AgriFood economics centre

PM
2014-12-16

# *Betalt för resultat – dags att testa nya miljöstöd i Sverige!*

Ewa Rabinowicz
Tel: 046 – 222 07 83
E-post: ewa.rabinowicz@slu.se

*Detta PM är en sammanfattning av den workshop om resultatbaserade miljöersättningar som AgriFood arrangerade den 12 november 2014. Bakgrunden till workshopen var att den nuvarande åtgärdsbaserade ersättningen till naturbetesmarker och slåtterängar inom Landsbygdsprogrammet har kritiserats för att vara ineffektiv och opraktisk. Syftet var därför att undersöka förutsättningar för resultatbaserad ersättning i Sverige genom att dra lärdomar av praktiska erfarenheter från Tyskland. De tyska erfarenheterna är övervägande positiva. Även bland workshopens svenska deltagare finns en positiv inställning till resultatbaserad ersättning. För att resultatbaserad ersättning ska kunna användas i kommande Landsbygdsprogram behöver utformningen först testas i mindre skala.*

## *Bakgrund*

Trots att stora resurser för att bevara den biologiska mångfalden satsas inom ramen för Landsbygdsprogrammet, fortsätter den biologiska mångfalden att försämras i såväl Sverige som i övriga Europa. Det finns därför anledning att utreda möjligheten att använda nya styrmedel för att motverka den negativa utvecklingen, och i detta sammanhang har resultatbaserade miljöersättningar diskuterats i ett flertal år. I teorin finns flera fördelar med att betala ersättning för ett uppnått miljöresultat snarare än för en vidtagen åtgärd, men den praktiska utformningen har hittills setts som problematisk.

De praktiska erfarenheterna av resultatbaserade ersättningar är relativt få, men systemet har använts i Tyskland. För att dra lärdom av dessa erfarenheter arrangerade AgriFood tillsammans med Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) en workshop den 12 november 2014. Dagen bestod av presentationer av erfarenheter av resultatbaserade ersättningar i Tyskland och av Världshandelsorganisationens (WTO) regler kring utformning av miljöstöd samt en paneldebatt och en generell diskussion om vilka lärdomar som kan användas för Sveriges del. Vid workshopen deltog forskare inom ämnet samt representanter för jordbruksnäringen, myndigheter, departement och intresseorganisationer.

Detta PM ger först en kort bakgrund till varför samhället ger stöd för att bevara den biologiska mångfalden och hur miljöersättningar kan utformas. Sedan sammanfattas de presentationer och diskussioner som fördes under workshopen i syfte att belysa följande frågor:[1] Hur har de tyska ersättningarna utformats? Vad kan Sverige lära av de tyska erfarenheterna? Vilka aspekter

[1] Kompletterande information har hämtats från "Rewarding farmers for delivering vascular plant diversity in managed grasslands: A transdisciplinary case-study approach" av Klimek et al., 2008. *Biological Conservation* 141:2888-2897, och *Artenreiches Grünland bewerten und fördern – MEKA und ÖQV in der Praxis* av Oppermann och Gujer (red), 2003.

behöver utredas vidare, som ett nästa steg i att avgöra om och hur resultatbaserade ersättningar ska införas också i Sverige?

Frågan om resultatbaserade ersättningar är av generell karaktär och kan appliceras på flertalet områden inom jordbrukets miljöpolitik. Eftersom fördelar, nackdelar och systemets utformning varierar beroende på vad stödet riktas till, är dock någon form av avgränsning nödvändig för att konkret kunna diskutera möjligheter och svårigheter med att införa ett sådant system i praktiken. Workshopen och detta PM begränsas därför till en diskussion av Landsbygdsprogrammets ersättningar för att bevara den biologiska mångfalden på naturbetesmarker och slåtterängar.

### *Varför ska vi stödja den biologiska mångfalden?*

Den biologiska mångfalden skapar naturvärden som är till nytta för samhället, och Sverige har undertecknat FN:s konvention om biologisk mångfald, som bland annat har som mål att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas hållbart.[2] Naturbetesmarker och slåtterängar har en speciell biologisk mångfald eftersom de traditionellt sett inte har plöjts och använts för växtodling utan istället har betats eller slagits och hävdats utan att extra gödsel har tillförts. Till följd av det moderna jordbrukets förändrade produktionsmetoder och intensiv djuruppfödning med färre betande djur riskerar dock naturbetesmarkerna och slåtterängarna att växa igen. Strukturomvandlingen inom jordbruket innebär dessutom att naturbetesmarker och slåtterängar belägna i områden med sämre förutsättningar brukas i mindre utsträckning än tidigare. När den mångåriga hävd som har skapat en särskild mångfald bryts, finns också en risk att den biologiska mångfalden minskar. Därför erbjuds jordbrukare ersättning för att bidra till att bevara den biologiska mångfalden på naturbetesmarker och slåtterängar.

### *Åtgärdsbaserade och resultatbaserade ersättningar*

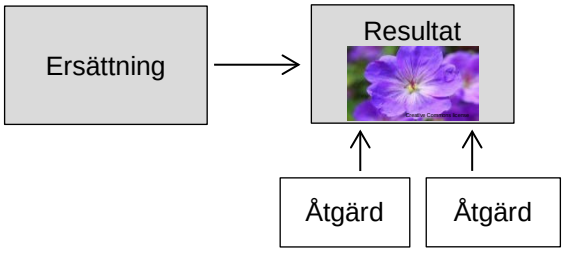
Ersättningar för att främja miljön kan principiellt utformas på två sätt. *Åtgärdsbaserad ersättning* innebär att jordbrukaren får ersättning för att vidta en viss åtgärd, till exempel att regelbundet låta beta marken. Detta illustreras i figur 1. I dagsläget är åtgärdsbaserade ersättningar den vanligast förekommande formen när det gäller miljöstöd till jordbruket. För att ersättningen ska bidra till att uppnå målet krävs att det finns ett positivt samband mellan åtgärd och resultat. Åtgärden, att beta marken, förväntas ha en positiv effekt på den biologiska mångfalden, men effekten kan vara olika stor beroende på exempelvis när och hur mycket marken betas. Ersättningen betalas dock oavsett hur stor effekt åtgärden har i det specifika fallet. Att ersättning betalas oavsett om åtgärden leder till en positiv miljöeffekt eller ej är grundproblemet med åtgärdsbaserad ersättning.

**Figur 1. Ersättning som ges till en åtgärd som bidrar till att uppnå ett resultat.**

Med en *resultatbaserad ersättning* betalas istället ersättning endast om ett visst resultat uppnås, och det finns inget krav på vilken åtgärd som ska vidtas eller när denna ska utföras. Detta skapar ökad flexibilitet för jordbrukaren och ökar sannolikheten att ersättningen bidrar till att uppnå det önskvärda resultatet eftersom kopplingen mellan ersättning och resultat förstärks. Den stora utmaningen är hur resultatet ska mätas. Med åtgärdsbaserad ersättning kontrolleras

[2] Se till exempel *CBD – Konvention om biologisk mångfald*, hämtad 2014-12-05 från http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Konventionen-om-mangfald/.

åtgärden, dvs. att marken betas, men i ett resultatbaserat system är det resultatet, dvs. den biologiska mångfalden, som ska kontrolleras. För detta krävs någon form av indikator, till exempel speciellt utvalda blommor, som indikerar markens miljöstatus. Resultatbaserad ersättning illustreras i figur 2.




**Figur 2. Ersättning som ges till uppnått resultat.**

### *Nuvarande åtgärdsbaserade stöd för att bevara naturbetesmarker och slåtterängar*

Det svenska miljöstödet till naturbetesmarker och slåtterängar är i dagsläget åtgärdsbaserat: naturbetesmarker ska betas årligen och hållas fria från igenväxning, medan slåtterängar ska slås med klippande eller skärande verktyg och det avslagna gräset ska föras bort.[3] Den nuvarande ersättningen till naturbetesmarker är 1250 kronor per år och hektar för marker med allmänna värden, och 2650 kronor per år och hektar för marker med särskilda värden. För slåtterängar är motsvarande ersättning 1450 kronor per år och hektar för allmänna värden och 4200 kronor per år och hektar för särskilda värden.[4] Ersättningen är således differentierad, då marker som är särskilt värdefulla ur mångfaldssynpunkt är berättigade till högre ersättning. Vilka marker som har särskilda värden bedöms av Länsstyrelsen i respektive region.[5] Sammanlagt uppgick Landsbygdsprogrammets stöd till skötsel av betesmarker och slåtterängar till 804 miljoner kronor år 2013.[6]

Utvärderingar visar att den åtgärdsbaserade ersättningen visserligen har bidragit till att bevara betesmarkerna, men att den inte har kunnat stoppa den negativa utvecklingen i form av en minskande biologisk mångfald.[7] Skulle då en resultatbaserad ersättning kunna leda till ett bättre resultat? Detta är en fråga som måste undersökas empiriskt, och nedan presenteras därför erfarenheter från resultatbaserade ersättningar i Tyskland.

### *Erfarenheter och lärdomar från resultatbaserade ersättningar i Tyskland*

***Development and implementation of results-based payments for species-rich grassland in Germany – experiences from 2000 to 2014*** **by Dr. Rainer Oppermann**

Dr. Rainer Oppermann från The Institute for Agro-ecology and Biodiversity (IFAB) i Mannheim, Tyskland, diskuterade tyska erfarenheter av resultatbaserade ersättningar. Resultatbaserade ersättningar infördes för (extensivt brukade) artrika betesmarker och

---

[3] *Villkor för miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar* (2014-01-24), hämtad 2014-11-25 från http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod2014/miljoersattningar2014/betesmarkerochslatterangar/villkor.4.45fb0f14120a3316ad780001756.html.

[4] Stödnivåerna varierar beroende på bland annat startår och om jordbrukaren får gårdsstöd eller ej. Se Jordbruksverkets tabell över stödnivåer, hämtad 2014-11-25 från http://www.jordbruksverket.se/download/18.5df17f1c13c13e5bc4f800059282/1370040348171/Ers%C3%A4ttning+f%C3%B6r+olika+st%C3%B6d.pdf

[5] *Särskilda värden i betesmarker*, hämtad 2014-11-27 från http://www.lansstyrelsen.se/kronoberg/Sv/om-lansstyrelsen/pressrum/nyhetsbrev/landsbygd-i-kronoberg-2-12/Pages/sarskilda-varden-i-betesmarker.aspx?keyword=bli

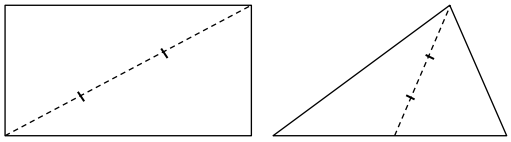
[6] Tabell 9.1 i SCB, Jordbruksstatistisk årsbok 2014.

[7] Se till exempel *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013* av Rabinowicz och Kaspersson, 2010.

slåtterängar i delstaten Baden-Württemberg under perioden 2000-2006, och har sedan spridits till ett flertal delstater. Under Landsbygdsprogrammets programperiod 2015-2020 kommer resultatbaserade ersättningar att användas i åtta delstater. [8]

Resultatbaserade ersättningar infördes pga. ett missnöje med det rådande åtgärdsbaserade systemet från såväl jordbrukare som handläggare och ekologer. Jordbrukarna upplevde problem med fastlagda villkor gällande exempelvis de datum när gräset får slås. Handläggare och administratörer fann kontrollen av systemet krävande, då flera kontroller kunde krävas för att kontrollera exempelvis antalet gånger gräset slagits. Även ekologer såg förbättringsmöjligheter i systemet, eftersom det inte ansågs nå upp till målen om bevarad biologisk mångfald; snarare minskade mångfalden trots ersättningarna.

Den första resultatbaserade ersättningen i Baden-Württemberg omfattade 20 procent av alla jordbrukare och 12 procent av alla gräsmarker i regionen. Systemet avsåg och passar bäst för fortsatt traditionell skötsel och måttlig förbättring av ängar och betesmarker, snarare än för att restaurera igenväxta naturbetesmarker eller att avsevärt öka värdet på befintliga. Ersättningen fanns som ett extra tillägg till andra ersättningar i programmet. Som indikatorer användes kärlväxter, och för att få den resultatbaserade ersättningen krävdes att minst fyra av totalt 28 i förväg utvalda kärlväxter fanns på de utvalda kontrollytorna. Kontrollytorna bestämdes genom att markområdet delades in i tre delar längs med en uttänkt centrallinje genom markstycket (se figur 3). En kontrollyta utgjordes av den mark som fanns på armlängds avstånd (80-90 cm) från centrallinjen för varje tredjedel.



**Figur 3. Kontrollytor för kärlväxter**

Systemet byggde på ett aktivt deltagande från jordbrukarnas sida, då kontrollen av antalet befintliga kärlväxter gjordes av jordbrukarna själva. Till sin hjälp hade de informationsmaterial i form av broschyrer med bilder på kärlväxterna, information från lokala myndigheter, förberedande övningsdagar under vinterhalvåret samt tillgång till rådgivning under växtperioden. Det första året fungerade som ett test och jordbrukarna hade möjlighet att avsluta sitt åtagande därefter. Precis som för övriga miljöersättningar gjorde den förvaltande myndigheten stickprovskontroller för att kontrollera riktigheten i de inrapporterade resultaten och förebygga missbruk av systemet.

Flera faktorer påverkar hur attraktivt ett resultatbaserat system är för den enskilde jordbrukaren. Förutom att skapa ekonomiska incitament för deltagande tar systemet även tillvara jordbrukarnas vilja att bevara biodiversiteten i landskapet och jordbrukarna får ökad flexibilitet att anpassa sin skötsel efter väderlek och andra tillfälliga omständigheter. Nackdelarna ur jordbrukarnas synvinkel består i ökade krav på dokumentation och självutvärdering och en ökad ekonomisk risk eftersom faktorer utom jordbrukarens kontroll kan påverka det slutliga resultatet och ersättning uteblir om resultatet inte uppfyller kraven, även om jordbrukarna har gjort sitt bästa för att främja biodiversiteten.

Ersättningen till jordbrukarna beräknades utifrån deras förlust av inkomst jämfört med om de hade använt marken till en mer intensiv produktion. Beräkningarna av förlorad inkomst tog

[8] De åtta regionerna är Baden-Württemberg, Brandenburg och Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen, Bayern och Sachsen.

hänsyn inte bara till skillnader i storlek och kvalitet på skörden utan också till den arbetsinsats som skörden kräver och den extra ansträngning som krävs för att kontrollera och dokumentera antalet kärlväxter. Nedan ges ett exempel på en uträkning av jordbrukarnas förlorade inkomst på grund av (enbart) minskad skördestorlek. Beräkningarna bygger på hur jordbrukare i genomsnitt agerar under ett resultatbaserat system, och hur stor skillnaden mot en mer intensiv odling är i genomsnitt.

**Tabell 1. Exempel på beräkning ersättning baserad på förlorad inkomst**

| Typ av mark | Fodertyp | Fodrets värde (€/ha) | Genomsnitt för fodrets värde | Antal gånger gräset slås | Maskin-kostnader | Genomsnitt för maskin-kostnader | Ekonomiskt resultat (€/ha) | Skillnad i resultat jämfört med A | Skillnad i resultat jämfört med B |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Normal intensiv gräsmark (A)** | Ensilage | 700 - 1000 | 850 | 4 - 7 | 280-490 | 350 | 500 | 0 | -100 |
| **Normal extensiv gräsmark (B)*** | Ensilage | 600 - 800 | 700 | 3 - 6 | 210-420 | 300 | 400 | 100 | 0 |
| **Artrik äng, 4 indikatorarter (C)** | Hö | 300 - 600 | 450 | 2 (- 3) | 200 (- 300) | 230 | 220 | 280 | 180 |
| **Artrik äng, 6 indikatorarter (D)** | Hö | 150 - 400 | 300 | 1 - 2 | 100 - 200 | 150 | 150 | 350 | 250 |
| **Artrik äng, 8 indikatorarter (E)** | Hö | 150 - 300 | 220 | 1 (- 2) | 100 (- 200) | 120 | 100 | 400 | 300 |

* djurtäthet 0,3-1,4 djurenheter per hektar. Ingen mineralgödsel.

Utvärderingen av systemet visar på ett positivt utfall i flera avseenden. De kärlväxter som användes som indikatorer visade sig ha ett starkt samband med det totala antalet arter. Sammantaget fungerade systemet väl, och det bedöms vara till fördel för alla berörda. Man fann att jordbrukarna kontinuerligt följde förekomsten av arter, vilket ökade deras kunskap om olika arter. Systemet upplevdes dessutom som mer meningsfullt då det var tydligt för jordbrukarna vad samhället vill uppnå och vad de bidrar med. För samhället minskade behovet av kontrollinsatser och de miljömässiga effekterna blev bättre.

***Rewarding farmers for the delivery of ecological goods in managed grasslands: findings from a German pilot study* by Dr. Sebastian Klimek**

Dr. Sebastian Klimek från Thünen Institute of Biodiversity i Braunschweig, Tyskland, diskuterade erfarenheter från en pilotstudie av resultatbaserade ersättningar från Northeim-området i Tyskland. Studien var ett experiment som genomfördes under åren 2004-2006 som en del i ett vetenskapligt forskningsprojekt och var således inte en del av Landsbygdsprogrammet. Till skillnad från det resultatbaserade systemet i Baden-Württemberg användes här dessutom ett auktionsförfarande för att fördela åtaganden att bevara biodiversitet i gräsmarker bland jordbrukare. Auktionsförfarandet utgör en ytterligare dimension i studien, men det är inte nödvändigt att kombinera resultatbaserad ersättning med en auktion.

Motivet till studien var även i detta fall brister i det rådande systemet, med fokus framför allt på systemets blandade måluppfyllelse och låga kostnadseffektivitet. Det sistnämnda problemet beror på att enhetliga ersättningsnivåer innebär i att vissa jordbrukare överkompenseras medan andras kostnader för att genomföra åtgärden inte täcks av den standardiserade ersättningen, vilket kan leda till att marker med höga värden inte hävdas. Genom ett auktionsförfarande anpassas ersättningen efter jordbrukarnas individuella kostnader, eftersom jordbrukarnas bud ger information om deras faktiska kostnader för att producera en viss mängd biologisk mångfald.

Intresserade jordbrukare informerades om studien genom offentliga informationsmöten och häften med bilder och beskrivningar av indikatorarterna. Dessutom tränades jordbrukarna praktiskt i att bedöma vilken sorts biologisk mångfald som fanns på deras marker. Att tillhandahålla information på dessa sätt medför dock transaktionskostnader.

Precis som i det resultatbaserade ersättningssystemet i Baden-Württemberg användes kärlväxter som indikatorer för den biologiska mångfalden. Hur många och vilka växter som krävdes för att jordbrukarna skulle få ersättning varierade, eftersom det fanns tre olika kategorier av biologisk mångfald av varierande kvalitet. Likt upplägget i Baden-Württemberg lokaliserades kontrollytorna till en diagonal linje dragen över marken. Skillnaden var att kontrollytorna utformades som cirklar med två meters radie och en yta på 12,6 $m^2$. Antalet kontrollytor var minst tre, men berodde på storleken på marken; ju större markyta, desto fler kontrollcirklar. Att jordbrukarna verkligen levererade den kvalitet av biologisk mångfald som deras bud avsåg kontrollerades av arrangörerna av studien. I de två auktionsomgångarna kontrollerades 86 respektive 71 procent av de deltagande jordbrukarna och andelen som inte uppfyllde kraven var låg: 15 respektive 10 procent i respektive omgång.

Totalt lämnade ett trettiotal jordbrukare bud i två olika auktionsomgångar för att få ersättning för att bevara de tre olika kvaliteterna av biologisk mångfald. Antalet gårdar som deltog i auktionen minskade något mellan de två auktionsomgångarna, men både antalet marker och den totala arean ökade. Det ökande antalet deltagande marker indikerar att upplägget tilltalar de deltagande jordbrukarna. Storleken på buden varierade både inom varje kategori och mellan kategorierna, med i genomsnitt högre bud för den högkvalitativa kategorin mark. Detta

indikerar dels att jordbrukarnas individuella produktionskostnader för biologisk mångfald skiljer sig åt, och dels att det är dyrare att producera den högkvalitativa mångfalden. I den andra auktionsomgången var buden generellt sett högre, samtidigt som spridningen mellan dem var mindre. Detta indikerar att upprepade auktionsomgångar troligtvis medför en risk att budgivarna anpassar sig efter nivån på tidigare accepterade bud, och att buden därmed inte enbart reflekterar jordbrukarnas kostnader utan också deras förväntningar på ersättningsnivån.

### *Är resultatbaserade miljöersättningar kompatibla med WTO:s regelverk?*

En fråga som reses i sammanhanget är om resultatbaserade ersättningar är förenliga med regelverket i Världshandelsorganisationen (WTO). Dr. Lars Brink, som har arbetat med interna stöd och WTO-frågor under många år vid Agriculture and Agri-Food Canada samt vid OECD, har analyserat frågan och menar att WTO:s regler på intet sätt är ett hinder för att införa resultatbaserade miljöersättningar inom jordbruket.

Ett syfte med WTO:s handelsavtal är att begränsa användningen av stöd som snedvrider den internationella handeln. För jordbruket regleras detta i Jordbruksavtalet (Agreement on Agriculture). I avtalet delas jordbruksstöden in i tre olika kategorier, så kallade boxar, beroende på hur stark produktionspåverkan de har. I den gula boxen finns de mest snedvridande stöden som har en direkt inverkan på pris och produktion. Exempel är tullar, importkvoter och exportbidrag. I den blå boxen finns stöd som baseras på areal eller djurantal, vilket anses vara något mindre snedvridande än stöd i gula boxen. I den gröna boxen finns de stöd som saknar eller endast har en mycket ringa marknadsstörande effekt. För utvecklingsländerna finns det dessutom vissa särskilda villkor och undantag i Artikel 6.2 som ger dem ett något större utrymme att använda handelsstörande stöd jämfört med andra länder.

En målsättning med Jordbruksavtalet är att minska mängden snedvridande interna stöd. Därför har medlemsländerna en övre gräns för en rad stöd och ett åtagande om att minska dessa stöd. För att mäta omfattningen på de stöd som har en övre begränsning används stödmåttet Aggregate Measurement of Support (AMS). Varje medlemsland ska årligen beräkna sitt AMS för att säkerställa att den samlade stödnivån inte överskrider det överenskomna stödtaket. För EU beräknas ett sammantaget AMS för alla medlemsländer. Principen är att ett stöd antingen ingår i beräkningen av AMS eller är undantaget från AMS. I det senare fallet finns det inget tak på stödnivån och inte heller något reduktionsåtagande; det är till och med möjligt att utöka stödnivåerna. De stöd som är undantagna från AMS är stöd i den gröna boxen, stöd i den blå boxen samt stöd enligt Artikel 6.2. Alla andra stöd omfattas av AMS.

Resultatbaserade stöd skulle möjligen kunna falla utanför Jordbruksavtalet. Orsaken är att avtalet enligt artikel 1 enbart gäller stöd som utges ”till förmån för producenter av jordbruksprodukter”. I den mån miljövärdena genereras i *samband* med jordbruksproduktionen faller ersättningarna under Jordbruksavtalet, annars faller de utanför. Givet att ersättningarna omfattas av Jordbruksavtalet är det i första hand aktuellt att se om de passar i den gröna boxen.

I den gröna boxen finns två stödgrupper. Den första gruppen omfattar statliga program som exempelvis forskning, utbildning och infrastruktur. Den andra gruppen omfattar direkta stöd till producenterna som är frikopplade från produktionen. Förutom miljöskyddsprogram handlar det om exempelvis skördeskadeförsäkringar. I Jordbruksavtalets annex 2, paragraf 12, specificeras de kriterier som gäller för ersättningar i miljöskyddsprogram enligt följande:

(a) Berättigandet till sådana utbetalningar skall vara bestämt som del av klart definierade miljö- och naturvårdsprogram och vara villkorade till att särskilda villkor i det statliga programmet uppfylls, inbegripet villkor knutna till produktionsmetoder eller insatsvaror.

(b) Utbetalningsbeloppet ska vara begränsat till de extra kostnader eller förlust av inkomst som uppfyllandet av det statliga programmet medför.

Den möjliga stötestenen för de resultatbaserade ersättningarnas vidkommande är formuleringen att miljöersättning endast kan utgå för ”extra kostnader eller förlust av inkomst”. Det är därför intressant att se hur EU har formulerat sig i några förordningar som rör miljöskyddsprogrammen inom jordbruket. Dessa presenteras i tabell 2. Formuleringen ”additional costs” är i linje med paragraf 12, men det kan noteras att formuleringen ”additional cost and income foregone” är en potentiellt generösare skrivning än den i paragraf 12, då ”eller” har ersatts med ”och” i förordningen.

**Tabell 2. Skrivningar i ett antal EU-förordningar rörande berättigande till ersättning**

| Förordning | Formulering |
|---|---|
| 746/96 | ”additional costs”, ”incentive component” |
| 1257/1999 | ”additional costs”, “income forgone”, “incentive” |
| 1698/2005, 1974/2004 | ”additional cost and income foregone”,”transaction costs” |
| 74/2009 | Det saknas skrivningar |
| 1305/2013 | ”additional costs and income foregone”, ”transaction costs” |

Enligt WTO:s regelverk måste varje medlem notifiera sina stöd. Det innebär att ett land meddelar sina handelspartner när nya styrmedel införs, så att handelspartnerna har en möjlighet att reagera om de tror att styrmedlen kan ha en handelsstörande effekt. Den notifiering EU har gjort för åren 2011/2012 för miljöprogram presenteras i tabell 3.

**Tabell 3. EU:s notifiering av miljöprogram för 2011/2012**

| | |
|---|---|
| **Monetary value** | EUR 8,302.0 million |
| **Name and description of measure** | Protection of environment and preservation of the countryside; aid for environmentally sensitive areas; support and protection of organic production by creating conditions of fair competition; aid for forestry measures in agriculture; conservation and improvement of rural heritage. |
| **Comments** | Council Regulation 1698/2005, Council Regulation 1234/2007, Council Regulation 1257/1999, Commission Regulation 1857/2006, Agricultural State Aid Guidelines 2006/C 319/01, Council Regulations 1535/2007 and Commission Regulation 1998/2006 |

Det kan först noteras att skrivningen inte är särskilt transparent. Miljöprogrammet består av ett flertal förordningar men enbart en totalsumma anges. Vidare nämns inte resultatbaserade styrmedel explicit. Den aktuella notifieringen innebär att EU har undantagit alla miljöstöd i de åberopade regleringarna från AMS i enlighet med paragraf 12. Vad betyder då detta? Antingen innebär det att miljöstöden verkligen möter paragraf 12:s kriterier *eller* att EU hävdar att miljöstöden möter kriterierna i paragraf 12. Är det möjligt att EU tänjer på tolkningen av paragraf 12? Den frågan går inte att svara på här, men en aspekt är hur viktig formuleringen ”och” är jämfört med ”eller”. I EU:s regleringar är formuleringen som poängterats mer generös än i paragraf 12 i annex 2 i Jordbruksavtalet. Skulle det vara så att resultatbaserade ersättningar verkligen är korrekt rapporterade i termer av ”extra kostnader eller förlorad inkomst” så verkar det som om problemet med att mäta extra kostnader/förlorad inkomst är löst.

Vad kan hända om en miljöersättning inte är berättigad att undantas från AMS i enlighet med paragraf 12? Principen är enkel: allt som inte kan undantas från AMS faller under AMS. Det är viktigt att poängtera att frågan inte handlar om vad ”WTO tillåter”. Kriterierna i paragraf 12 specificerar inte vad som är tillåtet utan vad som kan *undantas* från AMS, det vill säga från

beräkningen av den sammanlagda mängden stöd som har en övre gräns. Det är fullt möjligt att ha eller införa stöd som inte undantas från AMS. Till följd av reformerna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik sedan 2003 har merparten av de tidigare direktstöden i den gula och den blåa boxen frikopplats från produktionen och stöden återfinns nu i den gröna boxen. Därför har EU ett stort utrymme att utnyttja AMS för nytillkomna stödformer. Den övre gränsen för EU:s AMS är 72 miljarder euro i det gällande Jordbruksavtalet och under 2011 utnyttjades 7 miljarder euro av detta utrymme. Skulle ett nytt Jordbruksavtal slutas inom ramen för Doha-rundan kan det nya AMS-taket förväntas bli omkring 22 miljarder euro.

Det är dock mycket möjligt att EU föredrar att undvika att notifiera miljöåtgärder under AMS även om det finns ett befintligt utrymme, då det av principiella skäl kan ses som viktigt för EU att notifiera alla miljöstöd i den gröna boxen. Då är vi tillbaka till frågan om stöden, så som de tillämpas av EU, kan undantas från AMS i enlighet med paragraf 12.

Det är WTO:s Jordbrukskommitté (CoAg) som övervakar implementeringen av Jordbruksavtalet. När en notifiering görs kan CoAg påpeka att den är otydlig eller att det saknas information, samt ifrågasätta om den är legitim i förhållande till avtalet. CoAg kan dock inte göra några ändringar i ett lands notifiering. CoAg kan exempelvis inte ändra en notifiering av resultatbaserade ersättningar från gröna boxen till AMS. Istället är det upp till de medlemsländer som kan anse sig bli negativt påverkade om stöden inte lever upp till paragraf 12, att välja att ta upp frågan i en WTO-panel. Utslaget i panelen kommer dock enbart att påverka notifieringen, det vill säga EU kan åläggas att inte undanta de resultatbaserade ersättningarna från AMS. Utslaget kan inte medföra att EU tvingas upphöra med den typen av ersättningar. Därför kan det ses som mindre troligt att något land väljer att utmana EU, eftersom paneler vid WTO ofta är både tids- och kostnadskrävande och ett faktiskt resultat i form av ändrat beteende inte kommer att bli fallet.

Sammanfattningsvis verkar problemet med att rapportera resultatbaserade ersättningar vara löst om EU:s nuvarande notifiering verkligen tar hänsyn till kriterierna i paragraf 12. Om inte kan ersättningarna rapporteras som stöd som faller under AMS. WTO:s regelverk utgör alltså inget hinder för att använda resultatbaserade ersättningar till miljöåtgärder inom jordbrukspolitiken.

### *Paneldebatten och den efterföljande diskussionen*

Syftet med paneldebatten och den efterföljande diskussionen var att inhämta synpunkter från olika intressenter med kopplingar till jordbrukets miljöpolitik om möjligheter och svårigheter med att införa resultatbaserade ersättning för naturbetesmarker och slåtterängar i Sverige.[9] Synpunkter och åsikter som framförs nedan kan dock inte tillskrivas en enskild person eller organisation. I vissa fall har också kompletterande bakgrundstext lagts till för att skapa sammanhang i presentationen. Synpunkterna redovisas nedan grupperade under olika teman: intresse för resultatbaserade ersättningar i Sverige, utrymme för effektivitetsförbättringar, val av indikatorer, beräkning av ersättningsnivå, jordbrukarnas intresse, WTO-kompatibilitet och Kommissionens agerande, samhällets acceptans och förändringsbenägenhet samt nästa steg mot ett eventuellt införande.

**Varför intressera sig för resultatbaserade ersättningar i Sverige?**

Missnöjet med de rådande åtgärdsbaserade ersättningssystemen förefaller vara drivkraften både bakom framväxten av resultatbaserade system i Tyskland och bakom det ökande intresset

[9] I paneldebatten och diskussionen deltog representanter från bland annat Landsbygdsdepartementet, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Konjunkturinstitutet, Länsstyrelserna, Lantbrukarnas Riksförbund, Hushållningssällskapet samt forskare inom biologi, ekologi och ekonomi.

för systemet i Sverige. Trots omfattande miljöersättningar till betesmarker i Sverige fortsätter den biologiska mångfalden att försämras. Enligt flera av deltagarna på workshopen är den främsta nackdelen med det nuvarande systemet att det är för stort fokus på kvantitet, dvs. den totala arealen betesmark, istället för på kvalitet i form av effekten på den biologiska mångfalden. Det nuvarande systemet ansågs gynna foderproduktion snarare än biodiversiteten. Samtidigt påpekades att minskningen i biodiversiteten beror på flera olika faktorer, och inte enbart på utformningen av stödsystemet.

Deltagarna poängterade att det finns skillnader i förutsättningar mellan Tyskland och Sverige som man behöver ta hänsyn till om man vill dra lärdomar från de tyska erfarenheterna för Sveriges del. De svenska betesmarkerna kan normalt inte användas för odling medan den tyske jordbrukaren kan välja mellan att plöja marken eller att använda den som gräsmark. Biodiversiten på gräsmarker hotas i Sverige därför främst av nedläggning av marginella marker, medan hotet i Tyskland kommer från en hög intensitet i produktionen. Följaktligen fokuseras miljöstöden till gräsmarker på extensifiering i Tyskland och på hävd av marker som annars skulle överges i Sverige.

**Hur stort är utrymmet för effektivitetsförbättringar på kort och lång sikt?**
Resultatbaserade ersättningar är teoretiskt tilltalande i många avseenden men frågan är om de kan fungera i praktiken. I diskussionen poängterades att det viktigaste testet av det resultatbaserade systemets effektivitet är om det leder till en förändring i jordbrukarnas beteende; om ingen beteendeförändring sker förändras inte heller påverkan på biodiversiteten. Huruvida jordbrukarnas beteende ändras beror på om det finns en möjlighet att sköta marken på olika sätt samt hur förändringsbenägen jordbrukaren är. Utfallet kan också påverkas av om ett resultatbaserat system leder till att fler eller färre jordbrukare deltar i ersättningssystemet.

Deltagarna menade vidare att resultatbaserade ersättningar kan frigöra jordbrukarnas kreativitet eftersom de inte blir lika bundna av regler, befintliga metoder och gällande föreskrifter som nu och att det blir tydligare för jordbrukarna vad samhället vill ha. Det är också lättare att anpassa stödet till gårdsspecifika förutsättningar eftersom jordbrukaren kan välja åtgärd utifrån de egna förutsättningarna. Detta är en fördel eftersom gräsmarker är heterogena. Ytterligare en fördel är att en resultatbaserad ersättning kan inkludera sådant som inte ”passar in” i nuvarande system, till exempel fjärilar, som trivs i omgivningar som är ”stökigare” än de som uppstår i traditionellt jordbruk. De potentiellt negativa effekterna i form av högre transaktionskostnader, som ofta framhålls i litteraturen, diskuterades inte i någon större utsträckning, men det hävdades att transaktionskostnaderna för ett resultatbaserat system inte är för höga.

Det fanns delade meningar angående hur stor förändring ett resultatbaserat system skulle innebära i praktiken. Vissa menade att det finns utrymme för förbättrade skötselmetoder, medan andra menade att skillnaden mellan nuvarande styrmedel i Sverige och resultatbaserade ersättningar, såsom de tillämpas i Tyskland, egentligen inte är så stor. Det hävdades att variationen i möjlig skötsel när det gäller betesmark är begränsad, vilket innebär att ökad valfrihet för jordbrukaren kanske inte ger någon större skillnad i skötsel. För ängar hävdades skillnaden i möjlig skötsel vara större, men å andra sidan finns det få ängar. Det framfördes vidare att avlägsna betesmarker alltid är svårare att sköta än de som ligger nära ett brukningscentrum, och att hävd av dessa alltid kommer att kräva extra stöd, oavsett betalningssystem. Vissa menade att riktade åtgärder mot särskilda arter skulle kunna vara betydelsefullt.

Även resultatbaserade ersättningar i relation till framtida förändringar i jordbruket och jordbrukspolitiken berördes. Det noterades att det pågår en snabb strukturomvandling i jordbruket och att detta kan ha betydelse för eventuella effektivitetsvinster med resultatbaserade ersättningar i framtiden. Även den framtida tillgången på betesdjur är relevant i sammanhanget. Redan idag finns omfattande betesarealer på företag utan egna betesdjur, vilka betas genom att djur ”hyrs in” från andra företag, och det påpekades att även sådana ”markskötare” bör inkluderas i systemet. Vidare berördes att det är möjligt att jordbrukare i framtiden producerar ett brett spektrum av varor och tjänster, och att utformningen av ersättningen till betesmarker kan påverka såväl strukturutvecklingen som relationen mellan markägare och ägare av betesdjur.

Det påpekades också att det är viktigt att förstå hur den nya jordbrukspolitiken kommer att påverka förutsättningarna för resultatbaserade ersättningar. Hur förhåller sig sådana ersättningar till ekologiska fokusområden och andra förgröningskrav? Skulle ett resultatbaserat system ge andra effekter på den spatiala fördelningen av extensiv produktion jämfört med ett åtgärdsbaserat system?

**Vilka resultat vill man uppnå? – att definiera biodiversitet och välja indikatorer**
Ett ersättningssystem som baseras på uppnått resultat förutsätter att målet definieras – vad är det vi ska bevara eller restaurera? I diskussionen påpekades att biodiversitet inte är bra per definition eftersom den även kan omfatta icke önskvärda element, t.ex. ogräs och sjukdomar. Mot detta invändes att vi när det gäller gräsmarker redan har en bra bild av vad som ska bevaras.

För att välja eller utveckla bra indikatorer måste man först definiera vad målet är. Det noterades att valet av indikatorer kan påverkas av om målet är att bevara respektive att förbättra/restaurera den biologiska mångfalden. När det gäller valet mellan bevarande och restaurering påpekades att det är kostsamt att restaurera marken när den väl har vuxit igen, vilket skulle tala för att i ett första steg fokusera på bevarande snarare än restaurering.

Det konstaterades att indikatorer bör vara relevanta, robusta, precisa samt begripliga och igenkänningsbara. Indikatorer bör vidare vara tillräckligt men inte för känsliga för förändringar: de bör kunna upptäcka negativ, potentiellt irreversibel utveckling i tid men inte agera på tillfälliga förändringar. Att välja rätt känslighet är en stor utmaning, eftersom eftersläpning medför att god skötsel respektive misskötsel inte ger omedelbart utslag.

Vilka arter som indikatorerna bör baseras på debatterades flitigt. Det hävdades att indikatorer inte ska vara alltför snäva utan snarare omfatta flera typer av biodiversitet: växter, fåglar, insekter m.fl. Flera menade att det inte finns en perfekt artgrupp utan att en kombination är att föredra. Mobila arter som fåglar och fjärilar kan vara svåra att observera vid en given tidpunkt, och de mest mobila av dessa skulle därför kunna exkluderas. I detta sammanhang påpekades dock att jordbrukare kan observera mobila arter som förekommer på deras marker eftersom jordbrukarna befinner sig på plats. Vidare poängterades att det är svårt att hitta indikatorarter som passar för små områden, men att problemet skulle kunna minskas med samarbete på landskapsnivå mellan jordbrukare med närliggande marker.

Flera deltagare varnade för att utforma ett alltför komplicerat system, i synnerhet i ett inledande skede. Att inkludera humlor ansågs exempelvis vara för kostsamt. Det poängterades att de tyska erfarenheterna bygger på växter, och det framhölls att växter som örter och blommor utgör basen för biodiversiteten och att dessa därför är lämpliga att börja med. Det framkom att blommor är de enklaste indikatorerna, att den befintliga klassificeringen skulle kunna användas

som utgångspunkt och att broschyrer av vilka typer av växter som ska kunna påträffas i olika typer av marker kan produceras som hjälpmedel.

Det påpekades vidare att indikatorer även skulle kunna inkludera andra faktorer som anses påverka biodiversiteten, såsom markens strukturella egenskaper, beteskvalitet m.m. Den sortens information är lättare och mindre kostsam att samla, och det framkom att strukturella egenskaper tillsammans med andra indikatorer används i Schweiz.

**Hur ska ersättningsnivån beräknas? - värde eller kostnader**
Förutom workshopens huvudtema om resultat- kontra åtgärdsbaserade ersättningar diskuterades också frågan om huruvida man ska betala för kostnader eller för värde. AgriFood noterar att detta är två relaterade men olika frågor, då ett ersättningssystem kan variera i båda dimensionerna. I det nuvarande systemet i Sverige påverkas betalningen såväl av det biologiska värdet som av kostnader. Den högre ersättningen betalas till marker som *både* är mer biologiskt värdefulla och anses dyrare att hävda. I ett resultatbaserat system betalar man för det biologiska värdet eftersom man f*örsäkrar* sig om att ett biologiskt värde levereras; om värdet saknas uteblir ersättningen. Betalningen måste samtidigt motsvara den ekonomiska uppoffringen (merkostnad, förlorad inkomst) för att jordbrukaren ska vara intresserad av att leverera.

När det gäller att betala för *värde* kan det röra sig om både ett biologiskt värde enligt en expertbedömning och ett monetärt värde härlett ur en studie av betalningsvilja. Vissa deltagare menade att betalningen borde motsvara det monetära värdet och kunna vara högre än kostnaden givet en hög betalningsvilja. Jordbrukare skulle på så sätt tillåtas göra vinst på sin biologiska mångfald. Det påpekades dock att betalning för värde utöver merkostnader inte förekommer i andra sektorer samt att betalningar som överstiger kostnader inte platsar i WTO:s gröna box. Enligt samma synsätt skulle låg betalningsvilja kunna leda till nedläggning vid höga hävdkostnader, men detta berördes inte i diskussionen.

Vidare påpekades att det är svårt att genom exempelvis studier av betalningsvilja mäta nyttan med biodiversitet i monetära termer. Att ta fram internationella standarder för hur estimeringen av betalningsvilja skulle kunna ske föreslogs som en potentiell lösning. Det framkom också att det finns delade uppfattningar om vad som är ett högt värde: ekologernas erfarenhet var att den skattade nyttan ofta är låg medan ekonomerna generellt brukar tycka att den skattade nyttan är hög.

Vissa diskussionsdeltagare menade att det viktiga i sammanhanget inte är hur själva betalningssystemet utformas, utan att betala tillräckligt för att jordbrukaren ska vilja delta. Då handlar det således snarare om differentiering av betalningen så att ersättningen för värdefulla marker som är dyra att hävda är tillräckligt hög för att täcka jordbrukarens kostnader.

**Är jordbrukarna intresserade av systemet? – begriplighet, risker samt rättvisa och acceptans**
Det nuvarande systemet för miljöersättningar innehåller en mängd olika regler, och den kommande förgröningen innebär att systemet blir än mer komplext. I debatten framkom att jordbrukarna i vissa fall uppfattar de nuvarande reglerna som irrelevanta eller rent av anser att reglerna är ologiska eller kontraproduktiva, och att dagens regler följs för ersättningens skull. Det påpekades att en jordbrukare som utför ett bra miljöarbete i det nuvarande systemet får liten eller ingen uppskattning; istället utgår endast bestraffning när någon gör fel. Detta är problematiskt eftersom jordbrukarnas engagemang och kunskap är viktiga för miljöarbetet. Det kan därför finnas pedagogiska fördelar med resultatbaserade ersättningar, genom att man kan kommunicera att jordbrukaren har något värdefullt som samhället är villigt att betala för. I kombination med den ökade flexibilitet som de resultatbaserade ersättningar medför kan

jordbrukarna därför bli mer engagerade och motiverade att vidta åtgärder och börja tänka mer proaktivt kring sitt miljöarbete.

Deltagarna menade dock att jordbrukarna kan finna det mindre intressant att delta i ett resultatbaserat ersättningssystem eftersom väder och andra faktorer utanför deras kontroll kan påverka resultatet, vilket innebär att deras ekonomiska risk ökar. Mot detta invändes att exempelvis väderbaserade risker till följd av högre nederbörd eller torka även finns i det nuvarande systemet och att väderleksvariation påverkar växtodling generellt sett. På så sätt liknar riskerna med ett resultatbaserat system dagens situation som jordbrukarna är vana vid att hantera.

När det gäller rättvisan med och acceptansen för ett resultatbaserat system framkom flera olika argument. För det första framfördes att acceptansen för ersättningssystemet riskerar att minska eftersom jordbrukaren får ersättning för att hon har indikatorer för biologisk mångfald på sin mark snarare än för att hon aktivt vidtar en viss åtgärd. För det andra påpekades att det kan ses som orättvist att ersättningen beror på vad gården ”råkar” ha för marker. Mot detta invändes att detsamma dock också gäller i det nuvarande systemet för marker med särskilda värden; om särskilda värden saknas betalas ingen extra ersättning. För det tredje uppmärksammades att ett resultatbaserat system som ger olika kompensation till olika jordbrukare kan vara problematiskt ur rättvisesynpunkt. Samtidigt framhölls att differentierade ersättningar baserade på ett upphandlingsförfarande har använts av Länsstyrelsen i Uppland för att låta beta statsägd mark i naturreservat, och att detta har fungerat väl.

I diskussionen poängterades att de senaste årens förändringar har skapat osäkerhet angående vilka villkor som kommer att gälla på sikt. Ändringar bör därför signaleras till jordbrukarna i god tid för att skapa beredskap inför det nya systemet och för att reducera eventuella övergångsproblem. Vissa menade vidare att jordbrukarna kan tänka sig att bära höga initiala kostnader om det är trovärdigt att ersättningen kommer senare.

**WTO-kompatibilitet och EU-kommissionens agerande**
I relation till frågan om resultatbaserade ersättningars förenlighet med WTO:s regelverk framkom några ytterligare synpunkter. Det poängterades att frågan inte enbart rör huruvida ersättningarna kvalificerar för WTO:s gröna box, utan att det också handlar om att övertyga EU:s instanser, främst Kommissionen och Revisionsrätten, om att resultatbaserade ersättningar ska kunna inkluderas i Landsbygdsprogrammet. Av denna anledning sågs det som viktigt att redan nu påbörja planeringen inför kommande programperioder.

Dessutom framfördes att även om beräkningar av ersättningen baseras på förlust av inkomst och därmed kan klassificeras i den gröna boxen, kan beräkningarna kompliceras i framtiden om vissa jordbrukare producerar enbart miljötjänster. Då uppstår frågan hur och i jämförelse med vad förlusten av inkomst ska beräknas.

**Samhällets acceptans och förändringsbenägenhet**
Flertalet deltagare tyckte att resultatbaserade ersättningar verkar intressanta, men det framkom att det också kan finnas flera hinder för förändring. Det hävdades att det inom jordbrukspolitiken finns en ”styra-och-kontrollera”-mentalitet och en ovilja att införa ytterligare förändringar, samt att det är tveksamt i vilken utsträckning det ses som accepterat att tjäna pengar på produktion av miljövaror.

Allmänhetens acceptans för ett resultatbaserat system sågs dock inte som något hinder. Snarare hävdades det att allmänheten gillar ängar och betesmark och att betalning för resultat kan öka

medvetenheten om värdet av biodiversiteten i samhället. Allmänheten ansågs främst bryr sig om resultatet och inte om den specifika utformningen av styrmedlen. Vidare framhölls att de tyska erfarenheterna visar att tävlingar om vem som har den vackraste ängen är mycket populära bland såväl jordbrukare som i media och bland allmänheten.

**Vad är nästa steg?**
I slutet av diskussionen uppkom frågan vad som är nästa steg i arbetet med att undersöka möjligheten att införa resultatbaserade ersättningar i Sverige. I detta sammanhang framkom synpunkter när det gäller såväl införande som utformning. För det första föreslogs att utformningen av ett resultatbaserat ersättningssystem bör analyseras vidare i syfte att designa ett pilotprogram som sedan prövas på försök i verkligheten. Ett antal potentiella pilotprojekt föreslogs: bland annat gavs exempel på ett pågående restaureringsprojekt av gräsmarker i Stockholms skärgård. För det andra framhölls att resultatbaserade ersättningar bör införas gradvis om erfarenheterna från försöken är positiva. Man bör således inte ändra hela ersättningsystemet på en gång; snarare skulle resultatbaserade ersättning inledningsvis kunna införas som ett valfritt alternativ. För det tredje betonades att den optimala mixen av styrmedel troligen är en kombination av olika ersättningstyper, och att resultatbaserade ersättningar inte passar alla typer av gräsmarker. För det fjärde framhölls att det är viktigt att övergången till ett nytt system är väl genomtänkt och att jordbrukarna kan lita på att reglerna inte ändras om några år, eftersom återkommande ändringar under senare år delvis har skadat förtroendet för systemet. Slutligen poängterades att det är viktigt att inte vänta för länge med att testa nya ersättningssystem; då den biologiska mångfalden fortsätter att försämras, behövs det nya grepp för att komma tillrätta med problemen.

### *Slutsatser enligt AgriFood*

De tyska erfarenheterna visar att resultatbaserade ersättningar kan fungera väl. Både myndigheter och jordbrukare var nöjda med systemet, och det faktum att upplägget har spridits till fler delstater är ett tecken på att systemet kan fungera i praktiken. Dessutom visade sig WTO:s regler för utformning av miljöstöd, som ibland lyfts fram som ett problem i sammanhanget, inte utgöra något egentligt hinder för en eventuell användning av resultatbaserade miljöersättningar.

Även i Sverige verkar det enligt paneldebatten finnas en bred enighet att resultatbaserade ersättningar är väl värda att pröva. Däremot skiljde sig bedömningarna av och förväntningarna på vad resultatbaserade ersättningar skulle kunna åstadkomma och hur stor skillnaden mot det nuvarande systemet skulle bli. Jordbrukarnas missnöje med dagens regeltyngda system och de upplevt irrelevanta eller kontraproduktiva reglerna tyder dock på att det finns utrymme för att använda andra, mer lämpliga åtgärder om systemet görs mer flexibelt.

Hur systemet uppfattas och accepteras av jordbrukarna är viktigt att ta hänsyn till i utformningen av ett nytt ersättningssystem. I paneldiskussionen framkom att en resultatbaserad ersättning kan ses som potentiellt problematisk ur rättvisesynpunkt, bland annat eftersom inte alla jordbrukare kan få ersättning och eftersom jordbrukaren får ersättning för att hon har en viss indikator för biologisk mångfald på sina marker snarare än för att hon vidtar en viss åtgärd. Man bör dock komma ihåg att även dagens system innebär att endast jordbrukare med särskilt värdefulla marker är berättigade till ersättning för dessa, och att både en resultatbaserad och en åtgärdsbaserad ersättning kräver en motprestation i form av att marken ska skötas. Stödet är således en ersättning för de extra kostnader som miljöfrämjande åtgärder orsakar jordbrukaren snarare än en rättighet. Att ersättningen är betalning för en motprestation som medför merkostnader innebär också att resultatbaserad ersättning inte är detsamma som att betala för värdet av den biologiska mångfald som produceras. I diskussionen

om miljöersättningar är det därför viktigt att skilja på resultatbaserad kontra åtgärdsbaserad ersättning, som handlar om vad ersättningen betalas för och betingas på, och värdebaserad kontra kostnadsbaserad ersättning, som handlar om vilken princip som styr hur nivån på ersättningen beräknas.

Valet av lämpliga indikatorer är nyckelfrågan när det gäller utformningen av en resultatbaserad ersättning. I samband med valet av indikatorer måste man också tydligt definiera vad målet är. Vilken biodiversitet är det man vill bevara? De tyska erfarenheterna indikerar att det är lämpligt att börja i liten skala, med relativt enkla, tydligt definierade indikatorer som är lätt igenkännbara och bundna till jordbrukarens mark, till exempel ett urval av blommande växter. De tyska erfarenheterna visar också att systemet främst lämpar sig för bevarande snarare än för restaureringar eller förbättringar av markens status. Dessa lärdomar kan användas i det framtida arbetet med resultatbaserade ersättningar i Sverige, men man behöver också ta hänsyn till att det finns skillnader i förutsättningar mellan Tyskland och Sverige när det gäller till exempel alternativ användning av marken, vilka arter som ska användas som indikatorer, om stödet och villkoren behöver anpassas till olika regioners förutsättningar och behov etc. Resultatbaserad ersättning för restaurering behöver därför inte nödvändigtvis uteslutas redan i detta skede för Sveriges del.

Möjligheten att använda resultatbaserad ersättning under de svenska förutsättningarna behöver därför utredas vidare. Det behövs ett systematiskt, empiriskt baserat pilotförsök där resultatbaserad ersättning testas i mindre skala. I samband med ett sådant försök kan även potentiella problem, tveksamheter och frågor som belystes under debatten utredas vidare. I vilken mån jordbrukarna skulle ändra skötseln av sina marker om systemet gjordes mer flexibelt och hur ett system kan utformas för att fungera för såväl jordbrukare som förvaltande myndigheter är två frågor som kan behöva analyseras vidare. Det är av yttersta vikt att en fortsatt analys och ett praktiskt pilotförsök tar vid så snart som möjligt så att slutsatserna kan tas tillvara i arbetet med att utforma nästa Landsbygdsprogram.

**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.

**Kontakt**

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund

Publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se