

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

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

Inledning

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

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

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

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

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

Resultatbaserade stöd

Principiellt kan ersättningar för att främja miljö- eller kulturvärden utformas på två sätt¹:

1. *Åtgärdbaserad ersättning*

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

¹ Se Rabinowicz (2014) för mer information.

2. Resultatbaserad ersättning

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

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

Ersättning för rovdjursförekomst i Sverige

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

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

² För exakt information om ersättningsnivåer hänvisas till Sameetinget (2017)

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

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

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

Ersättning för skyddszoner i jordbruket i Sverige

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

³ Mailkontakt med Viltförvaltningsenheten.

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

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

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

Ersättning för artrika betesmarker, gräsmarker och slätterängar i EU

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

Baden-Württemberg, Tyskland

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

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

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

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

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

Frankrike

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

Som i Tyskland ges ersättning för förekomst av specifika växter utan krav på särskild skötsel av marken. Minst fyra växter av de på förhand specificerade kontrollväxterna måste finnas på marken för att ersättning ska betalas ut och resultaten kontrolleras av inspektörer. Listan med kontrollväxter ska anpassas efter de regionala förutsättningarna. Staten finansierar endast projekt som ligger inom Natura 2000-områden, vilket gör att ersättningen riktas till specifika områden. Projekt även utanför Natura 2000-områden godtas men de får inget statligt stöd. Storleken på ersättningen beräknas efter jordbrukarnas förlust av inkomst jämfört med om de hade brukat marken mer intensivt. Ersättningen måste kombineras med en annan ersättningstyp⁴ som framförallt syftar till att begränsa gödning (Frankrike, 2015). I praktiken kan man därför klassa HERBE07 som en hybrid ersättning som kräver både åtgärder och resultat för utbetalning.

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

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

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

Ersättning för att bevara ängsfåglar i Nederländerna

Efter framgångsrika försök under 1990-talet (Musters et al., 2001) infördes resultatbaserad ersättning för förekomst av ängsfåglar i Nederländernas Landsbygdsprogram för perioden 2000-2006.⁶ Ersättningen utformades som en hybrid mellan resultat- och åtgärdsbaserad ersättning. Om det önskade resultatet uppnåddes betalades ersättning ut oavsett hur marken hade skötts. Om resultat inte uppnåddes fanns det möjlighet att få 85 % av ersättningen ändå givet att vissa skötselåtgärder hade genomförts. Storleken på ersättningen baserades på jordbrukarnas förlorade inkomst och extra kostnader för skötselåtgärder. Målgruppen för ersättningen var individer, kooperativ och juridiska enheter som arbetade med bevarande av biodiversitet i odlingslandskapet. I praktiken var det främst jordbrukskooperativ (Agrarische Natuurvereniging) som ansökte och de fungerade

⁵ Se Concours Agricole (2016) för mer information om tävlingen.

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

⁴ SOCLEH01, 02, 03

som en mellanhand mellan utbetalande myndighet och enskilda jordbrukare.

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

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

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

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

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

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

Ersättning för minskat kväveläckage i Tyskland

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

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

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

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

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

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

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

Miljö tjänster levererade av kollektiv

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

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

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

Söne mad

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

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

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

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

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

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

Ersättning till kollektivt skötta gräsmarker i Frankrike

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

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

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

Ersättning till brukare av allmänningar i Storbritannien

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

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

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

Även i Wales finns möjlighet att få ersättning för jordbrukare som kollektivt levererar miljö-tjänster på allmänningar sedan 2012. Ersättningen är en del av Wales miljöersättningar inom Landsbygdsprogrammet och går under namnet Glastir Commons (Welsh Government, 2013). Målgruppen är föreningar för jordbru-

kare som bedriver bete på allmän mark.

Föreningarna ansöker om ersättning antingen för att införa begränsningar i djurtätheten eller för att inte bedriva bete på vintern. Ersättning fås alltså för specifika åtgärder och inte resultat. Utbetalningarna går i normalfallet till föreningen men individuella utbetalningar kan göras i vissa fall.

En utvärdering har gjorts av ersättningarnas första år men fokus är då på effekter av hela Glastirprogrammet och inte dess enskilda delar (Emmett et al., 2014). Det är därför än så länge svårt att veta vilken effekt Glastir Commons har haft på miljön. Man vet dock att jordbrukare har varit positivt inställda till ersättningsformen. Under programmets första år var 35 % av all allmän mark ansluten till Glastir Commons. Detta är en klar förbättring mot tidigare miljöersättningar som knappt lyckades ansluta 2 % av den allmänna marken (Davies, 2012).

Miljöersättning i kombination med auktionsförfarande

Användning av auktionsförfarande i kombination med miljöersättning har hittills varit relativt ovanligt i EU. I andra delar av världen har auktioner dock använts under en längre tid för att fördela ersättning. Vi beskriver här tre välkända exempel från USA, Australien och Tyskland.

USA

Conservation Reserve Program (CRP) är USA:s största program för miljöersättningar och syftar till att stoppa jordbruksproduktion på mark som är erosionsbenägen eller miljömässigt känslig (Hellerstein et al., 2015). Vid införandet av CRP år 1986 var fokus främst att förhindra erosion men över tiden har fler miljömål (t.ex. vattenkvalitet och biologisk mångfald) inkluderats i programmet.

Jordbrukare skriver kontrakt på 10-15 år för att inte använda mark till produktion. Istället ska marken täckas med gräs eller trädplantering.

Deltagare väljs ut genom ett auktionsförfarande. Markägaren lägger ett dolt bud som innehåller vilka åtgärder som ska vidtas och hur stor ersättning som krävs för att upphöra med produktion. Marken får sedan ett värde på miljönytta som räknas ut med hjälp av ett index (EBI). EBI består av en samlad bedömning av vilka miljönyttor marken kan bidra med och kostnaden för markägarens föreslagna ersättning. Alla intressenters mark rankas enligt EBI och endast mark med de högsta EBI-värdena för en viss region accepteras i programmet.⁹ Markägare vars bud accepteras får årlig ersättning som är lika hög som det accepterade budet. Olika markägare får därför olika stor ersättning. Ersättningen betalas ut för utförda åtgärder och inte för resultat.

Rankning av mark efter miljönytta med hjälp av EBI infördes 1990 i syfte att öka ersättningens effektivitet och att inkludera andra miljömål än enbart erosion. Tidigare hade fokus varit på att acceptera så mycket mark som möjligt till lägst kostnad. Det innebar att deltagare valdes ut genom att de lägsta buden accepterades utan att hänsyn togs till miljönytta (Lehman, 2005). Feather et al. (1999) har visat att införandet av rankning enligt EBI nästan fördubblade miljönyttan med CRP utan att kostnaderna för programmet ökade. Stora miljövinster uppnåddes alltså genom mer riktade ersättningar. Cirka 10 % av USA:s åkermark är med i CRP (Claassen et al., 2008).

Australien

Även Australien har framgångsrikt arbetat med auktioner för att fördela miljöersättningar. Det första pilotprojektet, Bush Tender Trial, inleddes i delstaten Victoria år 2001 (Stoneham et al., 2003). Syftet med projektet var att bättre bevara restvegetation i det traditionella bushlandskapet. Ersättning betalades ut för specifika åtgärder och inte resultat.

Jordbrukare intresserade av att delta fick besök

⁹ Ett budtak finns som reflekterar markens jordbruksvärde. Syftet med budtaket är att förhindra för höga ersättningsnivåer. Det finns även ett tak på hur stor areal en viss region kan ha med i programmet.

av en expert för att bedöma det ekologiska värdet av att bevara restvegetation på marken och för att diskutera möjliga miljöåtgärder (t.ex. sätta upp staket eller inte samla in ved). Sedan lämnade jordbrukarna in dolda bud som dels innehöll ett förslag på miljöåtgärder och dels ett förslag på hur stor ersättning som krävdes för att genomföra åtgärderna. För att välja ut vilka bud som skulle accepteras tog myndigheterna hänsyn både till det ekologiska värdet av att bevara restvegetation och den uppskattade effekten för de föreslagna åtgärderna. Precis som i det amerikanska exemplet gjordes en helhetsbedömning av varje bud och dess miljöeffekt som baserades på ett index. Bud med de högsta indexvärdena accepterades.

Projektet blev lyckat i fråga om deltagande. Av 98 inkomna bud accepterades 73 och hela budgeten utnyttjades. Att välja en auktion istället för att, som traditionellt, betala ut samma ersättning till alla var också mer kostnadseffektivt. Auktionerna gjorde att man fick större miljöeffekter för samma kostnad som tidigare. Då pilotprojektet fungerade bra följdes det av flera andra så kallade Bush Tenders i Victoria.¹⁰ Australien har sedan dess också använt liknande auktionsmekanismer i andra delstater för olika miljöersättningar. Ett av de senaste projekten är Reef Trust Tender som syftar till att skydda Stora Barriärrevet mot kväveläckage från jordbruket.¹¹

Tyskland

I den tyska regionen Northeim i Niedersachsen genomfördes ett experiment mellan åren 2004 och 2006 med regionalt anpassade marknadsbaserade ersättningar för ekosystemtjänster (Klimek et al., 2008). Syftet var att bevara biodiversitet på gräsmarker. Den tidigare ersättningen gav alla jordbrukare samma ersättning. Den standardiserade ersättningsnivån sågs som problematisk eftersom den innebar att vissa jordbrukare överkompenserades medan andras kostnader för att genomföra åtgärder inte täck-

¹⁰ Se Victoria State Government (2017)

¹¹ Se Australian Department of the Environment and Energy (2017a) och Australian Department of the Environment and Energy (2017b)

tes. För att lösa detta problem anpassades ersättningen efter jordbrukarnas individuella kostnader genom ett auktionsförfarande.

Jordbrukare fick ersättning för nivån av ekologisk kvalitet de bidrog med. Ekologisk kvalitet delades in i tre kategorier och baserades på förekomsten av kärlväxter på gräsmarker. Av 40 på förhand utvalda kärlväxter krävdes att minst åtta fanns på kontrolllytorna för att få ersättning för den lägsta kvalitetsnivån. För ersättning för högre kvalitetsnivåer krävdes ytterligare förekomst av vissa specifika arter.

Vem som fick ersättning avgjordes med hjälp av en auktion. Jordbrukare lämnade ett dolt bud (priset per hektar) för att erbjuda en viss ekologisk kvalitet för olika gräsmarker. Varje kvalitetskategori hade en på förhand bestämd budget och bud accepterades från det lägsta budet och uppåt tills budgeten tog slut. Då ersättningen var resultatbaserad betalades den ut till de jordbrukare vars bud hade accepterats först efter att inspektion gjorts av markerna. Auktionen upprepades för att undersöka hur repetition påverkade utfallet.

Erfarenheterna från experimentet var överlag positiva och antalet bud ökade från det första till det andra auktionsförfarandet. Dock gjorde den korta tidsperioden (ett år) att ersättningen lämpade sig bäst för att bibehålla ekologisk kvalitet på gräsmarker. Om förbättring av kvaliteten är målet behöver jordbrukarna få mer tid för att uppnå detta. Jordbrukarna bedömdes ha tillräcklig kunskap för att avgöra vilken kvalitet de kunde bidra med. Detta visade sig genom att de allra flesta levde upp till kraven som ställdes på gräsmarkernas kvalitet vid inspektion. En stor variation fanns mellan olika inlämnade bud och buden blev högre ju bättre kvalitet som fanns på gräsmarkerna. Vi kan tolka detta som att olika marker har olika förutsättningar för att bidra med ekologisk kvalitet och att högre kvalitet generellt kostar mer att underhålla. Jordbrukarna anpassade sina bud i den andra omgången av auktionen. Detta kan tolkas som att auktionsmekanismen var utformad på ett sätt som gjorde det möjligt att tjäna på att överdriva

sina kostnader.

Diskussion

Traditionellt har ersättningar för att främja miljö- eller kulturmiljöer inom EU varit åtgärdsbaserade och vänt sig till enskilda jordbrukare. Det finns ett flertal anledningar till varför åtgärdsbaserade ersättningar har dominerat. Framförallt är de relativt lätta att införa och övervaka. De är också ofta acceptabla för jordbrukare eftersom ersättning fås innan åtgärder vidtas. Risken för jordbrukaren blir därmed låg. Ibland framförs det även att det råder brist på genomförbara alternativ (Burton och Schwarz, 2013).

Med denna skrift har vi visat att det i många fall finns alternativ till åtgärdsbaserad ersättning i form av resultatbaserade stöd. Vi har även visat att det finns möjlighet att uppnå både ekonomiska och miljömässiga vinster genom kollektiva ersättningar, bättre riktade ersättningar och auktionsförfarande. Eftersom de lokala förutsättningarna och målen man vill uppnå med att betala ut ersättning skiljer sig åt är det dock svårt att säga att ersättning alltid borde utformas på ett visst sätt. Vad vi istället väljer att göra här är att diskutera olika ersättningstyper och undersöka om de är särskilt lämpliga för vissa situationer.

Resultat- eller åtgärdsbaserat system?

Det ökade intresset för resultatbaserade ersättningssystem har i huvudsak uppkommit för att åtgärdsbaserade ersättningsformer inte har gett önskade resultat. Den biologiska mångfalden fortsätter till exempel att försämrats trots att stora summor har betalats ut i åtgärdsbaserad ersättning inom ramen för EU:s Landsbygdsprogram i över 20 år (Rabinowicz, 2014; Burton och Schwarz, 2013). Huvudproblemet med åtgärdsbaserad ersättning är att ersättning betalas ut oavsett hur stor effekt den genomförda åtgärden har. I värsta fall betalas ersättning ut utan att någon positiv miljöeffekt uppnås.

Åtgärdsbaserade system har även kritiserats för att vara alltför detaljstyrda (t.ex. Rabinowicz, 2014; Riksantikvarieämbetet, 2016). Att begränsa jordbrukarnas möjlighet att bruka marken som de vill riskerar att skapa irritation och kan minska villigheten att delta i miljöarbetet (Burton och Schwarz, 2013). Det skapar även svårigheter att anpassa åtgärderna till jordbrukarens individuella förutsättningar, vilket ökar risken för att miljömålen uppnås på ett ineffektivt sätt.

Ur ett teoretiskt perspektiv har resultatbaserad ersättning många fördelar. Framförallt undviker man huvudproblemet med den åtgärdsbaserade ersättningen när man betalar först efter att resultat har uppnåtts. Ett resultatbaserat system ger även jordbrukaren ökad flexibilitet eftersom det inte ställer krav på att specifika åtgärder ska vidtas. Förutom att den ökade flexibiliteten gör att miljömålen kan nås på ett mer effektivt sätt när jordbrukare kan välja åtgärder efter de egna förutsättningarna signalerar det att man litar på jordbrukarens kompetens att sköta sina marker. Detta kan i sin tur ge ett ökat stöd och förståelse för naturvård. Vår genomgång av exempel på resultatbaserad ersättning visar också att jordbrukarna i de flesta fall har varit positivt inställda till att få ökad flexibilitet och deras kunskap om lämpliga miljöåtgärder har generellt varit god. Exempel finns dessutom på att den resultatbaserade ersättningen har gjort jordbrukare mer positivt inställda till naturvård (Matzdorf och Lorenz, 2013). Att ge jordbrukarna större inflytande har generellt uppskattats oavsett ersättningsform. En del ersättningsformer involverar jordbrukare redan i relativt tidiga skeden i ersättningsutformningen (t.ex. Wezel et al., 2016; Waldon, 2011).

Resultatbaserad ersättning är dock inte oproblematiske. Helt avgörande för hur väl ersättningen fungerar är att relevanta resultat är mätbara. Svårigheten att mäta resultat skiljer sig åt från fall till fall. Om man som i det tyska ovan nämnda exemplet vill minska kvävehalten i vattnet är resultatet som ska mätas uppenbart. Om man istället vill öka den biologiska mång-

falden kan det vara svårare att avgöra hur resultat ska mätas. Man kan då behöva ta hjälp av mätbara indikatorer som är korrelerade med det önskade målet. I de fall indikatorer behövs för att mäta resultat blir valet av dessa givetvis mycket viktigt. Om det är svårt att mäta resultat på ett korrekt sätt finns det lite som talar för att ett resultatbaserat system skulle vara mer effektivt än ett åtgärdsbaserat system. Ett resultatbaserat system har därmed högst potential när resultaten är relativt enkla att mäta.

Vid ett eventuellt resultatbaserat ersättningsystem för att bevara landskapselement behöver man definiera vilket resultat man vill uppnå för respektive landskapselement. Detta kan vara komplicerat och kräver noggrann analys. Frågor som exempelvis borde besvaras vid en sådan analys är vad som karaktäriserar ett välskött landskapselement och hur det specifika landskapselementets kvalitet ska mätas. Tydliga mätbara mål gynnar både jordbrukaren som lättare förstår vad som ska uppnås och myndigheten som ska kontrollera resultatet.

Givet att resultaten går att mäta på ett lämpligt sätt är det fortfarande inte självklart att ett resultatbaserat system är bättre än ett åtgärdsbaserat system. Ett ytterligare problem är hur risken fördelas mellan utbetalande myndighet och jordbrukare. Till skillnad från ett åtgärdsbaserat system där ersättning garanterat fås givet att vissa åtgärder genomförs, innebär ett resultatbaserat system en större risk för jordbrukaren. När betalning sker först efter att resultat kan uppvisas kan jordbrukaren gå miste om ersättning trots att stora insatser gjorts för att uppnå resultat. Det är exempelvis möjligt att yttre faktorer som jordbrukaren inte kan påverka, som väder och vind, gör att ersättning uteblir. Om risken för utebliven ersättning bedöms som hög kan det vara svårt att få jordbrukare att delta. Hur hög denna risk är beror på vilket resultat man vill uppnå och på jordbrukarnas individuella förutsättningar. Att bevara något i ett visst skick kan till exempel sannolikt vara associerat med en lägre risk än att förbättra kvaliteten på något.

Man kan även vända på resonemanget och fokusera på den utbetalande myndighetens risk. Denna bedöms vara hög i ett åtgärdsbaserat system eftersom man riskerar att betala mycket för något som inte ger resultat. I ett resultatbaserat system är myndighetens risk relativt låg då utbetalning endast görs om resultat uppnås, givet att resultaten mäts korrekt. Att myndighetens risk är låg spelar dock knappast någon roll om inga jordbrukare vill delta för att ersättningsystemet anses vara för osäkert. I fall där osäkerheten kring resultat är stor och jordbrukarna är mycket känsliga för risk är ett alternativ att införa ett hybridssystem där viss ersättning fås om åtgärder genomförs men en bonus betalas ut om även resultat uppnås. På detta sätt kan risken delas mellan deltagarna och myndigheten. Ett sådant system har till exempel använts i Nederländerna i syfte att bevara ängsfåglar.¹² När det gäller ett eventuellt resultatbaserat ersättningsystem för natur- och kulturmiljöer kan man tänka sig att ett sådant medför en relativt låg risk för jordbrukaren då det i många fall rör sig om bevarandeinsatser.

Ett resultatbaserat system kan medföra ökade kostnader för efterlevnadskontroll i jämförelse med ett åtgärdsbaserat system eftersom resultaten måste kontrolleras regelbundet. Om kostnaden för resultatkontroll är mycket hög finns det risk att denna överstiger vinsterna av den förhoppningsvis mer effektiva måluppfyllnaden.

När är auktioner ett intressant alternativ?

Det är ofta svårt att veta vilken nivå på ersättning som är lämplig att ge jordbrukare för bevarande eller skapande av olika miljövärden. Problemet är att de som utformar ersättningen inte har information om hur hög kostnaden för att leverera miljötjänsterna är för jordbrukarna. Om ersättningen sätts för lågt kommer ingen att vilja söka, om ersättningen sätts för högt blir jordbrukarna överkompenserade. Det finns även fall när man skulle vilja ge jordbrukare olika ersättning för att de har olika förutsätt-

ningar att nå miljömålen. En standardiserad ersättning kan då uppfattas som orättvis och blir kostnadsineffektiv.

Auktioner är ett sätt att få reda på jordbrukarnas kostnader, vilket möjliggör effektiv prisättning av miljötjänster. Auktioner kan också sänka kostnaderna för myndigheten genom att man kan välja ut de mest kostnadseffektiva jordbrukarna. När efterfrågan på ersättning är högre än vad budgeten tillåter anses auktioner vara ett rättvist och transparent sätt att välja vem som ska få ersättning (Hellerstein et al., 2015).

Som visades i ovan exempel från Tyskland, USA och Australien kan auktioner utformas på många olika sätt beroende på vilket mål man har. Gemensamt är att jordbrukare får lämna in bud på vilken ersättning de behöver för att genomföra vissa åtgärder eller att nå specifika miljömål. Olika regler kan användas för att välja ut vilka bud som ska accepteras. Om man vill nå så många jordbrukare som möjligt till en så låg kostnad som möjligt kan man till exempel välja att acceptera de lägsta buden tills budgeten tar slut. Som visades i det amerikanska exemplet ovan är det också möjligt att ta hänsyn till miljöeffekten när bud accepteras för att få så stor effekt som möjligt för budgeten.

Vinsten av auktioner är mer tveksam när man har god kännedom om jordbrukarnas kostnader samt när jordbrukarna har relativt lika förutsättningar för att leverera miljötjänster. Om konkurrensen om ersättningen är låg minskar även auktionens förmåga att genom konkurrens driva ner priset och ge ett kostnadseffektivt utfall. Det finns då en risk att jordbrukarna överdriver sina kostnader om auktionen inte är designad på ett sätt så att man inte kan tjäna på att vilseleda. Att designa auktionen på ett strategiskt sätt borde dock vara teoretiskt möjligt. Målet med ersättningsystemet måste slutligen vara kompatibelt med auktionsförfarandet. Om kostnadseffektivitet till exempel inte är viktigt utan man endast vill nå så många jordbrukare som möjligt är auktioner inte ett bra alter-

¹² Ett teoretiskt resonemang om hur ett hybridssystem borde skapas hittas i Derissen och Quaas (2013).

nativ.

Möjliga vinster med kollektiva ersättningar och riktade stöd

Att försöka sprida ersättningen "rättvist" över landet, så att olika områden får lika mycket ersättning, kan vara en ineffektiv lösning. Likaså kan målet att nå så många jordbrukare som möjligt vara en dålig idé. Risken finns att pengar då betalas ut till områden som inte behöver det, vilket gör att det finns mindre pengar över till områden där behoven är som störst. Givet att behovet av miljötjänster skiljer sig åt i olika delar av landet kan ett riktat stöd vara en möjlighet att öka effektiviteten. Eftersom budgeten i de allra flesta fall är begränsad är det viktigt att lägga resurserna på det som ger störst effekt. Att vinster kan göras med riktade stöd visade sig i det amerikanska exemplet ovan. När hänsyn började tas till miljönytta vid valet av vem som fick ersättning nästan fördubblades miljöeffekten utan att kostnaden ökade.

För att kunna använda sig av riktade ersättningar krävs information om var behovet av ersättning är som störst. Den främsta svårigheten

med riktade ersättningar är att denna information inte alltid är tillgänglig och att det kan vara dyrt att undersöka. För att riktade ersättningar ska löna sig i ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att kostnaden för informationsinhämtningen inte överstiger vinsterna av ersättningen.

Vinster kan även finnas med kollektiva ersättningar. Kollektiva ersättningar kan bidra med stordriftsfördelar genom till exempel lägre ansökningskostnader för den enskilda jordbrukaren och lägre administrationskostnad för myndigheten. I en del fall kan kollektiva ersättningar även skapa bättre förutsättningar för att nå miljömål som gynnas av stora sammanhängande landytor. När enskilda landremsor läggs ihop till större enheter blir det till exempel lättare att ta hänsyn till de sammanhang som olika arter befinner sig vilket i sin tur gynnar den biologiska mångfalden. Kollektiva ersättningar kan också skapa en social press som ökar efterlevnaden av specifika regler även bland de jordbrukare som har ett relativt lågt miljöintresse. Social press kan även vara negativt om jordbrukare känner sig tvingade att delta i något de inte vill. Problem kan uppstå vid konflikter inom kollektiven eller om kollektiven av

Figur 1. För- och nackdelar med olika ersättningssystem

<p>Resultatbaserat ersättningssystem</p> <p><i>Fördelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Betalar endast för resultat Ökad flexibilitet ger högre effektivitet Relativt enkelt att övervaka Högre stöd bland jordbrukare <p><i>Nackdelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Relativt hög risk för jordbrukaren Kan vara svårt att mäta relevanta resultat 	<p>Åtgärdsbaserat ersättningssystem</p> <p><i>Fördelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Låg risk för jordbrukaren Relativt enkelt att övervaka <p><i>Nackdelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ersättning betalas även om resultat uteblir Kan uppfattas som detaljstyrt Kan vara svårt att hitta åtgärder som ger önskat resultat
<p>Auktionsförfaranden</p> <p><i>Fördelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kostnadseffektivt Möjliggör anpassning av ersättningen efter enskilda jordbrukares kostnader <p><i>Nackdelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Fungerar bäst om efterfrågan på ersättning är hög Utformningen av auktionsmekanismen är viktig för att skapa strategisäkerhet 	<p>Kollektiva ersättningar</p> <p><i>Fördelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kan skapa större sammanhängande landområden som gynnar biologisk mångfald Möjliga stordriftsfördelar för både jordbrukare och myndighet <p><i>Nackdelar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Risk för att eventuella konflikter inom kollektiven påverkar resultaten

någon anledning utesluter jordbrukare som på ett effektivt sätt kunde bidra till att nå miljömålen. Av ovan exempel att döma verkar konflikter inom kollektiv som får ersättning dock inte vara ett stort problem.

Slutsatser

Det finns många exempel som visar att traditionell åtgärdsbaserad ersättning till enskilda jordbrukare inte är det enda alternativet för att främja miljövärden. Enligt vår genomgång av olika miljöersättningar finns det goda argument för att prova något nytt både i teorin och i praktiken. Möjliga vinster finns i högre miljönytta, ökat stöd hos jordbrukarna och ökad kostnadseffektivitet. Dock bör det betonas att vinsterna är möjliga och inte givna. Diskussionen ovan pekar på att det är svårt att hitta en ersättningsform som passar alla situationer. Istället bör olika falls specifika förutsättningar beaktas när ersättningsform väljs. För- och nackdelar med de olika ersättningsystemen sammanfattas i Figur 1.

Oavsett vilket ersättningsystem man till slut väljer finns det några lärdomar man kan ta med sig. För det första ska man inte vara rädd för att prova sig fram. Många av de existerande alternativa ersättningsystemen har utvecklats över tiden. Pilotstudier har till exempel visat sig vara användbara för att utvärdera effekter innan ersättningen används i stor skala.

För det andra krävs utvärdering av ersättningens effekter för att veta om och hur bättre resultat kan nås i framtiden. Redan under ersättningens utformning bör man därför fundera över hur man skapar så bra förutsättningar som möjligt för utvärdering. Insamling av data är till exempel något som ska göras både före och efter ersättning betalas ut så att utvärdering blir möjlig.

Referenser

- Australian Department of the Environment and Energy (2017a)
<https://www.environment.gov.au/biodiversity/conservation/tender-and-auctions-conservation-payments>
 Besökt 2017-01-09.
- Australian Department of the Environment and Energy (2017b)
<https://www.environment.gov.au/marine/gbr/reef-trust/reef-trust-tender>
 Besökt 2017-01-09.
- Burton, R. J. F. och Schwarz, G. (2013) Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change. *Land Use Policy* 30: 628-641.
- Claassen, R.; Cattaneo, A. och Johansson, R. (2008) Cost-effective design of agri-environmental payment programs: U.S. experience in theory and practice. *Ecological Economics* 65:737-752.
- Concours Agricole (2016) <http://www.concours-agricole.com/prairies/prairiesfleuries.html>
 Besökt 2016 -12-16.
- Davies, A. (2012) The Glastir Stocktake. A report on the findings. Tillgänglig på:
<http://gov.wales/topics/environmentcountryside/farmingandcountryside/farming/schemes/glastir/glastir-stocktake-outcomes/?lang=en>
- Derissen, S. och Quaas, M.F. (2013) Combining performance-based and action-based payments to provide environmental goods under uncertainty. *Ecological Economics* 85: 77-84.
- De Sainte Marie, C. (2014a) Rethinking agri-environmental schemes. A result-oriented approach to the management of species-rich grasslands in France. *Journal of Environmental Planning and Management* 57(5):704-719.
- De Sainte Marie C. (2014b) Results-based payments for "flowering Meadows" in France: Support tools and collective learning process. IEEP Conference on Results based Agri-environment Schemes: payments for

- biodiversity achievements in agriculture, Brussels 23-24 September 2014.
- Emmett B.E. and the GMEP team (2014) *Glastir Monitoring & Evaluation Programme*. First Year Annual Report to Welsh Government (Contract reference: C147/2010/11). NERC/Centre for Ecology & Hydrology (CEH Project: NEC04780). Tillgänglig på: <http://gov.wales/docs/drah/publications/140701-glastir-monitoring-evaluation-programme-annual-report.pdf>
- Europeiska Kommissionen (2016a) http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/meadow-bird-agreements-2000-2006-netherlands_en.htm
Besökt 2016-12-16.
- Europeiska Kommissionen (2016b) http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/fiche/meadow-bird-agreement-agri-environment-cooperative_en.htm
Besökt 2016-12-16.
- Feather, P.; Hellerstein, D. och Hansen L. (1999) *Economic valuation of environmental benefits of the targeting of conservation programs: the case of the CRP*. Agricultural Economic Report No. 778. Resource Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington D.C.
- Frankrike (2015) *France - National Framework Programme 2014-2020*. Version 1.3. Frankrikes nationella Landsbygdsprogram för period 2014-2020.
- Franzén, R. (2009) *Förekomstrelaterat ersättnings-system i Sverige – erfarenheter och förslag till förbättringar*. Tillgänglig på Rovviltportalen: <http://www.rovviltportalen.no/multi-media/48469/Forekomstrelaterat-ersattningssystem-i-Sverige.pdf&content-disposition=attachment>
- Hellerstein, D.; Higgins, N. och Roberts, M. (2015) *Options for improving conservation programs: Insights from auction theory and economic experiments*. ERR-181, United States Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington D.C.
- Klimek, S.; Richter gen Kemmerman, A.; Steinmann, H-H.; Freese, J. och Isselstein, J. (2008) Rewarding farmers for delivering vascular plant diversity in managed grasslands. A transdisciplinary approach. *Biological Conservation* 141: 2888-2897.
- Lehmann, P. (2005) *An Economic evaluation of the U.S. Conservation Reserve Program*. UFZ-Diskussionspapiere No 1/2005.
- Matzdorf, B. och Lorenz, J. (2010) How cost-effective are result-oriented agri-environmental measures? An empirical analysis in Germany. *Land Use Policy* 27:535-544.
- Musters, C.J.M.; Kruk, K.; De Graaf, H.J. och Ter Keurs, W.J. (2001) Breeding birds as a farm product. *Conservation Biology* 15(2):363-369.
- OECD (2013) *Providing agri-environmental public goods through collective action*. OECD Publishing, Paris.
- Perrot-Maitre (2006) *The Vittel payments for ecosystem services: a "perfect" PES case?* International Institute for Environment and Development, London.
- Rabinowicz, E. (2014) *Betalt för resultat – dags att testa nya miljöstöd i Sverige!* PM, AgriFood Economics Centre, Lund.
- Rikssantikvarieämbetet (2016) *Behövs ersättningar till jordbrukare för skötsel av kulturmiljöer? En utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer i Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013*. Rikssantikvarieämbetet, Stockholm.
- Sametinget (2017) www.sametinget.se/rovdjur
- Sidemo Holm, W. och Brady, M. (2016) *Skydds-zoner i jordbruket – betalt för resultat?* AgriFood Policy Brief 2016:5. AgriFood Economics Centre, Lund.
- Silcock, P.; Brunyee, J. and Pring, J. (2013) *Dartmoor Farming Futures Project Evaluation*. Final Report prepared for Dartmoor National Park Authority and Natural England. Report No CC-P-587. Cumulus Consultants Ltd., Wormington.
- Stoneham, G.; Chaudhri, V.; Ha, A. och Strappazon, L. (2003) Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria's Bush Tender trial. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 47(7): 477-500.

- Sullivan, P.; Hellerstein, D.; Hansen, L.; Johansson, R.; Koenig, S.; Lubowski, R.; McBride, W.; McGranahan, D.; Roberts, M.; Vogel, S. och Bucholtz, S. (2004) *The Conservation Reserve program. Economic Implications for Rural America*. Agricultural Economic Report No. 834. Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Washington D.C.
- Verhulst, J.; Kleijn, D. och Berendse, F. (2007) Direct and indirect effects of the most widely implemented Dutch agri-environment schemes on breeding birds. *Journal of Applied Ecology* 44:70-80.
- Victoria State Government (2017):
<http://www.depi.vic.gov.au/environment-and-wildlife/environmental-action/innovative-market-approaches/bushtender>
Besökt: 2014-01-09.
- Waldon, J. (2011) *Dartmoor Farming Futures*. Report to Dartmoor National Park Authority, Dartmoor Commoners' Council and Natural England.
Tillgänglig på:
<http://www.dartmoor.gov.uk/lookingafter/landmanagement/dartmoor-farming-futures>
- Welsh Government (2013) *Glastir Commons 2014*. Explanatory Booklet and How to Complete Guide.
- Wezel, A.; Zipfer, M.; Aubry, C.; Barataud, F. and Heißenhuber, A. (2016) Result-oriented approaches to the management of drinking water catchments in agricultural landscapes. *Journal of Environmental Planning and Management* 59(2):183-202.
- Zabel, A. and Holm-Müller, K. (2008) Conservation performance payments for carnivore conservation in Sweden. *Conservation Policy* 22(2):247-251.

Författare

Anna Andersson

Mer information

Anna Andersson

Tel: 046-222 07 82

E-post: anna.andersson@agrifood.lu.se

**Vad är AgriFood
Economics
Centre?**

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
