar om betesmarkersättning bedöms handläggningen i det nationella ersättningssystemet bli väsentligt mer tidskrävande än under CAP.

Uppgifter om arbetsmoment och tidsåtgång under CAP för ärenden om ersättning för myrslätter saknas. Det är därför svårt att bedöma om och i vilken mån handläggningen i ett nationellt program blir mer tidskrävande än tidigare. Det beror dels på hur förslaget till definition, urval och ersättningsnivå påverkar antalet ansökningar, dels på hur arbetsintensivt själva urvalsarbetet blir. Att fåltäsongen är kort och avstånden stora i de län som berörs av åtgärden har betydelse för vilka arbetssätt som kan tillämpas.

Totalt sett gör Naturvårdsverket bedömningen att kostnaden för att handlägga de nationella ersättningarna kommer att öka med 10–50 %, beroende på åtgärd. Kostnaden blir också högre i ett inledningsskede innan programmet har etablerats i alla delar och kunskapen om det nya regelverket är befäst.

Den föreslagna regleringen innebär vidare att länsstyrelserna inte längre ges möjlighet att söka ersättning för de åtgärder som sker i skyddade områden som länsstyrelsen förvaltar, vilket har varit möjligt i tidigare CAP-period. Flera länsstyrelser har inte utnyttjat denna möjlighet under den senaste programperioden, men för vissa har det varit en relevant finansieringskälla för någon av åtgärderna. Under den senaste programperioden beräknas länsstyrelserna totalt ha erhållit omkring en halv miljon kronor per år inom de ersättningar som nu lyfts ut ur CAP. De ekonomiska konsekvenserna för länsstyrelserna som helhet av att de inte längre kan söka och få dessa ersättningar bedöms därmed totalt sett bli små.

5.8 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket föreslås ansvara för programmet med avseende på bland annat vägledning och uppföljning. I detta antas också ingå att fördela medel till respektive länsstyrelse utifrån hur behov och förutsättningar ser ut i respektive län när det gäller de aktuella åtgärderna.

Naturvårdsverket kommer att behöva upprätta föreskrifter om närmare krav på åtgärdernas utförande, programmets praktiska genomförande, kontrollinsatser och krav på återrapportering. Naturvårdsverket behöver också stödja länsstyrelserna i utvecklingen av det administrativa systemet och göra insatser för att sprida kunskapen om ersättningssystemet inför den nya programperioden. Kostnaden för

dess arbetsinsatser är svåra att beräkna, men uppskattas kräva omkring 1,5 årsarbetskraft under 2023–2024.

5.9 Konsekvenser för övriga myndigheter

Jordbruksverket berörs av programmet genom att flera av åtgärderna tidigare har finansierats i CAP. Eftersom dubbelfinansiering av åtgärder inte får ske krävs former för kontroll av detta. Jordbruksverket behöver medverka i arbetet med att informera om de nationella ersättningarna.

Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet kan indirekt beröras av förslaget till nationellt ersättningsystem eftersom dessa myndigheter ansvarar för angränsande frågor, exempelvis rörande skogsbeten, bryn och kulturmiljövärden i odlingslandskapet. Det kan därmed behövas utvecklad samverkan under programmets införande för att exempelvis dela information eller för att samordna rådgivning och kontroll.

På samma sätt som för länsstyrelserna innebär förslaget att till exempelvis markförvaltande myndigheter som Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket inte har möjlighet att söka ersättning för åtgärder i programmet. Det har inte funnits tid att bedöma ifall detta innebär ett bortfall av medel för dessa verksamheter jämfört med under tidigare programperiod.

Den markförvaltning som Skogsstyrelsen bedriver bedöms inte omfatta odlingslandskapet i nämnvärd grad.

5.10 Konsekvenser för miljön

Naturvårdsverkets samlade bedömning av konsekvenserna för miljön är att det finns en betydande risk, utifrån förslagets utformning och indikerat budgetutrymme, att konsekvenserna för miljön blir negativa jämfört med de insatser som gjorts under föregående programperiod i CAP. Det finns en potential att genom flexiblare utformning åstadkomma en ökad naturvårdsnytta i de åtgärder som genomförs, men den bedöms inte kunna kompensera för den minskade omfattning som kan förväntas.

Nedan utvecklas bedömningen avseende förslagets kostnadseffektivitet, de administrativa kostnaderna och utrymmet för åtgärder.

Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektiviteten, i bemärkelsen naturvårdsnyttan per satsad krona, kan öka genom att det nationella programmet ger utrymme för större flexibilitet än vad som varit möjligt i CAP. Till exempel knyts inte alla åtgärder till ett flerårigt åtagande, de kan i högre grad genomföras vid en tidpunkt som sökande själv väljer, och behöver inte schematiskt vidtas varje år. Det kommer framöver att vara möjligt att söka och få ersättning för restaurering i upp till 8 år, i stället för 5 år, vilket kan öka

möjligheten att restaurera marker med större naturvårdspotential. Det blir också möjligt att få ersättning för att restaureringshamla träd som inte varit hamlade på länge.

Kostnadseffektiviteten kan också i viss mån öka genom att ersättningarna inte längre blir rättighetsbaserade utan att länsstyrelsen, utifrån tilldelad ekonomisk ram och givna prioriteringar, i stället kan välja de ansökningar som bedöms ha störst potential att skapa naturvårdsnytta för anslagna medel. Det är svårt att bedöma om det föreslagna programmet kommer att innebära en väsentligt ökad möjlighet till ett sådant urval jämfört med CAP. Om till exempel kostnadstäckningen inte upplevs vara tillräcklig, programmet är dåligt känt i målgruppen eller ansökningssystemet inte är tillräckligt användarvänligt så kan i stället antalet ansökningar minska och möjligheterna till ett kostnadseffektivt urval utebli.

Kostnadseffektiviteten kan även minska om ersättningarna blir för höga i förhållande till vad sökande i genomsnitt hade accepterat för att ändå utföra åtgärden. En sådan överfinansiering kan ligga inom ramen för statsstödsreglerna, men ändå innebära att kostnadseffektiviteten sjunker eftersom en given budget då räcker till färre träd och mindre areal mark som kan åtgärdas. Justeringen av stödnivåer för de åtgärder som kvarstår i CAP varierar ganska mycket och det är svårt att bedöma om förslaget till ersättningsnivåer i det nationella programmet avviker från den nivå som hade gällt om åtgärderna hade legat kvar i CAP. Sammantaget bedöms dock effekten av ändrade ersättningsnivåer bli begränsad.

Kravet på minsta omfattning för att kunna erhålla ersättning ändras på olika sätt jämfört med de gränser som funnits i CAP. Där förslaget innebär en höjning av kravet kan kostnadseffektiviteten förbättras jämfört med CAP i den mån det gör att pengarna fördelas till större objekt med bättre förutsättningar att bibehålla och utveckla naturvärden. I små objekt kan till exempel kanteffekter och brist på variation minska möjligheten att uppnå goda resultat. Omvänt kan också små marker rymma höga höga naturvärden. Ett högre krav på minsta omfattning kan då innebära att länsstyrelsens urvalsmöjligheter minskar så att kostnadseffektiviteten i stället sjunker jämfört med CAP. Detsamma kan gälla om marker som funnits med i CAP av andra skäl inte längre kan erhålla ersättning.

Att statliga myndigheter, främst länsstyrelserna, inte kan ansöka om ersättning i programmet innebär att vissa marker inte längre omfattas av programmet. Eftersom det finns andra finansieringsmöjligheter när det gäller åtgärder på mark som exempelvis länsstyrelsen förvaltar så bedöms dock denna reglering i sig inte påverka naturvårdsnyttan på något avgörande sätt.

Administrativa kostnader

Att ersättningarna är schabloniserade bedöms minska administrationen för den sökande och för myndigheterna jämfört med ett system där ersättningen motsvarar verklig kostnad i det enskilda fallet. Detta har dock varit huvudregeln även under tidigare programperiod, varför skillnaden blir liten.

Det nationella programmet innebär att vissa arbetsmoment tillkommer i handläggningen av ersättning jämfört med under tidigare programperiod, vid sidan

av visst extra arbete under en inkörningstid för att utbilda i nya regler och administrativa system. Exempelvis har lövtäkt och bränning tidigare varit komplement och kunnat handläggas tillsammans med andra miljöersättningar på marken. I det nationella programmet kommer det i stället att bli separata ärenden och separata beslut. Därtill behöver vissa kontroller, exempelvis rörande tidigare eller pågående ersättningar i CAP, ske i fler system än tidigare. Som har beskrivits ovan bedöms detta innebära en ökning av handläggningstiden per ersättningskrona jämfört med under tidigare programperiod.

Ett höjt krav på en minsta omfattning per ansökan innebär att antalet ansökningar troligen sjunker något och att den genomsnittliga omfattningen på åtgärder som beviljas ersättningar ökar. Det minskar den administrativa kostnaden för att skriva beslut om avslag för ansökningar som inte beviljas ersättning, samtidigt som kostnaden för de som får bifall slås ut på en större areal eller ett högre antal träd.

Om en ny teknisk lösning ska utvecklas för att administrera det nationella ersättningssystemet kommer de administrativa kostnaderna för programmet att bli högre än under CAP, såväl på kort som på längre sikt. Dels krävs en initial utvecklingskostnad, dels behöver denna lösning sedan förvaltas. Den närmare kostnaden för systemutveckling och -förvaltning har så långt inte gått att uppskatta och beror i hög grad på vilka krav som ställs och om det finns befintliga system att bygga på.

Budgetutrymme

Enligt Regeringskansliets indikativa budget för 2023–2027 ska 55 miljoner kronor avsättas för restaurering och röjning av betesmarker och slåtterängar. Ytterligare 20 miljoner ska avsättas för lövtäkt och naturvårdsbränning. Det är inte klarlagt hur budgeten för skötsel av myrslåtterängar kommer att se ut. De aviserade beloppen är lägre än vad som betalats ut under tidigare stödperiod. Se tabell nedan.

Tabell 5. Finansiering av de aktuella åtgärderna, med utbetalade belopp 2017–2021 respektive indikativ budget 2023–2027.

Stöd	Utbetalat 2017–2021	Indikativ budget 2023–2027
Restaurering (inklusive engångsröjning)	92 mnkr	55 mnkr
Komplementen lövtäkt och bränning	9 mnkr	20 mnkr
Myrslåtter	Ca 80–100 mnkr	-
Totalt på 5 år	200 mnkr	75 mnkr

För att kunna bedöma hur långt den indikativa budgeten räcker vid de ersättningsnivåer som nu föreslås och i relation till omfattningen på åtgärderna under tidigare programperiod har Naturvårdsverket antagit att 55 mnkr ska anslås till restaurering, varav 5 % utgörs av slåtterängar. Av övriga 20 mnkr går, i brist på andra uppgifter, 10 mnkr till myrslåtter. Den tidigare fördelningen mellan bränning och lövtäkt i CAP har legat på ungefär 45–55 %. Andelen för bränning antas vara

oförändrad, medan restaureringshamlingen utgör 5 % av all hamling. En annan fördelning kan givetvis vara att föredra.

Den antagna budgetfördelningen och omfattningen på de åtgärder den bedöms ge utrymme för 2023–2027 framgår av tabell 6. Av tabellen framgår också utfallet av dessa åtgärder under föregående programperiod och storleksordningen på skillnaderna i omfattning mellan perioderna. För att kunna göra jämförelsen har beräkningarna baserats på en genomsnittlig storlek på brännings- och myrslätterobjekten. Beräkningarna har utgått från att medel till administration av programmet inte tas från dessa medel.

Tabell 6. Beräknad omfattning (hektar resp. antal träd) på åtgärderna i det nationella ersättningssystemet 2023–2027 jämfört med utfallet föregående femårsperiod.

	Indikativ budget totalt 2023–2027 (tot 75 mnkr)	Antagen fördelning (kr)	Antagen fördelning per år (kr)	Föreslagen årlig ersättning (kr per ha/träd) <i>snitt</i> 2023–2027	Möjlig omfattning 2023–2027 (hektar/ antal träd) <i>exkl admin</i>	Ersatt antal / areal (årligen) CAP 2017–2021	Differens, cirka
Hamling	20 000 000	5 225 000	1 045 000	150	6 970	10 900	-3 930
Naturvårds-bränning		4 500 000	900 000	960	940	984	-40
Myrslätter		10 000 000	2 000 000	6 970	290	5 350*	-5 060
Restaurerings-hamling	0	275 000	55 000	600	90	0	+90
Restaurering slätteräng	55 000 000	2 750 000	550 000	8 000	70	256**	-190
Restaurering betesmark		52 250 000	10 450 000	5 500	1 900	4 855	-2 950

* Avser total areal slätteräng i Norrbottens län. Mer detaljerade uppgifter saknas.

** Restaurering av slätterängar har antagits utgöra 5 % av arealen även under perioden 2017–2021.

Som framgår av tabellen så blir den samlade effekten av indikerad budget och förslaget till ersättningsbelopp att utrymmet till åtgärder över lag minskar jämfört med under den senaste programperioden i CAP.

För naturvårdsbränning blir skillnaden liten och möjligheten till restaureringshamling tillkommer. Samtidigt minskar utrymmet för hamling avsevärt. För myrslätter minskar utrymmet kraftigt, men detta bygger på det osäkra antagandet att inga ytterligare medel tillförs programmet för denna åtgärd. Att utrymmet för restaurering minskar med mer än hälften får anses otillräckligt i förhållande till det behov som beskrivits i 3.6.3. Det bör noteras att siffrorna avser den årliga areal som kan ersättas i programmet, inte den areal som årligen blir färdigrestaurerad.

Förslaget bygger på antagandet att Naturvårdsverket fördelar anslagna medel till länsstyrelserna och att dessa i nästa steg kan prioritera mellan åtgärderna utifrån

regionala överväganden, vilket innebär att ovanstående fördelning kommer att variera mellan län. Hur fördelningen ska se ut behöver analyseras i nästa steg, men det är rimligt att anta att det kan behöva finnas ett grundbelopp till varje län som ger ett minsta utrymme att arbeta med ersättningarna. Om budgeten blir låg riskerar vissa länsstyrelser att disponera alltför lite pengar för att kunna arbeta med åtgärder i programmet på ett ändamålsenligt sätt. Intresset för programmet bygger också på att medelstilldelningen inte blir så låg att det uppfattas som meningslöst att ansöka om ersättning. Det kan annars minska möjligheterna att göra kostnadseffektiva urval, samtidigt som den administrativa kostnaden per fördelad krona blir högre.

Om även medel till administration ska tas från den indikativa budgeten minskar utrymmet för åtgärder ytterligare.

5.11 Bemyndiganden

Förslaget till ersättningssystem bygger på dels 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen (regeringens så kallade restkompetens), dels 8 kap. 11 § regeringsformen (delegation till Naturvårdsverket att meddela föreskrifter).

5.12 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Naturvårdsverkets förslag till ersättningssystem träffas av EU:s statsstödsregler på det sätt som har beskrivits i avsnitt 4.

I övrigt bedömer Naturvårdsverket att förslaget överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

5.13 Tidpunkt för ikraftträdande och informationsinsatser

Förordningen föreslås träda i kraft 1 januari 2023, med undantag för vissa bestämmelser som föreslås träda i kraft 1 januari 2024.

I samband med detta behövs information och vägledning till berörda företag och myndigheter. Naturvårdsverket föreslås ansvara för dessa informations- och vägledningsinsatser, i samverkan med främst länsstyrelserna och Jordbruksverket.

Bilaga. Kostnads kalkyler

Föreslagna ersättningsnivåer för åtgärder som omfattas av detta program baseras på kalkyler där kostnader för genomförande av åtgärderna har uppskattats. Ingående poster, beräknad kostnad samt föreslagen ersättningsnivå för respektive åtgärd framgår av tabellen nedan.

Ingående poster	Kostnads kalkyl	Föreslagen ersättningsnivå
Hamling		
Beskärning med motorsåg via skylift 50% Beskärning med handredskap från mark 50% Hopsamling Bortforsling	1 035 kr/träd/5 år	150 kr per träd och år i fem år
Restaureringshamling		
Beskärning med motorsåg via skylift 100% varav eget arbete 50%, specialutbildad trädvårdare 50% Hopsamling Bortforsling	6 476 kr/träd/8 år	600 kr per träd och år i fem till åtta år
Bränning		
Förarbete inklusive röjning av brandgator Bevattnings Bränning och eftersläckning	7 287 kr/ha/5 år*	1 600 kr per hektar och år i fem år för beslut som omfattar mellan 0,1 och 0,5 hektar mark 4 000 kr per ansökan och 800 kr per hektar och år i fem år för beslut som omfattar mer än 0,5 hektar mark
Myrslåtter mindre areal		
Slåtter med lie 33% Slåtter motormanuell 67% Restid Hopsamling Hässjning Bortforsling	11 549 kr/ha	8 500 kr/ha upp till 10 hektar
Myrslåtter större areal		
Maskinell slåtter inkl. ställtid Restid Hopsamling Hässjning Bortforsling	7 980 kr/ha	6 000 kr/ha för areal överstigande 10 hektar
Restaurering betesmark		
Röjning träd, sly, buskage Hopsamling Bortförsel ris och virke	7 607 kr/ha/år	5 500 kr/ha/år i 1–8 år

Intäkter flis och virke Markbearbetning Restaureringsbete inkl. djurtillsyn Stängselunderhåll		
Restaurering slätteräng		
Röjning träd, sly, buskage Hopsamling Bortförsel ris och virke Intäkter flis och virke Markbearbetning Slätter Strängläggning Räfsning Pressning och bärgning Intäkt rundbalar Restaureringsbete inkl. djurtillsyn Stängselunderhåll	10 594 kr/ha/år	8 000 kr/ha/år i 1–8 år

*Kostnaden är beräknad för bränning av objekt med uppskattad medelstorlek, 3 hektar. Kostnaden per hektar beräknas öka vid bränning av mindre objekt och på motsvarande sätt beräknas hektarkostnaden sjunka för bränning av större objekt.