



RAPPORT 2016:1

Cecilia Carlsson

Fredrik Holstein

Helena Johansson

Eva Kaspersson

Ewa Rabinowicz

Överlappande styrmedel

- ett problem för jordbrukets miljöpolitik?

AgriFood Economics Centre

Överlappande styrmedel

– ett problem för jordbrukets miljöpolitik?

Cecilia Carlsson
Fredrik Holstein
Helena Johansson
Eva Kaspersson
Ewa Rabinowicz

AgriFood Economics Centre
Box 730
220 07 Lund
<http://www.agrifood.se>
Cecilia Carlsson m.fl.
Rapport 2016:1
Tryckt av GigantPrint AB, Norrköping, 2016

FÖRORD

Begreppet förenkling har under en tid varit ett ledord inom jordbrukspolitiken, men de styrmedel som berör jordbrukets miljöfrågor kännetecknas långt ifrån alltid av transparens och enkelhet. Det handlar inte bara om att enskilda styrmedel i sig kan vara krångliga utan även om hur styrmedel samspelar med varandra. Olika styrmedel kan exempelvis överlappa varandra, det vill säga riktas mot samma mål och påverka varandras utfall. Överlappning kan skapa problem men det kan också finnas fördelar med att rikta flera styrmedel mot samma mål.

Upphovet till denna rapport är att ett antal handläggare på före detta Landsbyggsdepartementet, Jordbruksverket och Länsstyrelserna upplever att olika kombinationer av miljöstyrmedel överlappar varandra, och att detta skapar problem. Handläggarna upplever att styrmedlen på något sätt går in i varandra eller har en känsla av att något är tveksamt, verkar ologiskt eller onödigt krångligt. I denna rapport analyseras fallen som har identifierats av handläggarna för att se vad problemen beror på och hur de skulle kunna åtgärdas.

Lund, februari 2016

Helena Johansson

Sören Höjgård

Ekonomihögskolan vid Lunds universitet

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	11
2 STYRMEDEL INOM JORDBRUKSPOLITIKEN	13
2.1 Vad är ett styrmedel?	13
2.2 Olika sorters styrmedel	13
2.3 Miljöstyrmedel i Sverige	15
<i>Generella bestämmelser i miljöbalken</i>	15
<i>Sektorspecifik lagstiftning</i>	16
<i>Styrmedel för minskat näringsläckage och bevarad biologisk mångfald</i>	17
<i>Valet mellan administrativa och ekonomiska styrmedel</i>	18
2.4 Avslutande kommentarer	18
3 VARFÖR ANVÄNDS MÅNGA STYRMEDEL SAMTIDIGT?	21
3.1 Styrmedel är vanligtvis åtgärdsbaserade	21
3.2 Styrmedel kan komplettera varandra	22
<i>Ett effektivt styrsystem kan kräva en kombination av styrmedel</i>	23
<i>Fördelning av kostnader kan ge flera styrmedel</i>	27
3.3 Den praktiska utformningen av styrsystemet kan påverka antalet styrmedel	31
3.4 Möjliga problem med att använda många styrmedel	32
<i>Problematiska överlappningar mellan styrmedel</i>	32
<i>Målkonflikter och synergier</i>	34
<i>Vad är skillnaden mellan en problematisk överlappning och en målkonflikt?</i>	35
3.5 Avslutande kommentarer	36
4 ÄR MÅNGA STYRMEDEL ETT PROBLEM? – EN EMPIRISK ANALYS	37
4.1 Introduktion till de empiriska fallen	37
4.2 Empirisk analys: biologisk mångfald	40
<i>Två olika stöd till skogsbetesmark</i>	41
<i>Val mellan ädellövskog och betesmark</i>	41
<i>Förekomst av hävdträd på betesmark</i>	43
<i>Kemisk bekämpning på betesmark</i>	44
<i>Två möjligheter att skydda värdefull betesmark</i>	45
<i>Tvårvillkoren gäller för miljöersättningar</i>	45
<i>Två typer av skydd för småbiotoper</i>	46
<i>Nyanläggning av småbiotoper kan motverkas</i>	47
<i>Hänsyn till hotade arter krockar med villkor för miljöersättning</i>	47
4.3 Empirisk analys: övergödning	48
<i>Två olika stöd till anläggning av våtmark</i>	48
<i>Samspel mellan allmänna och specifika miljöregler</i>	49
<i>Kort tidsintervall för gödselspridning</i>	49
<i>Skyddszon har omvandlats från miljöersättning till tvärvillkorsskrav</i>	49
<i>Flera olika styrmedel för vallodling</i>	50

5	SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION	53
5.1	Sammanfattning av de empiriska fallen	53
5.2	Diskussion	56
5.3	Överlappning och den nya jordbrukspolitiken	58
5.4	Avslutande kommentarer	59
	REFERENSER	61

Sammanfattning

För att bevara den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet och minska näringsläckaget från jordbruksmarken används skatter, förbud, miljöersättningar och andra styrmedel. Ofta används flera styrmedel för att uppnå varje miljömål och tillsammans skapar de många styrmedlen ett omfattande och komplext styrsystem.

Denna rapport utgår från en rad fall med styrmedel som miljöhandläggare upplever överlappa varandra på ett negativt sätt. Syftet är att analysera vad som ligger bakom: Har vi ett problem med överlappning i jordbrukets miljöpolitik och är det i så fall möjligt att förbättra systemet? Eller, kan det vara så att de utpekade styrmedlen är ändamålsenligt konstruerade men att principerna bakom dem kan vara svåra att förstå?

Analysen indikerar att tre av totalt fjorton fall kan handla om *problematis* *överlappning*. Problematisk överlappning innebär att styrmedlen stör och motverkar varandra, så att effekten av ett styrmedel begränsas av att andra styrmedel används samtidigt. Detta innebär att styrsystemet inte fungerar som det är tänkt. Det första fallet rör de styrmedel som ger ersättning för vallodling. I detta fall finns en risk att något av styrmedlen blir verkningslöst eller endast har marginell effekt, om de andra styrmedlen är tillräckliga för att uppnå målen. Om så är fallet finns också en risk att brukaren överkompenseras för de åtgärder hon vidtar. Det andra fallet gäller styrmedlen som syftar till att främja nyanläggning respektive bevarande av småbiotoper. I detta fall riskerar styrmedlen att leda till motverkande incitament, eftersom skyddet av existerande småbiotoper sannolikt leder till ett mindre intresse för att anlägga nya småbiotoper. Det tredje fallet rör förekomsten av hävdträd på betesmark, där reglerna för betesmarksersättning kan leda till att jordbrukare avverkar värdefulla träd.

Flertalet av fallen handlar dock inte om att styrmedlen stör varandra så att deras effekt begränsas. Istället rör det sig om andra problem. *Administrativ komplexitet* uppkommer när liknande styrmedel har olika finansieringskällor. Detta skapar onödiga transaktionskostnader för både handläggare och brukare och skulle kunna minska genom bättre samordning. Några fall handlar om *praktiska problem eller olägenheter* för brukarna. Det rör sig till exempel om att styrmedel delvis krockar med varandra. I detta fall rekommenderas att bestämmelserna ses över för att se om de praktiska problemen kan mildras.

Det finns flera fall som upplevs som problematiska men där kombinationen av flera styrmedel har en logisk förklaring i hur styrsystemet är uppbyggt och där fallen snarare indikerar att styrsystemet fungerar som det ska. När det gäller kategorin *alternativa användningsområden för en resurs* riktas flera styrmedel mot en resurs, till exempel ett stycke mark, som kan användas antingen för bete eller för plantering av ädelskog, och brukaren kan få stöd för båda åtgärderna. Det är dock inte möjligt att utföra mer än en konkurrerande aktivitet samtidigt, vilket försätter brukaren i en valsituation. Detta är dock inte en överlappning med negativa konsekvenser. För brukaren handlar det om att välja den åtgärd som passar bäst att utföra på varje plats. För lagstiftaren handlar utmaningen om att utforma styrmedlen så att det val som är företagsekonomiskt lönsamt för brukaren också är det val som ger störst nytta för samhället.

Bland fallen finns också kombinationer av styrmedel som är *kompletterande*. Styrmedel kan komplettera varandra genom att verka i olika "intervall"; tvärvillkoren utgör en grundnivå som jordbrukaren måste uppnå för att få gårdsstöd, medan miljöersättningar betalas ut till jordbrukare som bidrar till att främja miljön utöver denna grundnivå. Kraven för tvärvillkoren och miljöersättningarna upplevs i vissa fall komma i konflikt med varandra, eftersom aktiviteter som är tillåtna enligt tvärvillkoren inte är tillåtna enligt villkoren för miljöersättningar. Att miljöersättningar kan innebära att mottagaren måste avstå från aktiviteter som annars är tillåtna är dock ingen egentlig konflikt, eftersom brukaren får ersättning för sin merprestation. På liknande sätt finns en logisk förklaring till det fall där det skett ett *byte från ersättning till krav*. Att en ti-

digare ersättningsberättigad åtgärd har blivit obligatorisk innebär att brukaren inte längre kompenseras för de kostnader som uppstår i samband med åtgärden. Anledningen är att samhällets krav på jordbrukets miljöhänsyn har ökat.

Avslutningsvis är det tydligt att flera av de problem som uppmärksammats av handläggarna beror på att de grundläggande principer som styr hur styrsystemet utformas är otydliga. Det handlar bland annat om frågan vem som ska betala för miljöåtgärder och vilka avvägningar som kan behöva göras för att utforma ett effektivt styrsystem. I rapporten diskuteras därför vilka olika sorters styrmedel som finns, vilka för- och nackdelar de olika styrmedlen har och varför det kan finnas flera styrmedel som syftar till att nå samma mål.

1

Inledning

Jordbruket påverkar den omgivande miljön på många sätt i både positiv och negativ riktning. De positiva effekterna som skapas i jordbruksproduktionen utgörs ofta av miljövärden som är till nytta för samhället som helhet, exempelvis bevarandet av den biologiska mångfalden. De negativa effekterna består till exempel av läckage av näringsämnen från jordbruksmarken vilket bidrar till övergödning i sjöar, hav och vattendrag, och kan åstadkomma olägenheter och kostnader för allmänheten, andra företag eller framtida generationer.

För att förstärka de positiva effekterna och begränsa de negativa använder det offentliga skatter, subventioner, förbud och andra styrmedel. Eftersom jordbrukets påverkan på miljön sker genom komplicerade biologiska processer, tenderar även styrmedlen att bli många och komplicerade. I ett sådant komplext system finns det risk att styrmedel överlappar varandra om flera styrmedel syftar till att uppnå samma mål eller reglerar samma aktivitet.

Är överlappning mellan styrmedel ett problem, en fördel eller saknar den betydelse? Svaret på denna fråga är inte enkelt. Å ena sidan kan överlappning leda till att styrmedlen får sämre effekt om styrmedel motverkar eller stör varandra. Å andra sidan kan möjligheten att kombinera flera styrmedel leda till en bättre och mer effektiv styrning mot det önskade målet.

Utgångspunkten för denna rapport är att handläggare och jordbrukare upplever att olika kombinationer av styrmedel inom miljöpolitiken överlappar varandra på ett negativt sätt, exempelvis genom att gränserna mellan olika styrmedel är oklara eller att förekomsten av flera styrmedel skapar onödigt administrativt arbete. Syftet med rapporten är att analy-

sera vad dessa överlappningar beror på, om de är ett problem och hur de skulle kunna åtgärdas. Rapporten tar således sin utgångspunkt i ett mer praktiskt perspektiv jämfört med mer traditionella utvärderingar och kartläggningar av miljöpolitiken som har genomförts av bland annat Naturvårdsverket (se exempelvis Naturvårdsverket, 2012).

Analysen görs för miljöstyrmedel som syftar till att reducera övergödning respektive bevara den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Styrmedlen finns inom flera olika lagar och förordningar. Här fokuserar vi på styrmedel inom miljöbalken (MB), den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) inklusive landsbygdsprogrammet (Landsbygdsprogrammet 2007-2013) och FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD). Analysen gör således ett nedslag i olika kombinationer av styrmedel som kan överlappa, men den är inte heltäckande; exempelvis har livsmedelsbranschen i vissa fall tagit fram egna riktlinjer, så kallade privata standarder, vilka inte behandlas i rapporten.

Rapporten har följande upplägg. I kapitel 2 ges en kortfattad bakgrund som presenterar olika sorters styrmedel samt den relevanta miljölagstiftningen i Sverige med fokus på målen biologisk mångfald och minskad övergödning. Det handlar främst om tvärvillkoren knutna till gårdsstödet i den gemensamma jordbrukspolitiken och miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet. I kapitel 3 diskuteras en rad olika fördelar med att använda en kombination av många styrmedel riktade mot ett mål, men också potentiella nackdelar. Rapportens fjärde kapitel fokuserar på de empiriska fall där handläggarna misstänker att det kan finnas problem med överlappning. I detta kapitel diskuteras vad överlappningarna innebär, vad de beror på och hur de skulle kunna hanteras. I kapitel 5 ges en avslutande diskussion.

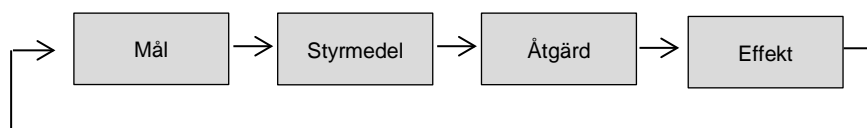
2

Styrmedel inom jordbrukspolitiken

I detta kapitel ges en kort presentation av de vanligaste typerna av styrmedel samt en översikt av den svenska miljöpolitiken som syftar till att bevara den biologiska mångfalden och motverka övergödning genom minskat näringsläckage.

2.1 Vad är ett styrmedel?

Styrmedel är skatter, subventioner, förbud, påbud och andra instrument som det offentliga kan använda för att styra beteenden i önskad riktning i syfte att nå ett bakomliggande miljömål. En åtgärd är den handling som en individ eller ett företag utför till följd av styrmedlet. Åtgärden resulterar sedan i en effekt som bidrar till att målet uppfylls. Exempelvis är syftet med styrmedlet betesmarksersättning till att uppnå målet biologisk mångfald genom att jordbrukaren vidtar åtgärden att låta beta marken. Denna förenklade så kallade interventionskedja illustreras i figur 2.1 (Naturvårdsverket, 2012).



Figur 2.1. Förenklad interventionskedja.

2.2 Olika sorters styrmedel

Det finns tre huvudsakliga kategorier av styrmedel: administrativa styrmedel, ekonomiska styrmedel samt information.

Administrativa styrmedel är lagstiftning som reglerar hur produktionen eller resursanvändningen inom i detta fall jordbruket ska bedrivas. Administrativa styrmedel handlar alltså om att lagstiftningen föreskriver

respektive begränsar vad som får respektive inte får göras. Föreskrifterna utformas ofta som kvantitativa gränser som inte får överskridas eller som måste uppnås. Är gränsen satt vid nivå noll blir den ett förbud. I praktiken är dock varje kvantitativ gräns ett förbud mot att bedriva aktiviteter som överskrider gränsvärdet eller ett påbud att inte underskrida en viss nivå. Kvantitativa regleringar kan även vara individuella. Detta är till exempel fallet med ett tillstånd enligt miljöbalken, som bara gäller objektet i fråga.

Ekonomiska styrmedel påverkar ekonomiska incitament och styr beteendet genom att någonting prissätts. Genom prissättningen har brukaren skäl att förändra sitt beteende jämfört med om prissättningen inte funnits, då priset skulle ha varit noll. Styrmedel som påverkar incitament ändrar således relativa priser på insatsvaror eller det som produceras. Ekonomiska styrmedel kan vara utformade som en ersättning (betalning till brukaren) eller som en avgift/skatt (betalning från brukaren). Exempelvis blir betesdrift för att främja den biologiska mångfalden mindre kostsam med miljöersättningar medan pesticider som har negativ inverkan på den biologiska mångfalden kan fördyras med en skatt. I likhet med administrativa styrmedel riktar sig ersättningar ofta till specifika aktiviteter, medan skatter sällan är lika aktivitetsspecifika utan kan betecknas som generella styrmedel. Exempelvis baseras pesticidbeskattning på innehållet av aktiv substans och täcker således alla preparat, och den tidigare kväveskatten gällde alla kvävehaltiga gödselmedel.

Information syftar främst till att öka producenternas kunskaper. Rådgivning eller annan form av information kan påverka jordbrukarens beteende och uppnå positiva miljöeffekter, i den mån det finns åtgärder som både är företagsekonomiskt lönsamma och miljövänliga men som inte vidtas på grund av bristande kännedom om deras effekter. I detta fall det rör sig om en vinn-vinn-situation. Att vinn-vinn-situationer kan uppkomma är inte osannolikt eftersom ett modernt jordbruk är komplicerat och ställer stora kunskapskrav på den enskilde brukaren. Ett exempel på vinn-vinn-situationer är rådgivningssatsningen Greppa Näringen, som har lett till både minskat näringsläckage och förbättrad ekonomi för jordbrukarna (Höjgård och Nordin, 2015). Andra exempel är

sparsam körning och bättre utnyttjande av stallgödsel (se Berglund m.fl., 2010). Information kan även syfta till att påverka beteendet genom ändrade värderingar. Då är målet att få aktörerna att välja ett annat, i det här fallet miljövänligare, alternativ trots en högre kostnad. Ofta är det konsumenterna som uppmanas att "välja rätt". Informationsstyrmedel har sällan en direkt reglerande effekt på producenternas beteende, utan fungerar snarare som komplement till administrativa och ekonomiska styrmedel (Ring och Schröter-Schlaack, 2011).

2.3 Miljöstyrmedel i Sverige

I Sverige bedrivs ett samordnat miljöarbete som utgår från de 16 miljö kvalitetsmålen. Målen beskriver tillstånd och kvalitet för Sveriges miljö-, natur- och kultureresurser som på lång sikt är ekologiskt hållbara. Flera av målen berör jordbruket och i denna rapport fokuserar vi på styrmedel för att nå målen *Ingen övergödning* och *Ett rikt odlingslandskap*.¹

För att nå miljömålen används flera olika styrmedel. Den svenska miljöpolitiken består av både generella bestämmelser i miljöbalken och styrmedel som är specifika för respektive sektor och respektive miljömål. Detta avsnitt ger en kort beskrivning av hur den svenska miljöpolitiken med koppling till jordbruket är uppbyggd.

Generella bestämmelser i miljöbalken

De grundläggande bestämmelserna om miljö i svensk lagstiftning finns samlade i miljöbalken. Miljöbalken kan ses som ett uttryck för att samhället vill poängtera att miljön är viktig, trots att så kallad miljöfarlig verksamhet inte är förbjuden.² Miljöbalkens allmänna hänsynsregler gäller all verksamhet och täcker därmed in all miljöpåverkan. De allmänna hänsynsreglerna preciseras med hjälp av föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för att

¹ Målet *Ingen övergödning* anger att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte ska ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten (Naturvårdsverket, 2014a). Målet *Ett rikt odlingslandskap* innebär att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks (Naturvårdsverket, 2014b).

² Se kap 1 §1 i miljöbalken.

skydda miljön eller människors hälsa.³ Miljöbalken riktar sig direkt till verksamhetsutövaren och innehåller både regler som har ett nationellt ursprung och regler som följer av Sveriges medlemskap i EU.⁴

Sektorspecifik lagstiftning

Förutom den svenska miljöbalken innehåller även EU:s gemensamma jordbrukspolitik styrmedel som används i Sverige. Jordbrukspolitiken kan enklast beskrivas utifrån innehållet i dess två så kallade pelare.

Den främsta beståndsdel i Pelare I är gårdsstödet. Gårdsstödet infördes i Sverige år 2005 och innebär att de tidigare areal- och djurbaserade bidragen omvandlades till ett inkomststöd, gårdsstödet, som betalas ut för åker- och betesmark utan några krav på att produktion måste bedrivas på gården. I samband med detta infördes så kallade tvärvillkor som lantbrukaren är tvungen att uppfylla för att erhålla gårdsstöd och miljöersättningar. Tvärvillkoren omfattar dels verksamhetskrav och dels skötselkrav. Verksamhetskraven utgörs av EU-gemensam lagstiftning inom miljöskydd, växtskydd, livsmedelssäkerhet, djurskydd och djurhälsa. Exempel på verksamhetskrav är att alla nötkreatur ska vara märkta, journalförda och registrerade. Kraven kan även innebära att bekämpningsmedel inte får hamna i grundvattnet och att jordbruksverksamhet inte får störa fåglar, samt inte påverka Natura 2000-områden negativt. Skötselkraven syftar till att hindra nedläggning av jordbruksmark och till att säkerställa att jordbruksmarken hålls i gott ekologiskt och agonomiskt skick.⁵ Om lantbrukaren inte uppfyller kraven sker ett avdrag på dennes gårdsstöd.

Jordbrukspolitiken Pelare II består av landsbygdsprogrammet. I landsbygdsprogrammet ges bl.a. ersättningar för miljöåtgärder som går utöver vad god jordbrukssed och lagstiftning kräver. Exempel på åtgärder som kan få stöd är anläggning av våtmarker eller ekologisk produktion.

³ De allmänna hänsynsreglerna kan vid tillämpningen i ett enskilt fall betyda att ett större försiktighetsmått ska tas jämfört med vad som anges i föreskrifterna.

⁴ EU-regler meddelas antingen i en förordning eller i ett direktiv. Bestämmelserna i en förordning är direkt tillämpliga i alla EU:s medlemsstater medan de i ett direktiv måste införlivas i nationell lagstiftning. Direktiv behöver inte införlivas ordagrant men den nationella rättsordningen ska överensstämma med dess innehåll i sak.

⁵ Skötselkraven benämns ofta med den engelska förkortningen GAEC (Standards for Good Agricultural and Environmental Conditions).

Landsbygdsförordningen, som ligger till grund för respektive medlemsstats landsbygdsprogram, omfattar även vissa styrmedel som riktas mot skogsbruket, men i övrigt är skogspolitiken nationell. Skogspolitiken analyseras inte närmare i denna rapport, men berörs kortfattat i samband med den empiriska analysen i kapitel 4.

Styrmedel för minskat näringsläckage och bevarad biologisk mångfald

Regleringen av jordbrukets miljöproblem i Sverige bygger huvudsakligen på kvantitativa regleringar och miljöersättningar. Skatter används i mindre utsträckning, i synnerhet efter att skatten på kväve och kadmium avskaffades. Kvar finns en skatt på pesticidanvändning samt en koldioxidskatt; koldioxidskatten är dock inte specifik för jordbruket.

Miljöersättningarna betalas huvudsakligen ut inom ramen för landsbygdsprogrammet. Ersättningarna i landsbygdsprogrammet under perioden 2007-2013 omfattar till exempel ersättningar för anläggning och skötsel av våtmarker och skyddszoner, ersättning för odling av fånggrödor samt för vårbearbetning för att motverka näringsläckage.⁶ För att bevara den biologiska mångfalden inkluderar landsbygdsprogrammet ersättning för skötsel av betesmarker, ersättning för ekologiska produktionsformer, ersättning för hotade husdjursraser, ersättning för natur- och kulturmiljöer samt ersättning för bevarande av landskapselement (se till exempel Naturvårdsverket m fl. (2008) för en översikt över vilka olika styrmedel som kan kombineras med varandra).

I tabell 2.1 ges de viktigaste miljöstyrmedlen inom jordbrukspolitiken vad gäller näringsläckage och bevarande av den biologiska mångfalden. Det rör sig främst om föreskrifter i tvärvillkoren och miljöstöd i landsbygdsprogrammet. I box 2.1 ges vidare en överblick av de viktigaste mekanismerna bakom förlusten av biologisk mångfald och övergödning.

⁶ När det gäller styrmedel i landsbygdsprogrammet är fokus i rapporten på programperioden 2007-2013 eftersom de fall som identifierats av handläggare i den empiriska delen (kapitel 4) härrör från den perioden.

Valet mellan administrativa och ekonomiska styrmedel

Administrativa regleringar kan användas när en miljövänlig teknologi klart kan identifieras. Ett exempel är lagkravet på lagringskapacitet för stallgödsel. Anledningen till kravet är att stallgödsel produceras kontinuerligt men bara kan användas under vissa perioder. Om adekvat lagringskapacitet saknas är läckage ofrånkomligt. För att förhindra att det avdunstar ammoniak från stallgödsel som lagras i en gödselbrunn, finns dessutom krav på att gödselbrunnen ska täckas. Att istället beskatta avdunstningen vore i stort sett ogörligt. En annan aspekt som kan påverka valet mellan kvantitativa åtgärder och skatter är huruvida det rör sig om proportionella eller diskontinuerliga effekter. Om en substans är harmlös i små doser men farlig över en viss gräns förefaller en kvantitativ reglering rimligare än beskattning, vilket i sin tur är lämpligare om skadan kontinuerligt stiger med användningen. Pesticidregleringen bygger på dessa principer. Eftersom det generellt sett är bättre med mindre pesticider än mer beskattas volymen aktiv substans, medan de farligaste preparaten rensas ut/begränsas med förbud.

2.4 Avslutande kommentarer

En mängd olika styrmedel används inom jordbrukets miljöpolitik i Sverige. Administrativa styrmedel begränsar eller föreskriver hur produktionen ska bedrivas, medan ekonomiska styrmedel styr produktionsprocessen genom att förändra relativpriserna på insatsvaror och det som produceras. Men varför används så många styrmedel? Och varför är jordbrukaren tvungen att vidta vissa åtgärder medan hon får ersättning för att utföra andra? Detta diskuteras i nästa kapitel.

Tabell 2.1. De viktigaste styrmedlen riktade mot näringsläckage respektive bevarande av den biologiska mångfalden i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Typ av styrmedel	Näringsläckage	Biologisk mångfald
Administrativa styrmedel (tvärvillkor m.m.)	<p>Tillräcklig spridningsareal för organiska gödselmedel.</p> <p>Tillräckligt stort lagringsutrymme för stallgödsel.</p> <p>Regler för när gödsel kan spridas (ingen gödsling från första november till sista februari).</p> <p>Regler för hur gödselspridning ska ske (nedbrukning).</p> <p>Begränsning av mängden kväve som tillförs via stallgödsel (170 kg/ha).</p> <p>Begränsning av mängden lättillgängligt kväve på hösten (olika för olika grödor).</p> <p>Gödslingsfri zon på minst två meter från vattendrag eller sjö.</p> <p>Ingen gödsling på mark som lutar mer än 10 procent vid vattendrag.</p> <p>Krav på att en viss del av åkermarken i Götaland ska vara vinterbevuxen (andel och tidpunkt varierar regionalt).</p> <p>Göra växtodlingsplan, växtnäringsbalans och markkartering.</p>	<p>Förbud mot att störa fåglar och skada fridlysta växter och djur.</p> <p>Förbud mot att skada eller förstöra vissa landskapselement (såsom småvatten, stora lövträd, öppna diken och stenmurar) i vissa regioner.</p>
Ekonomiska styrmedel (miljöersättningar i landsbygdsprogrammet)	<p>Miljöersättningar för miljöskyddsåtgärder.</p> <p>Miljöersättning för minskat kväveläckage (ersättning för odling av fånggrödor och vårbearbetning).</p> <p>Miljöersättning för skyddszoner.</p> <p>Miljöersättning för skötsel av våtmarker.</p> <p>Miljöersättning för vallodling.</p> <p>Ersättning för utvald miljö (exempelvis för att anlägga eller restaurera en våtmark).</p>	<p>Miljöersättning för betesmarker och slåtterängar.</p> <p>Miljöersättning för ekologiska produktionsformer.</p> <p>Miljöersättning för hotade husdjursraser.</p> <p>Miljöersättning för natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet.</p> <p>Ersättning för utvald miljö (exempelvis för skötsel av en mosaikbetesmark).</p>

Box 2.1. Övergödning och utarmning av den biologiska mångfalden - de viktigaste mekanismerna.

Övergödning

Övergödning, dvs. gödsling av åkrar och betesmarker utöver plantornas möjlighet att utnyttja näringsämnen, har stor effekt på ekosystem både på land och i hav. Gödselns viktigaste beståndsdelar är fosfor och kväve. Fosforläckage sker genom erosion och ytavrinning och risken för förlust är större vid kraftiga regn och snösmältning samt på obevuxen eller sluttande mark. När det gäller kväve sker tillförseln till marken inte bara genom gödsling av mineral- och stallgödsel utan också genom organiskt avfall, utsäde, luftnedfall och kvävefixering från baljväxter. Läckage av kväve sker både i gasform (ammoniak och kväveoxider) och löst i markvattnet (nitrat). Resterande överskott binds i marken. Eftersom nitrat är lösligt och lätt läcker till vattendrag hamnar det i grundvattnet och bidrar till övergödning (eutrofiering). Läckaget varierar dock beroende på omständigheterna; minst kväve läcker från skogsbygder och områden med liten avrinning, och mest från områden med lätta jordar, intensivt jordbruk och mycket nederbörd. Även tidpunkten för tillförseln påverkar hur stor näringsläckaget blir. För att minska läckaget av näringsämnen från jordbruket behövs bl.a. en god anpassning av gödslingen till grödans behov och markens beskaffenhet. Marken bör hållas beväxten eftersom obevuxna fält läcker näring. Genom anläggning av skyddszoner längs vattendrag minskar avrinningen av fosfor, och våtmarker kan anläggas för att sakta ner vattnets transport till havet. Detta medför att näringsöverskottet absorberas på vägen, vilket tur minskar övergödningen.

Förlust av den biologiska mångfalden

I ett historiskt perspektiv har jordbruk bidragit till en hög biologisk mångfald genom att hålla landskapet öppet och varierat. De positiva bidragen har dock minskat över tid och förlusten av biologisk mångfald knyts på olika sätt till strukturomvandlingen och den ökade intensiteten i jordbruksproduktionen. I synnerhet har förlusten av vissa typer av extensivt brukade marker och småbiotoper samt tilltagande homogenisering av landskapet med stora fält och ensidig odling bidragit negativt. En betydande del av den biologiska mångfalden finns på ängs- och betesmarker, som har minskat i antal. Dessutom har den tidigare vanliga kombinationen av växtodling och kreatursdrift minskat i omfattning, vilket har påverkat fågelbeståndet.

Källa: Baserad på SCB m.fl. (2012).

3

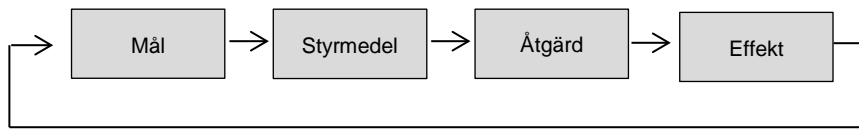
Varför används många styrmedel samtidigt?

Det finns en mängd olika styrmedel som riktas till jordbruket för att minska näringsläckaget och bevara den biologiska mångfalden. En relevant följdfråga är varför det finns så många olika styrmedel och varför de är utformade på så olika sätt. En generell regel vid utformning av styrmedel är att det behövs lika många styrmedel som det antal mål som samhället vill uppnå. Detta beror på att varje styrmedel enbart kan anpassas efter ett mål; om det finns flera mål krävs ett styrmedel per mål för att alla mål ska kunna nås (Tinbergen, 1952, 1956). Eftersom samhället har fler än ett miljömål är det således naturligt att det finns åtminstone lika många miljöstyrmedel som det finns miljömål.

Frågan är varför det kan behövas *fler* än ett styrmedel per mål. I detta kapitel diskuteras flera anledningar och det visas att det generellt finns en god tanke med att använda kombinationer av styrmedel. En viktig fråga är emellertid om det ibland går för långt; kan det bli för många styrmedel? Skulle en enklare struktur med färre styrmedel fungera bättre? Frågan diskuteras i detta kapitel och undersöks sedan i kapitel 4.

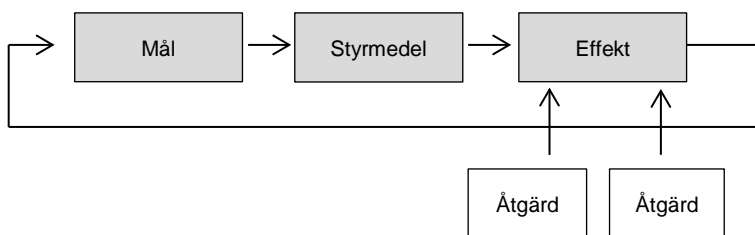
3.1 Styrmedel är vanligtvis åtgärdsbaserade

En anledning till att det finns många styrmedel inom miljöpolitiken är att den domineras av styrmedel riktade mot åtgärder. Ett åtgärdsinriktat styrmedel innebär att styrmedlet riktas mot den handling som en aktör genomför och som resulterar i en eftersträvd effekt. Effekten bidrar i sin tur till att målet uppnås. Exempelvis syftar styrmedlet betesmarksersättning till att uppnå målet biologisk mångfald genom att jordbrukaren vidtar åtgärden att låta beta marken, se figur 3.1 (Naturvårdsverket, 2012).



Figur 3.1. Förenklad interventionskedja: styrmedel riktat mot en åtgärd som ger en effekt.

Eftersom det behövs ett styrmedel för varje åtgärd som lagstiftaren vill styra medför ett åtgärdsbaserat system att ett större antal styrmedel används jämfört med om styrmedlen hade riktats direkt mot den effekt samhället vill uppnå. Ett alternativ till den indirekta styrningen via en åtgärd är att rikta styrmedlet direkt mot effekten, exempelvis att uppnå en viss nivå på den biologiska mångfalden, se figur 3.2. I detta fall väljer jordbrukaren själv vilken åtgärd hon ska vidta för att effekten ska uppnås. I detta fall får jordbrukaren således inte ersättning för att marken betas, utan för att en viss biologisk mångfald uppnås (se Rabinowicz, 2014).⁷



Figur 3.2. Styrmedel riktat direkt mot effekten.

3.2 Styrmedel kan komplettera varandra

En kombination av styrmedel kan användas för att utnyttja att olika styrmedel är bra på olika sätt. Vad menas då med att ett styrmedel är bra? Denna fråga kan angripas med hjälp av ett antal kriterier. Kriterierna relaterar till styrsystemets funktion och effektivitet, som avgör hur

⁷ Resultatbaserade ersättningar skapar ökad flexibilitet för jordbrukaren och en starkare koppling mellan ersättning och resultat. Kontrollen kan dock vara mer komplex. I ett åtgärdsbaserat system kontrolleras åtgärden, att marken betas, medan resultatet, att en önskvärd nivå på den biologiska mångfalden uppnås, kontrolleras i ett resultatbaserat system (se exempelvis Rabinowicz, 2014).

väl styrsystemet fungerar. Det finns också andra avvägningar som är av betydelse, till exempel vem som ska betala kostnaden för miljöåtgärder.

Ett effektivt styrsystem kan kräva en kombination av styrmedel

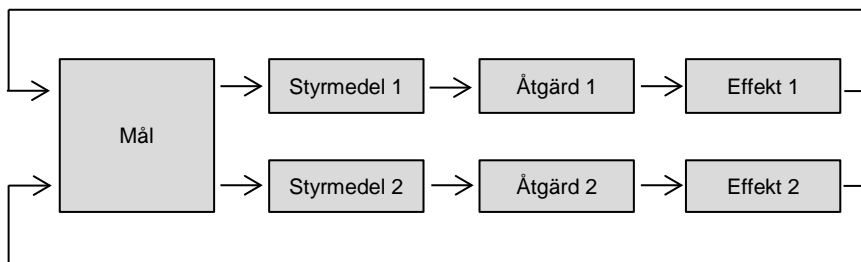
När lagstiftaren ska utforma styrmedel för att nå ett miljömål är syftet att styrmedlet ska fungera så effektivt som möjligt. Då är styrmedlets förmåga att nå den uppsatta målsättningen (måluppfyllelse) centralt. Andra viktiga kriterier är styrmedlets ekonomiska effektivitet när det gäller kostnaden per resultatenhet (kostnadseffektivitet) och den totala nyttan i förhållande till den totala kostnaden (samhällsekonomisk effektivitet). Även kostnaderna för att administrera styrmedlet (transaktionskostnader) spelar roll. Slutligen kan förmågan att stimulera utvecklingen av nya tekniker och metoder (dynamisk effektivitet) ha betydelse. Kriterierna sammanfattas i tabell 3.1 nedan.

Tabell 3.1. Kriterier för val av styrmedel

Kriterium	Innebörd	Notering
Måluppfyllelse	Ett styrmedels förmåga att nå en uppsatt målsättning.	
Kostnadseffektivitet	Ett styrmedels förmåga att bidra till att ett uppsatt mål nås till så låg kostnad som möjligt. Anges som kostnad per resultatenhet.	Kriteriet är relaterat till måluppfyllelse: låg måluppfyllelse innebär en låg kostnadseffektivitet.
Samhällsekonomisk effektivitet	Ett styrmedels förmåga att bidra till så hög samhällsnytta som möjligt till så låg samhällskostnad som möjligt. Anges som den totala samhällsnyttan i förhållande till total samhällskostnad.	Kriteriet kan vara svårt att tillämpa då det kräver tillgång till fullständig information om alla konsekvenser samt värdering av alla kostnads- och intäktsposter.
Transaktionskostnader	Kostnader för att administrera och upprätthålla ett styrmedel.	Höga transaktionskostnader är negativt men kan uppvägas av högre måluppfyllelse.
Dynamisk effektivitet	Ett styrmedels förmåga att stimulera utveckling och införande av ny teknologi.	Generella styrmedel är i regel mer dynamiskt effektiva än sådana som exempelvis kräver att en viss teknik ska användas.

Källa: Egen sammanställning baserad på Konjunkturinstitutet (2012), Nord (1991) och Naturvårdsverket och Energimyndigheten (2006).

Ett styrmedel som är bra utifrån ett visst kriterium kan vara sämre utifrån något annat kriterium.⁸ För att skapa ett bra styrsystem kan det därför krävas att styrsystemet består av flera styrmedel som kompletterar varandra, så att fler kriterier kan uppfyllas jämfört med om bara ett styrmedel skulle användas (Gunningham och Sinclair, 1999). Exempelvis kan flera styrmedel behövas om möjligheten att nå en hög *måluppfyllelse* med hjälp av enbart ett styrmedel är begränsad, till exempel om det finns ett tak på hur hög en skatt kan vara eller, vilket är vanligare, en budgetbegränsning på en miljöersättnings omfattning. Dessutom kan vissa styrmedel ha begränsad räckvidd och om flera olika faktorer bidrar till att orsaka ett miljöproblem räcker det inte att hantera endast en av dessa bidragande orsaker (OECD, 2007). Då kan flera styrmedel som kompletterar varandra men som riktas mot olika åtgärder användas, vilket illustreras i figur 3.3. Styrmedlens effekter på måluppfyllelsen förväntas då vara additiva, dvs. den totala effekten av styrmedlen är summan av effekterna av respektive styrmedel.



Figur 3.3. Styrmedel som kompletterar varandra genom att riktas mot olika åtgärder.

Exempel på sådana kompletterande styrmedel är kombinationen av stöd till anläggning av våtmarker och krav på att (en del av) marken ska vara vinterbevuxen. Dessa styrmedel bidrar på olika sätt till att minska läckaget av näringsämnen och kompletterar således varandra.

Kostnadseffektivitet innebär att det styrmedel som har lägst kostnad per resultatenhet är mest effektivt. Kriteriet kostnadseffektivitet kan användas

⁸ Se Goulder och Parry (2008) för en diskussion om fördelar och nackdelar med olika styrmedel med utgångspunkt i kriterierna ovan.

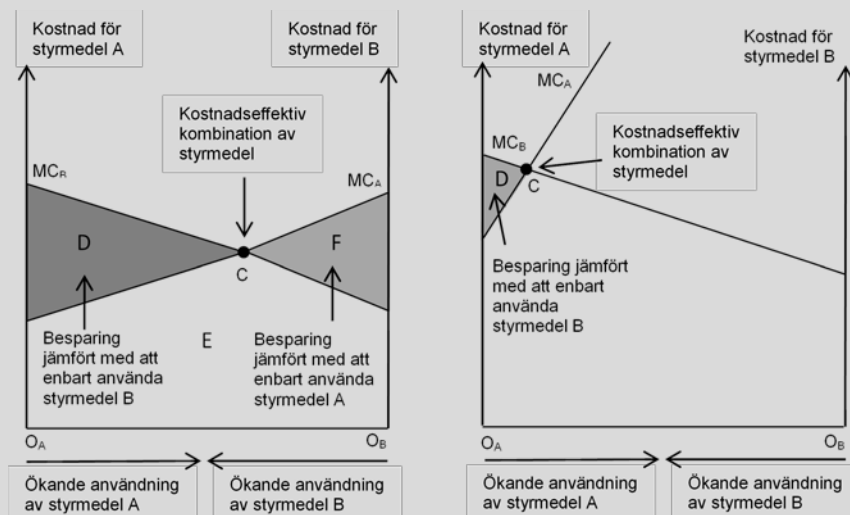
das för att jämföra styrmedel som syftar till att uppnå samma mål, och när det är möjligt att jämföra styrmedlen i relation till en viss resultatenheter. Resultatenheter kan till exempel vara mängden näringsläckage. Att jämföra åtgärder som värnar den biologiska mångfalden i relation till en viss resultatenheter är däremot svårare, eftersom åtgärder för att värna den biologiska mångfalden kan gynna vissa arter men missgynna andra.⁹

Användning av flera styrmedel som riktas mot samma mål kan öka kostnadseffektiviteten om marginalkostnaden för åtgärden som styrmedlen riktas mot är stigande, dvs. när kostnaden för åtgärden är låg per enhet i början men blir allt högre för varje ytterligare enhet. Ett exempel är styrmedel för åtgärder för att minska mängden handelsgödsel per hektar, som är relativt kostnadseffektiva så länge det rör sig om en måttlig reduktion, eftersom skörden då inte påverkas alltför starkt. Större minskningar ger dock betydande skördebortfall och förorsakar därmed höga kostnader (Elofsson, 2010; Weckman, 2015; Weckman, Brady och Johansson, 2015). När åtgärder har stigande marginalkostnader kan den sammanlagda kostnaden minskas genom att två styrmedel riktade mot olika åtgärder används i mindre omfattning istället för att enbart ett styrmedel används i större omfattning. Detta illustreras i Box 3.1 nedan.

⁹ Det som skulle ligga närmast till hands vore en förbättring av FBI (Farm Bird Index). Måttet anses dock vara för grovt för svenska förhållanden, i synnerhet när det gäller åtgärder som gynnar olika arter eller när vissa arter gynnas och andra missgynnas, se SLU (2010).

Box 3.1. Flera styrmedel kan leda till högre kostnadseffektivitet

Användning av flera styrmedel kan vara positivt eftersom det möjliggör en ökad kostnadseffektivitet. Figuren visar olika kombinationer av styrmedlen A och B som alla kan uppnå ett visst mål, till exempel en viss mängd minskade utsläpp. Denna mängd är sträckan O_A till O_B i figuren nedan. De två kurvorna MC_A och MC_B illustrerar marginalkostnaden för att minska utsläppen med en enhet för respektive styrmedel, och den totala kostnaden illustreras av området under marginalkostnadskurvorna. Om enbart styrmedel A används blir kostnaden område E plus område F i den vänstra figuren, och om enbart styrmedel B används blir kostnaden område E plus område D. Genom att använda både styrmedel A och styrmedel B samtidigt kan kostnaderna reduceras. Den optimala lösningen är en situation där marginalkostnaderna är lika höga för de två styrmedlen.* I den vänstra figuren är således punkten C den mest kostnadseffektiva kombinationen av styrmedel. Den totala kostnaden blir då område E; kostnaderna minskar med område F jämfört med om enbart styrmedel A används och med område D jämfört med om enbart styrmedel B används.



Att använda flera styrmedel behöver dock inte alltid vara kostnadseffektivt. I den högra figuren illustreras en situation där marginalkostnaden för styrmedel A stiger starkt medan marginalkostnaden för styrmedel B ökar betydligt långsammare. Kombinationen av styrmedel är fortfarande mer kostnadseffektiv än att bara använda styrmedel B (besparingen motsvarar område D). Fördelen är dock liten och det är möjligt att besparingen elimineras av ökade transaktionskostnader (som inte visas i figuren) om två styrmedel används. Innan två styrmedel kombineras måste därför hänsyn tas till hur transaktions- och administrativa kostnader eventuellt ökar jämfört med om enbart ett styrmedel används.

* Det är viktigt att notera att det är marginalkostnaderna för att åtgärda ett problem som bör vara lika höga. Detta innebär exempelvis att en utsläppsskatt bör vara lika hög för de utsläpp som når recipienten. Detta betyder i sin tur att skattenivån bör skilja sig åt vid olika utsläppskällor om så kallad retention medför att olika stor andel av utsläppen når recipienten. Vidare bör kombinationer av styrmedel utformas så att incitamenten är lika starka för förebyggande som för "uppstådande" åtgärder, givet att de har samma effekt på miljö kvaliteten. Någon skillnad bör heller inte göras mellan antropogena utsläpp, dvs. utsläpp som orsakas av mänsklig aktivitet, och "naturliga" utsläpp.

Två styrmedel kan vidare kombineras för att nå *både* hög kostnadseffektivitet och hög måluppfyllelse. Ett ekonomiskt styrmedel, till exempel en skatt, leder till kostnadseffektiva åtgärder. Anledningen är att skatten medför att den negativa miljöeffekten prissätts. Det medför att de brukare med lägst kostnader blir de som i första hand vidtar åtgärder. Det är dock osäkert hur stor effekten blir, både totalt och för enskilda förorenare. Genom att komplettera med en kvantitativ reglering kan lagstiftaren säkerställa att en viss önskad nivå uppnås och en viss nivå av måluppfyllelse (se Benneer och Stavins, 2007; Berglund m. fl., 2010). Den kvantitativa restriktionen kan ses som en form av garant för att alla producenter anpassar sin produktion inom de ramar som restriktionen anger. Restriktionen kan också fungera som en försäkring mot risken att en viss nivå skulle överskridas om marknadssituationen av någon anledning kraftigt skulle avvika från det förväntade, exempelvis genom att kraftigt höjda världsmarknadspriser på spannmål leder till ökad produktion. Ett exempel på hur effekten av ett styrmedel kan förändras över tid är den starka minskningen av intresset att anlägga skyddszoner när produktpriserna nådde toppnivåer år 2007/2008 (SLU, 2010). Detta innebär att alternativkostnaden för den berörda marken ökade, och att det därmed blev mindre attraktivt att anlägga skyddszoner.

En nackdel med att kombinera flera styrmedel är att det kan leda till ökade transaktionskostnader. Transaktionskostnader är kostnader för att styrmedlet administreras och upprätthålls, och det är viktigt att beakta dessa eftersom de kan påverka utfallet av ett styrmedel, till exempel om det kräver så mycket tid och kraft att söka ersättningar att brukaren avstår. Höga transaktionskostnader kan dock uppvägas av besparingar på andra kostnadsposter, så att totalkostnaden blir lägre (se exempelvis Fährmann och Grajewski, 2013).

Fördelning av kostnader kan ge flera styrmedel

Miljöpolitikens syfte är att påverka användningen av resurser snarare än att omfördela inkomster. Det kan dock vara svårt att helt bortse från att olika styrmedel har olika fördelningseffekter. Förutom att öka effektiviteten i styrsystemet genom att på olika sätt kombinera styrmedel för att nå hög måluppfyllelse och hög kostnadseffektivitet, kan lagstiftaren därför vilja ta hänsyn till hur kostnaderna för att värna miljön fördelas.

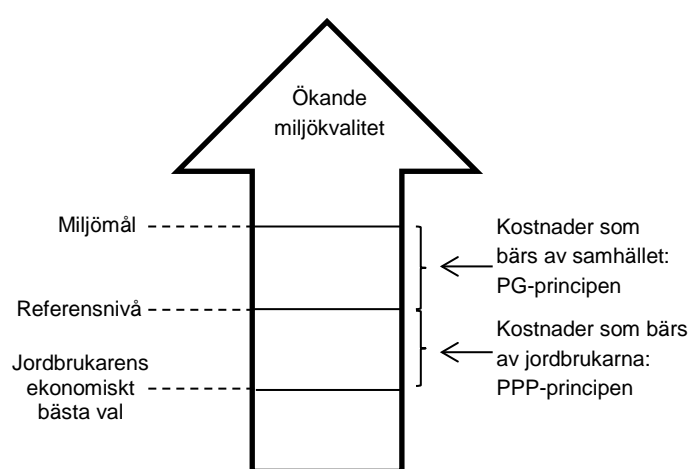
Vem ska då betala för miljöåtgärder? Det finns två huvudsakliga principer som styr fördelningen av kostnader: *Förorenaren betalar-principen* (PPP) och *Den som bidrar får-principen* (PG) (EU, 2015). Principen att förorenaren ska betala (på engelska "polluter pays principle", PPP) kräver att den som förorenar ska bära kostnader för att förhindra, kontrollera och åtgärda föroreningen. Förutom att principen kan upplevas som rättvis ger den också incitament till förorenaren att motverka negativ miljöpåverkan. PPP-principen spelar en viktig roll i miljöpolitiken nationellt och internationellt, och utmynnar vanligtvis i någon form av miljöskatt (se exempelvis Rosso Grossman, 2006).¹⁰ Även förbud som syftar till att skydda miljön och påbud som anger vad brukaren måste göra för att ta hänsyn till miljön kan sägas vara i linje med PPP-principen, eftersom detta resulterar i en kostnad som bärs av brukaren.

Den som bidrar får-principen (på engelska "the provider gets", PG) innebär att den som bidrar med positiva miljövärden får ersättning för sitt bidrag, vilket ger incitament till att bidra med miljövärden (EU, 2015). Detta omsätts vanligen i olika former av ersättningar till producenterna. Att fördelningen av kostnaderna för ett styrmedel följer PG-principen innebär därmed att kostnaden för att värna miljön bärs av skattebetalarna och samhället som helhet. Med detta synsätt ses aktiviteter som riskerar miljöförsämringar som miljökostnader (föroreningar) och bestraffas enligt PPP-principen, medan miljöförbättringar ses som miljönyttor och belönas enligt PG-principen (se exempelvis Kristensen och Primdahl, 2006).

Interaktionen mellan PPP- och PG-principen kan ses i relation till en viss referensnivå. Referensnivån anger vad samhället vid den aktuella tidpunkten anser vara en acceptabel miljö och vad jordbrukaren enligt lagen måste göra för att ta hänsyn till miljön (EU, 2015). Miljöersättningar betalas för åtgärder utöver referensnivån, eftersom ersättningar inte får betalas för sådant som brukaren enligt lagen måste göra (Rådets förordning (EG) nr 1698/2005). Relationen mellan PPP- och PG-principen illu-

¹⁰ Det faktum att förorenaren betalar, t.ex. genom en utsläppsskatt, innebär dock inte med nödvändighet att intäkterna är öronmärkta för att återställa miljöskador eller att de som drabbas av utsläppet erhåller kompensation.

streras i nedanstående figur. Figuren visar att jordbrukaren måste stå för kostnaderna för att uppnå ett miljömål upp till referensnivån. Dessa kostnader består i att hon inte tillåts välja det företagsmässigt optimala tillvägagångssättet för sin produktion. Utöver referensnivån svarar samhället för kostnader för åtgärderna och jordbrukaren får ersättning om hon utför dessa.



Källa: OECD (2010).

Figur 3.4 Relation mellan Förorenaren betalar-principen och Den som bidrar får-principen.

Den svenska miljöpolitiken är uppbyggd enligt normen i figur 3.4 och innehåller såväl förbud, påbud och skatter som subventioner och ersättningar. Genom att kombinera lagstadgade krav och ersättningsberättigade åtgärder som går utöver vad lagen kräver kan styrmedlen komplettera varandra genom att fördela kostnaderna på olika aktörer. Detta medför dock också att fler styrmedel används jämfört med om bara en av principerna skulle gälla.¹¹

Var referensnivån ligger avgörs av hur äganderätter definieras och fördelas, dvs. vad jordbrukaren har *rätt* att göra på marken hon äger, vad hon *måste* göra och vad hon kan *få ersättning* för att göra. Denna av-

¹¹ Se OECD (2006) för en djupare diskussion om fördelningseffekter av olika styrmedel.

gränsning är i grunden ett politiskt beslut som dessutom kan ändras över tiden. Exempelvis kan referensnivån ändras över tid i takt med att samhällets krav på jordbrukets miljöhänsyn förändras. Ju fler åtgärder som måste utföras av jordbrukaren utan ersättning, desto högre krav ställer samhället på jordbruket och desto högre är referensnivån.

Ser man till miljöpolitikens utformning i Sverige, som till stor del utgörs av gemenskapslagstiftning, är nivån i relation till principen att förorenaren skall betala inte helt konsekvent. Läckage av näringsämnen från jordbruket kan, i synnerhet mot bakgrund av målet om *Ingen övergödning*, rimligtvis ses som en förorening och omfattas av PPP. Beskattning av insatsvaror som gödsel och bekämpningsmedel ligger i linje men PPP men den tidigare skatten på kväve respektive kadmium i fosforgödsel har avskaffats. Ett antal tvärvillkor hänför sig till hanteringen av gödsel, exempelvis krav på att marken skall vara vinterbevuxen, kravet på tillräcklig lagringskapacitet för stallgödsel, begränsning av den mängd stallgödsel som kan tillföras mm. Att uppfylla dessa krav belastar lantbruket med kostnader vilket följer PPP. Samtidigt kan lantbrukaren få ersättning för att anlägga en våtmark eller odla en fånggröda, dvs. samhället står för kostnaden för dessa åtgärder som också syftar till att läckaget skall minska.

Det faktum att jordbrukets miljöbelastning är diffus, dvs. att det är svårt att bedöma hur stor belastning enskilda brukare bidrar med, förefaller ha påverkat utformningen av lagstiftningen, se diskussionen i Box 3.1. I de fall där det finns en direkt koppling mellan vissa aktiviteter, exempelvis felaktig hantering av naturgödsel (mängd, tidpunkt) och en negativ miljöeffekt, omsätts PPP i förbud eller påbud. Våtmarker bidrar snarare till att återställa skador från flera diffusa föroreningskällor vilket gör det problematiskt att påbjuda PPP-principen och motiverar istället finansiering med offentliga medel.

Analyseras lagstiftningen rörande den biologiska mångfalden kan liknande oklara gränser noteras. Enligt det generella biotopskyddet kan småbiotoper, t.ex. en åkerholme eller en allé, inte tas bort. Däremot finns det ingen skyldighet att sköta dessa biotoper. För detta utgår en ersätt-

ning, eller snarare flera olika ersättningar beroende på vilken biototyp det rör sig om.

Box 3.1 Bör PPP-principen gälla för jordbruket?

Principen att förorenaren betalar är vanlig i både svensk och internationell miljö rätt. Det argumenteras dock ibland att principen inte bör gälla fullt ut för jordbruket. Enligt Baldock (1992) används huvudsakligen två argument emot att tillämpa principen för jordbruket: administrativa svårigheter på grund av sektorns särart samt hänsyn till jordbrukarnas inkomstsituation som hävdas försvåra deras möjlighet att bära kostnaderna för åtgärderna.

Jordbrukets särart består bland annat i att det är svårt att identifiera vem förorenaren är, eftersom utsläppen från sektorn inte är punktvisa utan diffusa. Flera olika faktorer, några av dem svåra att observera, påverkar hur mycket en enskild jordbrukare bidrar till näringsläckaget. Dessutom kan det finnas en betydande årsmånsvariation. Detta försvårar en konsekvent tillämpning av principen, som förutsätter att förorenaren tydligt kan identifieras samt att de relevanta kostnaderna kan mätas.

Ett annat argument mot tillämpning av PPP-principen är att den skulle kunna få oproportionerliga konsekvenser för exempelvis mindre företag eller vissa regioner. Om enbart ett land tillämpar PPP-principen i en öppen ekonomi som handlar med omvärlden är det inte säkert att de ökade produktionskostnaderna kan föras över till de konsumenterna som konsumerar miljöförorenande produkter. I vissa fall kan det finnas en risk för utslagning av den inhemska produktionen. Om förorenaren inte anses kunna bära hela kostnaden för föroreningen men verksamheten anses värdefull av andra skäl kan staten stå för finansieringen av åtgärder som behövs för att reparera miljöskador. I detta fall tillämpas inte PPP-principen fullt ut. Argumentet att jordbruket har svårt att bära sina kostnader är dock knappast relevant i ett långsiktigt perspektiv. Att binda resurser i verksamheter där dessa resurser inte kan förräntas om alla kostnader räknas är inte samhällsekonomiskt effektivt. Ett mer relevant argument är att förorenaren även kan bidra med positiva miljövärden, i fallet jordbruk handlar det om biologisk mångfald, och att dessa värden riskerar att gå förlorade om betalningen för föroreningen blir för tungande. Att betala för dessa värden enligt PG-principen kan därför vara ett alternativ till att begränsa användningen av PPP-principen.

3.3 Den praktiska utformningen av styrsystemet kan påverka antalet styrmedel

Att lagstiftaren använder flera styrmedel som riktas mot samma mål kan också bero på hur styrmedlen utformas rent praktiskt. Generellt bör onödigt komplexitet i styrsystemet undvikas. Att exempelvis ha flera snarlika stöd som måste sökas på olika håll försvårar för brukarna att

hitta rätt i floran av stöd, vilket är negativt för måluppfyllelsen. Det kan dock finnas vissa fördelar med att liknande stöd finansieras av flera fonder eller myndigheter. En fördel är att två olika finansieringskällor kan möjliggöra mer omfattande stöd än vad som är möjligt med endast en begränsad finansieringskälla. Exempelvis kan det uppstå konkurrens om resurserna inom landsbygdsprogrammet, vilket kan leda till att ett viktigt styrmedel får mindre finansiering än vad som vore optimalt. Om Sverige har preferens för en större omfattning av styrmedlet i fråga än vad som ryms i landsbygdsprogrammet, kan landsbygdsprogrammet kompletteras med en nationell finansiering. En annan potentiell fördel med flera finansieringskällor är att den nationella finansieringen kan användas för objekt som på det nationella planet bedöms som värdefulla men som inte omfattas av det EU-gemensamma regelverket.

3.4 Möjliga problem med att använda många styrmedel

Det kan således finnas en rad skäl till att använda flera styrmedel som riktas mot ett och samma mål. Det grundläggande syftet är att utforma ett så bra styrsystem som möjligt. Ju fler styrmedel som används, desto mer komplext blir dock styrsystemet som helhet, och detta kan skapa olika typer av problem.

Problematiska överlappningar mellan styrmedel

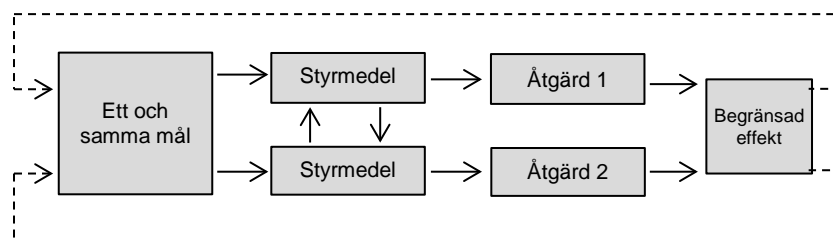
Tanken med att använda flera styrmedel som syftar till att nå ett och samma mål är att styrmedlen ska verka var för sig och att effekterna av styrmedlen är additiva, dvs. att den totala effekten är summan av effekterna av respektive styrmedel. Detta är fallet med till exempel styrmedlen som ger ersättning för anläggning av våtmark och fånggröda, då effekterna av respektive styrmedel var för sig bidrar till att motverka näringsläckaget från jordbruksmarken.

Det är dock långt ifrån självklart att styrmedlen fungerar på detta sätt i praktiken. En svårighet med att använda flera styrmedel är att det kan krävas koordinering så att styrmedlen ligger på rätt nivå i förhållande till varandra. Om koordineringen lyckas kompletterar styrmedlen

varandra och deras effekter är additiva. Om koordineringen däremot misslyckas, finns en risk att styrmedlen inte får full effekt.¹²

Om effekten av ett styrmedel på detta sätt begränsas av att ett annat styrmedel samtidigt används uppkommer *problematiske överlappning*. Då är styrmedlens effekter på målet inte längre additiva. Det innebär att den totala effekten av styrmedlen är mindre än summan av effekterna av respektive styrmedel var för sig. I extremfallet, om överlappning leder till att ett av styrmedlen inte har någon effekt alls, är styrsystemet onödigt komplext och skulle kunna förenklas om det överflödiga styrmedlet togs bort.

När vi i denna rapport diskuterar problematiska överlappningar mellan styrmedel, avser vi således styrmedel som påverkar varandra inom en och samma interventionskedja och som syftar till att bidra till ett och samma mål, men som stör varandra så att styrmedlens effekter blir mindre än avsett. Detta illustreras schematiskt i figur 3.5 nedan, där störningarna symboliseras av de vertikala pilarna mellan styrmedlen.



Figur 3.5. Störningar i interventionskedjan skapar problematiska överlappningar.

I denna rapport undersöker vi om specifika, av handläggare uppmärksammade kombinationer av styrmedel skapar problem. Därför definierar vi kombinationer av styrmedel som problematisk överlappning om de medför att styrsystemet inte fungerar som det är tänkt. Detta angreppssätt är i linje med ansatsen i analysen i OECD (2007), som utgår från olika positiva och negativa interaktioner mellan styrmedel och un-

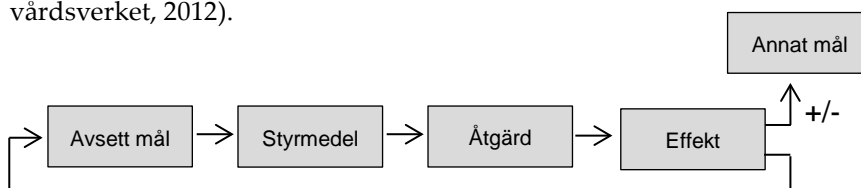
¹² Se OECD (2007) för en diskussion om behovet av koordinering mellan olika typer av styrmedel.

dersöker förekomsten av dessa genom att analysera ett antal olika fall i olika länder.¹³

Målkonflikter och synergier

Hittills har vi diskuterat fördelar och nackdelar med att använda flera styrmedel för att nå ett mål. Detta är dock en förenklad bild av verkligheten; i praktiken har samhället ett stort antal miljömål. Att det finns flera miljömål medför ytterligare utmaningar för lagstiftaren när hon ska designa styrsystemet. Till exempel kan ett styrmedel ha effekt på ett annat mål än det är avsett för. Om ett styrmedel som syftar till att påverka ett miljömål också har en positiv effekt på ett annat miljömål, uppkommer en *synergi*. Till exempel kan anläggning av en våtmark ha positiva effekter både på den biologiska mångfalden och på näringsläckaget (Naturvårdsverket, 2012).

Om effekten istället är negativ uppstår en *målkonflikt*. Ett exempel är att kulturmiljöersättningar för att bevara en kulturlämning, exempelvis en stenmur, kan komma i konflikt med målet att bevara den biologiska mångfalden om växtligheten på och kring muren röjs bort. Ett annat exempel är miljöersättningen för odling av fånggrödor som bidrar till minskat näringsläckage, men som samtidigt kan leda till ökad användning av bekämpningsmedel eller ökad mekanisk bearbetning, vilket i sin tur medför ökad energianvändning när fånggrödan ska brytas (Naturvårdsverket, 2012).



Figur 3.6. Målkonflikt och synergi.

¹³ Interaktioner och överlappningar mellan styrmedel kan definieras på en mängd andra sätt beroende på vad som undersöks. Tidigare studier utgår till exempel från hur styrmedel påverkar samma målgrupp av aktörer, om de omfattar samma eller olika sektorer eller om de sätts på olika eller samma administrativa nivå (se till exempel Sorrell, 2003 och Ring och Schröter -Schlaack, 2011).

När styrmedel har en faktisk påverkan på andra mål än de är avsedda för, blir styrsystemet mycket komplext. Effekten på det andra, icke avsedda målet kan vara både positiv och negativ. Detta illustreras med tecknet +/- i figur 3.6. Fallet målkonflikt diskuteras vidare i box 3.2 nedan.

Vad är skillnaden mellan en problematisk överlappning och en målkonflikt?

Både målkonflikter och problematiska överlappningar innebär att uppfyllelsen av ett miljömål begränsas av att flera styrmedel används samtidigt. Vad är då skillnaden mellan en problematisk överlappning och en målkonflikt?

Den viktigaste skiljelinjen rör vad problemet beror på och hur det kan hanteras. Problematisk överlappning handlar om problem någonstans i interventionskedjan, dvs. i lagstiftarens utformning av flera styrmedel som syftar till att nå *samma mål*, medan en målkonflikt handlar om att ett styrmedel har en motverkande effekt på *ett annat mål* än det är avsett för.

I fallet med en problematisk överlappning har således något gått fel i utformningen av styrsystemet; tanken är att styrmedlen ska vara kompletterande, men istället stör de varandra. Detta kan åtgärdas genom att lagstiftaren rättar till felaktigheter i designen av styrmedlen eller antalet styrmedel som används. I fallet med en målkonflikt är problemet mer grundläggande. Här har ett styrmedel en oönskad negativ effekt på ett annat miljömål som samhället vill uppnå. För lagstiftaren handlar det i detta fall om att prioritera mellan (miljö)målen.¹⁴ De negativa konsekvenserna av målkonflikten kan ibland mildras om lagstiftaren har möjlighet att använda andra styrmedel som motverkar varandra i mindre utsträckning. Själva grundproblemet, att det finns konflikter mellan olika mål, är dock bestående.

¹⁴ Kriterier för denna prioritering kan utformas till exempel med utgångspunkt i Weitzman (1998), som föreslog ett antal kriterier för att rangordna arter eller i det här fallet landskap/biotoper ur bevarandesynpunkt. Kriterierna tar hänsyn till direkt nytta (kommersiell, estetisk, turistisk), till objektets unikheter, till betydelsen av satsningen för att öka sannolikheten att arten överlever samt till bevarandekostnaden.

3.5 Avslutande kommentarer

Diskussionen i detta kapitel visar att det finns både fördelar och nackdelar med att använda flera styrmedel som riktas mot samma mål. Till nackdelarna hör att ett komplext styrsystem med många styrmedel gör det svårare för lagstiftaren att utforma styrmedel så att de ger hög måluppfyllelse och hög kostnadseffektivitet. I värsta fall överlappar styrmedlen varandra och stör varandras funktion, så att effekten av ett styrmedel begränsas av att ett annat styrmedel används samtidigt. Genom att uppmärksamma sådana problematiska överlappningar synliggörs existerande problem så att brister kan rättas till av lagstiftaren.

Det är också möjligt att de många styrmedlen tillsammans skapar ett styrsystem som är välfungerande men oöverskådligt och svårbegripligt och därför upplevs som problemfyllt. Sådana fall kan ge upphov till konkreta problem för handläggare och jordbrukare, men handlar om andra komplikationer som motiverar andra ingrepp jämfört med om styrmedel överlappar och stör varandra. Exempelvis kan det behövas information om varför systemet ser ut som det gör.

I nästa kapitel analyseras ett antal empiriska fall för att undersöka hur användningen av många styrmedel fungerar i praktiken. Medför de kombinationer av styrmedel som används problem, eller dominerar de potentiella fördelarna med att använda många styrmedel?

4

Är många styrmedel ett problem? – en empirisk analys

Syftet med detta kapitel är att analysera om användning av flera styrmedel som riktas mot samma miljömål skapar störningar mellan styrmedlen, så att styrmedlen inte fungerar som det är tänkt. I analysen bortser vi från generell lagstiftning, exempelvis inkomstskatteregler, eftersom den i varierande grad påverkar all ekonomisk aktivitet. Istället fokuserar vi på konkreta fall av kombinationer av styrmedel som upplevs problematiska av handläggare som arbetar med miljöstyrning.¹⁵ Fallen gäller exempelvis att samma eller liknande stöd kan erhållas från olika håll, att det finns alternativa, ömsesidigt uteslutande ersättningar till samma mark samt att skötselkraven i tvärvillkoren och miljöersättningarna ibland står i konflikt med varandra. I detta kapitel analyseras vad de upplevda problemen kan bero på och hur de möjliga lösningarna skulle kunna se ut.

4.1 Introduktion till de empiriska fallen

Samtliga empiriska fall som analyseras i detta kapitel härrör från handläggare som arbetar med miljöstyrning på före detta Landsbygdsdepartementet, Jordbruksverket och länsstyrelserna. Sammanlagt handlar det om fjorton olika fall varav nio rör den biologiska mångfalden och fem rör övergödning. Analysen ger således exempel på kombinationer av styrmedel som upplevs överlappa, men den är inte heltäckande. Det kan finnas fler fall av överlappning än de som diskuteras här.

¹⁵ Författarna tackar för att de har fått ta del av den kartläggning över vilka bestämmelser som gäller för stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter som genomfördes inom ramen för utredningen "Miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning" (Landsbygdsdepartementet, Dir.2011:49).

Analysen i detta kapitel fungerar som ett första test för att identifiera vilka av de empiriska fallen som kan innebära problematisk överlappning och vilka som beror på andra problem. Om den empiriska analysen visar att det finns fall som tyder på problematisk överlappning, är nästa steg att gå vidare och utreda om och hur dessa fall bör hanteras. I detta steg behöver man undersöka vilka effekter överlappningarna har i praktiken, och väga dessa problem mot andra möjliga fördelar och nackdelar som skulle uppstå om styrsystemet förändras.

De analyserade fallen kommer till största delen från landsbygdsprogrammet så som detta var utformat under programperioden 2007-2013. I vissa fall kan det finnas ändringar i det nya landsbygdsprogrammet för perioden 2014-2020 som inte tas i beaktande här. Analysen ger ändå en rad principiella insikter som kan användas i utformningen av kommande landsbygdsprogram och jordbrukspolitik.

Flera av de styrmedelskombinationer som upplevs som problematiska har gemensamma drag och de kan därför delas in i olika kategorier; totalt sex stycken. De olika kategorierna som identifieras bland de empiriska fallen sammanfattas i tabell 4.1 nedan. Det finns några empiriska fall som identifierats av handläggarna där användning av flera styrmedel kan ge upphov till *problematisk överlappning*, dvs. att kombinationen av styrmedlen kan leda till störningar så att styrmedlens effekt begränsas. Dessutom finns ett antal fall där styrmedlen skapar andra typer av problem, som inte medför störningar i styrsystemet men som kan vara problematiska för handläggare och jordbrukare. Detta gäller de två kategorierna *administrativ komplexitet*, som handlar om att liknande styrmedel hanteras av flera myndigheter och alternativa finansieringskällor, och olika typer av *praktiska problem eller olägenheter*.

Flertalet av de empiriska fall som identifierats som potentiellt problematiska av handläggarna har dock en naturlig förklaring och beror på de olika anledningar och orsaker till att många styrmedel används som diskuteras i föregående kapitel. Detta är fallet för tre kategorier. De *kompletterande styrmedlen* handlar främst om att det finns tvärvillkor som gäller upp till en viss nivå i kombination med miljöersättningar som betalas för

prestationer utöver denna nivå, medan *byte från ersättning till krav* innebär att samhällets krav på jordbruket har ökat, vilket medför en ändring i vilken typ av styrmedel som används. Slutligen finns ett flertal kombinationer av styrmedel som främjar olika miljömål. Sådana *alternativa användningsområden för en resurs* innebär att en resurs, till exempel ett stycke mark, kan användas på flera olika sätt och kan bidra till flera olika men ömsesidigt uteslutande miljömål.

Tabell 4.1. Kategorier identifierade bland de empiriska fallen

Kategori	Innebörd
Problematiske överlappning	Styrmedel stör varandra, så att effekten av ett styrmedel begränsas av att ett annat styrmedel används samtidigt.
Administrativ komplexitet	Likartade styrmedel administreras på olika håll eller finansieras ur olika fonder.
Praktiska problem eller olägenheter	Styrmedel som verkar parallellt ger upphov till praktiska problem för jordbrukare eller handläggare.
Kompletterande styrmedel	Styrmedel kompletterar varandra, t.ex. genom att nå högre måluppfyllelse eller fördela kostnaderna på olika aktörer.
Byte från ersättning till krav	En åtgärd som tidigare har varit berättigad till ersättning har blivit obligatorisk att utföra utan ersättning. Det innebär att samhällets krav på jordbrukets miljöhänsyn har ökat.
Alternativa användningsområden för en resurs	Olika styrmedel stimulerar olika användning av en resurs, men resursen kan inte användas till flera ändamål samtidigt.

Varje enskild kombination av styrmedel som upplevs problematisk av handläggarna diskuteras nedan. För varje fall beskrivs först utformningen av de styrmedel som upplevs som problematiska. Därefter analyseras om förekomsten av flera styrmedel utgör ett problem i respektive fall. Målet med analysen är att svara på frågorna: Stör styrmedlen varandra så att deras effekt påverkas av att flera styrmedel används? Om inte, varför upplevs användningen av flera styrmedel som ett problem?

Detta tillvägagångssätt överensstämmer med de tre steg för att analysera interaktioner mellan styrmedel föreslagna av Sorrell (2003). De tre stegen

innebär att analysera 1) hur och varför de två styrmedlen påverkar varandra, 2) vad konsekvenserna av detta är och 3) om detta är önskvärt eller inte med avseende på ett antal utvalda kriterier.

4.2 Empirisk analys: biologisk mångfald

När det gäller den biologiska mångfalden har nio olika kombinationer av styrmedel identifierats av handläggarna. Det handlar bland annat om att liknande styrmedel finansieras av olika aktörer, att en och samma bit mark kan vara berättigad till stöd för olika aktiviteter eller att styrmedel kan ge motverkande incitament. I tabell 4.2 ges en översikt av fallen.

Tabell 4.2. Fall av upplevd överlappning för biologisk mångfald

Fall	Befintliga styrmedel	Typ av interaktion
Två olika stöd till skogsbetesmark	Miljöersättning/projektstöd (LP) och Skogsstyrelsens nationella stöd	Administrativ komplexitet
Val mellan ädellövskog och betesmark	Stöd till plantering av ädellöv (LP) och betesmarksersättning (LP)	Alternativa användningsområden för en resurs
Förekomst av hävdträd på betesmark	Skydd av hävdträd (hänsynsföreskrifter) och betesmarksersättning (LP)	Alternativa användningsområden för en resurs
Kemisk bekämpning på betesmark	Naturvårdsverkets föreskrifter 1997:2 och betesmarksersättning	Kompletterande styrmedel
Två möjligheter att skydda värdefull betesmark	Områdesskydd (förordning 1998:1252) och miljöersättning (LP)	Administrativ komplexitet
Tvårvillkoren gäller för miljöersättningar	Gärdsstöd med tvårvillkor och miljöersättning (LP)	Kompletterande styrmedel
Två typer av skydd för småbiotoper	Tvårvillkor för gärdsstödet och biotopskydd	Administrativ komplexitet
Nyanläggning av småbiotoper kan motverkas	Biotopskydd och nyanläggning samt skötsel av småbiotoper	Potentiellt problematisk överlappning
Hänsyn till hotade arter krockar med villkor för miljöersättning	Artskydd och miljöersättning (LP)	Praktiska problem

Not. LP innebär att styrmedlet finns i landsbygdsprogrammet.

Två olika stöd till skogsbetesmark

En och samma skogsbetesmark kan uppfylla kriterierna för miljöersättning via landsbygdsprogrammet och kriterierna för Skogsstyrelsens nationella stöd (NOKÅS). Även restaurering av en före detta skogsbetesmark kan ske antingen via landsbygdsprogrammet eller via Skogsstyrelsen. Brukaren måste således välja var hon vill söka stöd, eftersom dubbla ersättningar inte är tillåtna.

I detta fall rör det sig om administrativ komplexitet, då två stöd för i stort sett samma åtgärd erbjuds från två olika finansieringskällor. Detta kan skapa höga transaktionskostnader och frustration hos handläggare och jordbrukare. Exempelvis kostar det tid och energi för jordbrukaren att sätta sig in i hos vilken myndighet och från vilken fond hon ska ansöka om stöd. Enligt synpunkter från handläggarna verkar det som om brukaren oftast har svårast för flerfondsfinansiering när det är flera olika myndigheter som är involverade. Om myndigheterna i första hand informerar om "sina" stöd och regler, blir det svårt att få en överblick över vilka olika styrmedel som finns.

För att underlätta för både brukare och handläggare bör styrmedlen ses över för att undersöka om det går att förenkla genom att renodla finansieringen så att vissa åtgärder finansieras enbart av landsbygdsprogrammet medan andra finansieras enbart via Skogsstyrelsen. Ökad koordinering mellan de olika inblandade myndigheterna skulle också kunna avhjälpa problemet.

Val mellan ädellövskog och betesmark

Skogsstyrelsen kan bevilja stöd via landsbygdsprogrammet för att plantera ädellövskog på en betesmark med måttliga värden. Å andra sidan skulle betesmarkens biologiska värden kunna höjas genom långsiktig och riktad skötsel med hjälp av landsbygdsprogrammets betesmarkersättningar.

I detta fall finns två *alternativa användningsområden för en resurs*, mark, och frågan är vilken typ av biologisk mångfald som bör bevaras; både bete och ädelskog bidrar till den biologiska mångfalden. För jordbruka-

ren kan situationen upplevas besvärlig då hon behöver sätta sig in i flera olika stödformer och avgöra vilken åtgärd hon ska vidta. Det finns dock en naturlig förklaring till att flera styrmedel som främjar alternativ användning av marken erbjuds. Samhället har mer än ett miljömål, och för att kunna främja flera mål behöver flera styrmedel användas, i enlighet med den generella principen att varje mål kräver minst ett styrmedel. För lagstiftaren består utmaningen i detta fall i att utforma styrsystemet så att brukaren vidtar "rätt åtgärd på rätt plats" i den bemärkelsen att åtgärden ger största möjliga nytta för samhället. För att lagstiftaren ska lyckas med detta, behöver hänsyn tas till skillnader i omständigheter för brukare i olika regioner, med olika typer av mark, etc., så att styrsystemet möjliggör stöd till det som är mest värt att värna under olika förutsättningar. I ett optimalt utformat styrsystem är den företagsekonomiskt mest lönsamma åtgärden för jordbrukare också den åtgärd som ger störst nytta för samhället.

Vad lagstiftaren möjligen kan missa är att ett smörgåsbord av styrmedel, där brukaren ska välja vad som passar bäst, *kan* ge upphov till problematisk överlappning. I det aktuella exemplet, när det finns både betesmarksstöd och stöd för att plantera ädellövsskog fungerar ersättningen till plantering av ädellövskog indirekt som en skatt på att hålla marken öppen genom bete (och vice versa). Utan möjligheten att få stöd för att plantera skog hade det varit mer attraktivt att restaurera betesmarken. Båda styrmedlen påverkar således incitamenten för att låta beta marken respektive att plantera ädellövskog.

Vidare, rent generellt, om urvalet av alternativa styrmedel riktade mot en resurs är svåra att överblicka, jämföra och relatera till den egna situationen riskerar den allmänna måluppfyllelsen av styrsystemet att bli låg. I ett komplext stödsystem finns risken att jordbrukaren antingen helt avstår från att söka miljöersättning eller väljer "fel" styrmedel ur samhällets perspektiv. Då medför inte den tänkta flexibiliteten i ett smörgåsbord av styrmedel att rätt åtgärd vidtas på rätt plats.

Förekomst av hävdträd på betesmark

Hävdträd är skyddade enligt Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket, vilket innebär att de inte får skadas eller tas bort. Samtidigt finns det begränsningar för hur många träd som får finnas i en betesmark enligt kriterierna för miljöersättningar för betesmarker. Skyddet av hävdträden kan således "krocka" med begränsningen av antalet träd på betesmark.

Den grundläggande orsaken till problematiken är att regeln angående antal träd på betesmark är satt på EU-nivå och därmed inte är helt anpassad till förhållandena i olika länder och regioner. Utgångspunkten för begränsningen är att det finns en gräns för hur mycket träd det kan finnas på en betesmark utan att dess värde som betesmark går förlorat. Begränsningen tar dock inte hänsyn till att det kan finnas träd på betesmarker som är positiva för den biologiska mångfalden.

Skyddet av hävdträden gör att valet av vilka träd som kan tas bort på en betesmark begränsas. Fallet uppvisar likheter med det föregående, och det skulle kunna handla om *alternativa användningsområden för en resurs* om det är så att hävdträden medför att marken inte kan anses vara betesmark.

Det finns en viktig principiell skillnad mellan detta fall och det föregående. I föregående fall fanns två alternativa utfall (ädellövsskog eller bete) som jordbrukaren kan välja mellan, men i detta fall prioriteras värdet av hävdträd före värdet av en betesmark med glesare trädskikt. Detta visar sig genom att ett skydd innebär att jordbrukaren *ska* vidta åtgärder för att bevara ett objekt. Ett styrmedel som istället utformas som en ersättning för att jordbrukaren vidtar en åtgärd innebär att staten, åtminstone implicit, har intagit ståndpunkten att objektets värde inte är oändligt högt, eftersom den enskilde brukaren kan *välja* om hon vill söka ersättningen och genomföra åtgärden. Ett objekt som skyddas anses således viktigare ur miljösynpunkt än ett objekt som är berättigat till ersättning.

Ett styrmedel i form av ett skydd innebär att beslutet om vilka objekt som ska värnas centraliseras och fattas av samhället. Fördelen med cent-

raliserade beslut är att samhället vet att samtliga skyddade objekt bevaras. Nackdelen är att ingen hänsyn tas till lokal kunskap, till exempel kännedom om lokala förhållanden och preferenser, som kan vara väsentlig för att styrmedlet ska kunna utformas för att passa lokala förutsättningar. Med en ersättning decentraliseras istället beslutet till jordbrukaren som kan välja att bevara endast de ersättningsberättigade objekt för vilka bevarandekostnaden är lägre än ersättningen.

Hur omfattande konflikten mellan skyddet av hävdträd och antalet träd på betesmarken är i praktiken beror på förutsättningarna hos brukarna. Om det finns många andra träd som kan tas bort, utgör skyddet av hävdträd ingen begränsning. Om de flesta träd däremot är skyddade blir skyddet ett verkligt hinder. Å andra sidan kan det enligt villkoren för miljöersättningar i undantagsfall vara tillåtet att ta bort hävdträd, till exempel om dessa står för tätt (Jordbruksverket, 2015c). I vilken utsträckning styrmedlen står i konflikt med varandra måste således avgöras från fall till fall.¹⁶

Ur ett svenskt perspektiv upplevs sällan hävdträd på betesmark som ett problem. Det är därför slutligen även möjligt att det rör sig om en *problematiske överlappning* om det finns en risk att jordbrukare tar bort värdefulla träd för att uppfylla kraven för betesmarkersättning, vilket Blom (2012) poängterar. Kraven för betesmarkersättning kan då få den icke avsedda konsekvensen att den biologiska mångfalden minskar. Grundproblemet är att reglerna inte är anpassade efter svenska förhållanden.

Kemisk bekämpning på betesmark

Bekämpningsmedel får inte spridas på naturbetesmarker eller på ångar enligt Naturvårdsverkets föreskrifter 1997:2 om spridning av kemiska bekämpningsmedel. Ett undantag är att punktbehandling av oönskad vegetation är tillåten. På betesmarker som omfattas av miljöersättningar får dock inga kemiska bekämpningsmedel användas, vilket innebär att inte ens punktbehandling är tillåten på betesmarker som omfattas av miljöersättning.

¹⁶ Se Blom (2012) för en fördjupad diskussion av hur natur- och kulturvärden påverkas av en striktare betesmarksdefinition.

Dessa styrmedel *kompletterar* varandra eftersom de är verksamma i olika kvalitetsintervall; grunden är Naturvårdsverkets föreskrifter som tillåter punktbekämpning, medan miljöersättningarna betalas för att uppnå högre miljö kvalitet, utöver referensnivån som anges av Naturvårdsverkets föreskrifter (jämför figur 3.1). Att avstå från den kemiska punktbekämpningen är en del i tillhandahållandet av den högre miljö kvaliteten.

I detta fall upplevs miljöersättningarna komma i konflikt med regler för användning av bekämpningsmedel på marker som erhåller sådana ersättningar. Problemet med denna upplevda överlappning skulle delvis kunna motverkas genom att tydligare kommunicera att en miljöersättning betalas för en motprestation och att det i denna motprestation ingår att avstå från annars tillåtna produktionsmetoder.

Två möjligheter att skydda värdefull betesmark

En värdefull betesmark kan skyddas genom naturvårdsavtal eller genom reservats- eller biotopskydd enligt förordning (1998:1252) om områdesskydd.

Dessa styrmedel kan *komplettera* varandra om de tillsammans bidrar till högre måluppfyllelse jämfört med om endast ett av styrmedlen hade använts. Det finns dock också en risk att styrmedlen skapar *administrativ komplexitet* om de riktar sig mot i stort sett samma åtgärder men administreras av olika myndigheter. Dessa styrmedel kan behöva ses över för att undersöka empiriskt om de kompletterar varandra eller om stödstrukturen skulle kunna förenklas.

Två villkoren gäller för miljöersättningar

Den som har jordbruksmark kan få gårdsstöd. För att få fullt gårdsstöd måste brukaren uppfylla två villkoren, som består av regler inom områdena miljö, klimatförändring, god jordbrukshävd, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och djurskydd (Jordbruksverket, 2015a). Om två villkoren inte uppfylls sker ett procentuellt avdrag på brukarens samtliga stöd och ersättningar, dvs. även på de eventuella miljöersättningar brukaren får för marken.

De flesta tvärvillkor är kopplade till befintlig lagstiftning och innebär inga nya krav på brukaren (Jordbruksverket, 2015a). Tvärvillkorens konstruktion har en historisk förklaring och tillkom som ett sätt att skapa legitimitet för gårdsstödssystemet, då det ansågs svårt att motivera att stöd kunde betalas till brukare som inte följde befintlig lagstiftning, vilket var fallet tidigare (se Brady m fl., 2007). Genom möjligheten att göra avdrag på tvärvillkoren skapas å ena sidan ökade incitament för brukare att följa de lagkrav som finns. Å andra sidan leder systemet till att brukare kan dubbelbestraffas vid brott mot reglerna; dels straffrättsligt och dels via avdrag på gårdsstödet.

Styrmedlen är i detta fall *kompletterande*. Kraven i tvärvillkoren utgör grundnivån som brukaren måste uppfylla för att få gårdsstöd. Därutöver finns miljöersättningar, som betalas för prestationer utöver grundnivån. För att kunna få miljöersättning måste brukaren således också uppfylla de krav som ställs under referensnivån. Att tvärvillkorsbrott medför avdrag på både gårdsstödet och på miljöersättningarna har således sin förklaring i hur systemet med kompletterande styrmedel är uppbyggt.

Den upplevda överlappningen kan i detta fall bero på en otydlighet när det gäller vad som krävs för att få miljöersättning, och att tvärvillkoren utgör krav upp till basnivån som måste uppfyllas även för att ersättningar för merprestationer ska kunna utgå.¹⁷

Två typer av skydd för småbiotoper

I södra Sveriges slättbygder räknas det som ett tvärvillkorsbrott att förstöra landskapselement som stenmurar och småvatten. Dessa småbiotoper omfattas ofta även av det generella biotopskyddet enligt förordning (1998:1252) om områdesskydd. Det generella biotopskyddet innebär att dessa landskapselement inte får skadas.

Detta fall handlar om *administrativ komplexitet*, eftersom skyddet av landskapselement förekommer i två olika styrmedel. Den administrativa

¹⁷ Tvärvillkoren omfattar dock regler som hänförs till vitt skilda områden. Det kan vara mer tveksamt om överträdelse av tvärvillkoren som relateras till ett av dessa områden ska leda till avdrag på miljöersättningar för ett annat område, exempelvis om brister i gödselhanteringen ska medföra avdrag på ersättningen för skötsel av kulturelement i landskapet.

komplexiteten beror i detta fall på systemet med tvärvillkor är kopplat till redan befintlig lagstiftning, där biotopskyddet ingår (se föregående fall).

Nyanläggning av småbiotoper kan motverkas

Våtmarker, odlingsrösen, alléer etc. som ligger på eller i anslutning till jordbruksmark är generellt skyddade enligt Förordning (1998:1252) om områdesskydd. Skyddet gäller såväl historiska som nyanlagda biotoper. Enligt regeringens miljömålsproposition (2009/10:155) är nyanläggning av småbiotoper i slättbygderna en prioriterad åtgärd. I rådgivningssatsningen *Mångfald på slätten* lyfter Jordbruksverket fram betydelsen av smååtgärder, till exempel anläggning av så kallade kreotoper på obrukade restytter i åkerlandskapet. En kreotop är en konstruerad naturmiljö i liten skala med syfte att öka den biologiska mångfalden: man kan till exempel skapa en livsmiljö för vildbin genom att lägga upp en sand- och grushög i solbelyst läge (Jordbruksverket, 2011). Intresset för dylika åtgärder kan dock hämmas av det generella biotopskyddet eftersom markägare som regel inte vill riskera att tappa rådigheten över sin mark.

Denna kombination av styrmedel kan medföra *potentiellt problematisk överlappning*. Styrmedlen syftar till att uppnå samma mål men riskerar att motverka varandra eftersom benägenheten att anlägga en ny småbiotop kan påverkas negativt av att de nyanlagda småbiotoperna sedan omfattas av det generella biotopskyddet som begränsar brukarens handlingsutrymme.

I detta fall behövs en djupare analys av hur problemet kan hanteras. Möjliga lösningar inkluderar en höjning av ersättningen för att kompensera för osäkerheten om markens framtida alternativvärde, eller införande av en möjlighet att få framtida dispens från skyddet.

Hänsyn till hotade arter krockar med villkor för miljöersättning

Jordbrukaren måste ta hänsyn till hotade arter, t.ex. kornknarr, som är skyddsklassade enligt artskyddsförordningen (SFS 2007:845). Samtidigt finns skötselkrav för att få miljöersättning för exempelvis vallodling inom ramen för landsbygdsprogrammet. Skötselkraven innebär bland

annat att vallen årligen ska betas eller slås. Kornknarren häckar relativt sent och om slåttern sker för tidigt kan kornknarrens ägg och ungar skadas.

Den tidsbegränsning för avslagning av vallen som artskyddet medför kan skapa *praktiska problem* för brukaren eftersom dennes möjlighet att välja när under säsongen som vallen slås begränsas. Naturvårdsverket har uppmärksammat att det kan behövas mer preciserade hänsynsregler för att specificera vilka hänsyn som är tillräckliga för att jordbrukaren ska anses ta tillräcklig hänsyn till kornknarren och andra häckande fåglar. Förskjutning av slåttern är en åtgärd som föreslås (Naturvårdsverket, 2009).

4.3 Empirisk analys: övergödning

När det gäller övergödning har fem olika fall uppmärksamrats av handläggarna. Det handlar bland annat om att det finns många styrmedel för en åtgärd och att en tidigare ersättningsberättigad åtgärd har blivit obligatorisk. Fallen presenteras i tabell 4.3.

Tabell 4.3. Identifierade fall av möjlig överlappning för övergödning

Fall	Befintliga styrmedel	Typ av interaktion
Två olika stöd till anläggning av våtmark	Projektstöd (LP) och nationella medel	Administrativ komplexitet
Samspel mellan allmänna och specifika miljöregler	Allmänna hänsynsregler och specifika miljöregler	Praktiska problem
Kort tidsintervall för gödselspridning	Miljöersättning (LP) och spridningsförbud av gödsel (SJVFS 2004:62)	Praktiska problem
Skyddszon har omvandlats från miljöersättning till tvärvillkorskrav	Miljöersättning (LP) och tvärvillkor för gårdsstödet	Byte från ersättning till krav
Flera olika styrmedel för vallodling	Miljöersättning (LP), LFA-stöd och tvärvillkor	Potentiellt problematisk överlappning

Två olika stöd till anläggning av våtmark

Anläggning av våtmarker kan finansieras med medel från landsbygdsprogrammet eller med nationella medel via kommunerna (se till exem-

pel Ängelholms kommun, 2011). I princip är detta samma problem som vid valet av finansiering av skogsbete som diskuteras ovan, dvs. *administrativ komplexitet*. Ökad samordning mellan de ansvariga myndigheterna skulle kunna bidra till att minska problemet.

Samspel mellan allmänna och specifika miljöregler

Generella principer om miljöhänsyn ska vägas in i enskilda beslut enligt miljöbalkens andra kapitel. En tillsynsmyndighet kan dock uppleva att det är svårt att veta när och hur de allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas och hur de ska kombineras med andra regelverk. Sådana implementerings- och tolkningsproblem skapar *praktiska problem*. I detta fall behövs bättre samordning mellan olika bestämmelser, tydligare vägledning från lagstiftaren och preciseringar av hur de allmänna miljöreglerna ska omsättas i praktiken.

Kort tidsintervall för gödselspridning

Brytning av fånggröda får ske tidigast 10 eller 20 oktober enligt villkoren för miljöersättning för minskat näringsläckage (Jordbruksverket 2015d). Efter att fånggrödan avdödats med hjälp av bekämpningsmedel i oktober tar det cirka sju dagar innan grödan dör och stallgödsel kan spridas på nytt. Spridning av gödsel är dock inte tillåten inom nitratkänsliga områden mellan den 1 november och den 28 februari enligt Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om miljöhänsyn i jordbruket (SJVFS 2004:62).¹⁸

Kombinationen av styrmedel gör i detta fall att tiden för spridning av gödsel begränsas. Denna tidsbrist skapar *praktiska problem eller olägenheter* för brukarna. Här rekommenderas en översyn av de olika bestämmelserna för att se om tidsbegränsningarna kan justeras utan att miljöåtgärdernas effekt går förlorad.

Skyddszon har omvandlats från miljöersättning till tvärvillkorskrav

Från och med den 1 januari 2012 är det ett tvärvillkorskrav att brukaren ska lämna ett gödselfritt skyddsavstånd på två meter vid vatten. Tidi-

¹⁸ De nitratkänsliga områdena täcker i princip alla jordbruksområden i södra och mellersta Sverige utom skogsbygderna.

gare kunde jordbrukare i vissa områden få ersättning för sådana hänsyn genom miljöersättningen för skydds-zoner.

Det kan verka som att användningen och effekten av miljöersättningen begränsas när det obligatoriska tvärvillkorskravet införs. Det handlar dock inte om att styrmedlen stör varandra, utan om en ändring i vilken typ av styrmedel som används; genom ett *byte från ersättning till krav* har åtgärden att anlägga en skydds-zon överförs från att vara en frivillig åtgärd som brukaren kunde få ersättning för till att vara obligatorisk för samtliga brukare. Det innebär att referensnivån som avgränsar vilka miljöåtgärder jordbrukaren respektive samhället ska betala för har höjts (se diskussionen om PPP- och PG-principerna i kapitel 3).

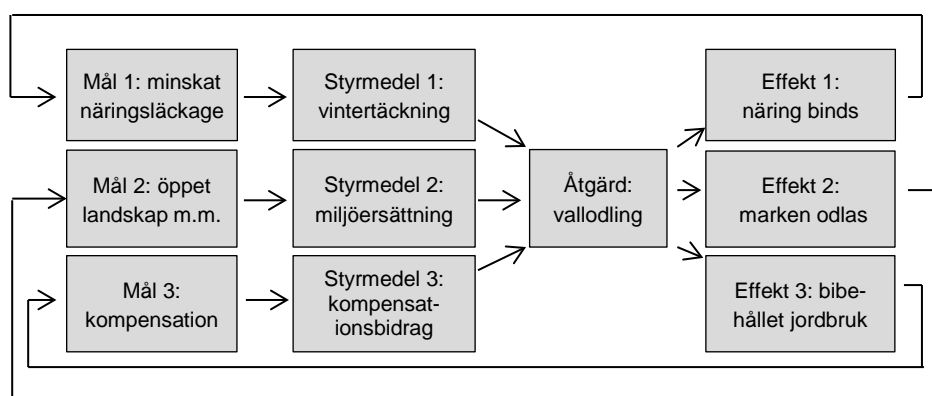
Flera olika styrmedel för vallodling

I delar av södra Sverige finns flera styrmedel som alla påverkar jordbrukarens benägenhet att odla vall. I tvärvillkoren finns regler om att 50 eller 60 procent av åkermarken ska vara bevuxen vintertid om företaget har minst fem hektar åkermark.¹⁹ Syftet är att motverka näringsläckage. Vall är en bland flera grödor som räknas som vinterbevuxen mark. Dessutom finns en miljöersättning för odling av vall som syftar till att bidra till ett öppet och variationsrikt landskap, minskat näringsläckage och erosion och begränsad användning av växtskyddsmedel. Därtill finns ett kompensationsbidrag (LFA-stöd) som ges till jordbrukare i mindre gynnade områden i syfte att kompensera dem för sämre förutsättningar för jordbruksproduktion. Vall är en av de grödor som kan odlas på mark som får kompensationsbidrag. Det finns således tre olika styrmedel med tre olika mål, som alla kan nås genom att jordbrukaren odlar vall. Detta illustreras schematiskt i figur 4.1.

Vad händer när tre olika styrmedel på detta sätt riktas till en och samma åtgärd? Om styrmedlen har en positiv effekt på ett annat mål än det avsedda uppstår en synergieffekt (se avsnitt 3.4.) Om användning av flera styrmedel leder till att mer vall odlas och att målen kan nås i högre ut-

¹⁹ Jordbruksföretag med mer än 5 ha åkermark i Blekinge, Skåne och Hallands län skall ha minst 60 procent av marken höst- eller vinterbevuxen. För Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands och Västra Götalands län skall motsvarande andel av marken vara minst 50 procent. Se Jordbruksverket (2015e).

sträckning, är det således positivt att använda flera styrmedel. Det finns dock också en risk att den önskade effekten uteblir när styrmedel på detta sätt staplas på varandra. Om det finns begränsningar i hur mycket vall som kan odlas och denna begränsning nås med endast ett eller två av styrmedlen, blir det tredje styrmedlet verkningslöst. I detta fall begränsas effekten av ett styrmedel av att andra styrmedel förekommer samtidigt. I detta fall kan kombinationen av styrmedel medföra *problematiske överlappning*; motsvarande resultat kan nås med färre styrmedel och ett mindre komplext styrsystem. Dessutom finns en risk att brukaren överkompenseras. Detta kan ske om ersättning betalas ut även om brukaren inte behöver utföra någon ytterligare motprestation eftersom hon redan uppfyller villkoren för stöd genom att följa de krav som är relaterade till andra, redan existerande, styrmedel.



Figur 4.1. Flera styrmedel med olika mål riktas mot åtgärden vallodling.

I landsbygdsprogrammet för perioden 2014-2020 kan inga nya åtaganden för miljöersättning för vallodling sökas av brukare i områden som omfattas av kompensationsbidrag.²⁰ Därmed minskar antalet styrmedel och komplexiteten i styrsystemet. Frågan om möjlig överkompensation kvarstår dock, eftersom ersättningsbeloppen i vallstödet i vissa fall höjs för att kompensera för den minskade ersättningen via kompensationsbidraget. Därför rekommenderas en översyn av de olika styrmedel som

²⁰ Kompensationsbidraget (LFA-stödet) är i perioden 2014-2020 omdöpt till kompensationsstöd.

riktas mot vallodling, för att genom en djupare analys undersöka om styrsystemet kan förbättras.

5

Slutsatser och avslutande diskussion

Bakgrunden till denna rapport är att jordbrukare och handläggare som arbetar med miljöstyrning upplever att styrmedel som syftar till att bevara den biologiska mångfalden respektive att minska näringsläckaget överlappar varandra, och att detta på olika sätt skapar problem. I denna rapport analyseras överlappningar mellan styrmedel för att belysa fördelar och nackdelar med att kombinera flera styrmedel, för att undersöka vad de upplevda överlappningarna beror på och hur dessa kan hanteras. På detta sätt avser rapporten att ge förståelse för problematiken kring överlappning och till att förtydliga om och när överlappning mellan styrmedel kan vara ett problem i ett politiskt styrsystem.

I detta kapitel sammanfattas och diskuteras de empiriska fallen och risken för överlappningar mellan styrmedel sätts i relation till den nyligen genomförda reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

5.1 Sammanfattning av de empiriska fallen

De empiriska fall som har identifierats av handläggarna rör vitt skilda kombinationer av styrmedel, men det finns även betydande likheter mellan dem. Fallen kan därför grupperas i sex huvudkategorier. Vilka empiriska fall som hör till vilken kategori sammanfattas i tabell 5.1.²¹

Sammanfattningsvis finns det tre fall där *problematiske överlappning* skulle kunna förekomma. Detta gäller de många styrmedel som riktas till vallodling, de styrmedel som syftar till nyanläggning respektive krav på skötsel av småbiotoper samt reglerna för antal träd på betesmark i kombination med bevarandekrav för hävdträd. Dessa kombinationer av

²¹ Det kan dock noteras att gränsdragningen mellan kategorier ibland är svår att göra. Beroende på de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet kan en och samma kombination av styrmedel höra till olika kategorier. För vissa av fallen i tabellen är flera kategorier möjliga, vilket diskuteras i föregående kapitel.

styrmedel riskerar att störa varandra så att effekten av ett styrmedel för-
tas av att ett annat styrmedel används samtidigt. Detta medför att styr-
systemet fungerar ineffektivt.

Det finns också två kategorier som inte innebär att styrmedel stör
varandra, men som skapar andra typer av problem för handläggare och
jordbrukare. *Administrativ komplexitet* innebär att liknande styrmedel
härrör från olika fonder eller myndigheter och förekommer i ett antal av
de analyserade fallen. Detta kan skapa höga transaktionskostnader och
ett svåröverskådligt styrsystem för både brukare och handläggare. Det
finns också ett antal fall som handlar om *praktiska problem eller olägenhet-
er*. Problemen gäller exempelvis hur allmänna föreskrifter ska tolkas och
att styrmedel delvis "krockar" med varandra under vissa tider på året,
till exempel genom att tiden för gödselspridning är kort i förhållande till
när gödselspridning är praktiskt möjlig.

Bland de empiriska fallen finns ytterligare tre typer av upplevda pro-
blem, som har en naturlig förklaring i hur styrsystemet är uppbyggt. De
kompletterande styrmedlen handlar främst om att flera styrmedel används
antingen för att nå ökad måluppfyllelse och/eller för att fördela kostna-
derna för miljöåtgärder på olika aktörer. Detta är fallet till exempel när
det gäller tvärvillkoren som brukaren måste uppfylla för att få gårds-
stöd, och de olika miljöersättningarna inom landsbygdsprogrammet,
som medför större hänsyn till miljön och fungerar som påbyggnad till
tvärvillkoren.

Vad jordbrukaren måste göra och vad hon kan få ersättning för att göra
kan förändras över tid. Till exempel kan en åtgärd som en brukare tidi-
gare har fått ersättning för bli obligatorisk att genomföra om samhällets
krav på jordbrukets miljöhänsyn ökar. Ett sådant *byte från ersättning till
krav* har skett i ett av de empiriska fallen. Slutligen finns empiriska fall
som handlar om att det finns *alternativa användningsområden för en resurs*.
Det innebär att en resurs, till exempel ett stycke mark, kan användas för
att nå flera olika miljömål. Exempelvis kan jordbrukaren för ett och
samma stycke mark ansöka om ersättning för bete *eller* plantering av
ädellövträd.

Tabell 5.1. Översikt av kategorier och tillhörande empiriska fall

Situation	Kategori	Innebörd	Empiriska fall
Styrsystemet fungerar inte som planerat	Potentiellt problematisk överlappning	Styrmedel kan störa varandra, så att effekten av ett styrmedel begränsas av att ett annat styrmedel används samtidigt.	Nyanläggning av småbiotoper kan motverkas, Flera olika styrmedel för vallodling, Förekomst av hävdträd på betesmark
Styrsystemet skapar olägenheter för handläggare och jordbrukare	Administrativ komplexitet	Likartade styrmedel administreras på olika håll eller finansieras ur olika fonder.	Två olika stöd till skogsbetesmark, Två möjligheter att skydda värdefull betesmark, Två typer av skydd för småbiotoper, Två olika stöd till anläggning av våtmarker
	Praktiska problem eller olägenheter	Styrmedel som verkar parallellt ger upphov till praktiska problem för jordbrukare eller handläggare.	Hänsyn till hotade arter krockar med villkor för miljöersättning, Samspel mellan allmänna och specifika miljöregler, Kort tidsintervall för gödselspridning
Styrsystemets uppbyggnad har en logisk förklaring	Kompletterande styrmedel	Styrmedel kompletterar varandra, t.ex. genom att nå högre måluppfyllelse eller fördela kostnaderna på olika aktörer.	Kemisk bekämpning på betesmark, Tvärvillkoren gäller för miljöersättningar
	Byte från ersättning till krav	En åtgärd som tidigare har varit berättigad till ersättning har blivit obligatorisk att utföra utan ersättning. Det innebär att samhällets krav på jordbrukets miljöhänsyn har ökat.	Skyddszon har omvandlats från miljöersättning till tvärvillkorskrav
	Alternativ användning av en resurs	Olika styrmedel stimulerar olika användning av en resurs, men resursen kan inte användas till flera ändamål samtidigt.	Val mellan ädellövskog och betesmark

5.2 Diskussion

Den viktigaste slutsatsen i denna rapport är att långt ifrån alla kombinationer av styrmedel som upplevs överlappande av handläggare och jordbrukare motiverar en förändring av styrsystemet på grund av att det är felkonstruerat. I ett flertal av de empiriska fallen kan användningen av flera styrmedel förklaras av att det finns fördelar med att kombinera styrmedel. Det handlar främst om att flera styrmedel som syftar till att nå samma mål kombineras för att de på något sätt kompletterar varandra, till exempel när det gäller fördelningen av kostnaderna för miljöåtgärder. Dessutom behövs minst ett styrmedel per miljömål, och eftersom samhället har mer än ett mål finns olika styrmedel som främjar olika användning av en resurs, i detta fall marken (se situationen "Styrsystemets uppbyggnad har en logisk förklaring" i tabellen ovan).

Att det ofta finns en grundläggande god tanke med att använda många styrmedel, innebär dock inte att styrsystemet i praktiken automatiskt fungerar som det är tänkt (se situationen "Styrsystemet skapar olägenheter för handläggare och jordbrukare" i tabellen ovan). När styrmedel utformas är det därför viktigt att ta ett helhetsgrepp och ta hänsyn till såväl utformningen av enskilda styrmedel som att styrmedlen kan interagera med varandra och att det behövs samordning mellan olika inblandade myndigheter och andra aktörer. Annars finns en risk att styrsystemet blir onödigt komplext och byggs på med lager på lager av styrmedel som tillsammans bildar ett "lapptäcke" av olika typer av skydd, tvärvillkor, åtgärdsprogram, miljöersättningar och andra styrinstrument. I ett sådant komplext system är det svårt för såväl handläggare som jordbrukare att navigera bland styrmedlen, särskilt om det saknas information som är användarvänlig och enkel att ta till sig.

Att en komplex väv av åtgärder kan vara problematisk att hantera är i linje med erfarenheterna från Jordbruksverkets Förenklingsresa för Sveriges lantbrukare under 2013. I samband med den tog Jordbruksverket tillsammans med andra myndigheter och branschorganisationer ett samlat grepp med avsikt att åstadkomma förenklningar som gör skillnad i lantbrukarens vardag. Förenklingsresan visade bland annat att en stor andel av jordbrukarnas problem handlar om "kittet" mellan styrmedel, dvs. hur styrmedel hanteras, implementeras och samordnas på olika in-

volverade myndigheter och hur kommunikation och bemötande sker vid exempelvis kontroller av att jordbrukaren uppfyller kraven i lagstiftningen och villkoren för olika miljöersättningar (Jordbruksverket, 2015b).

För att öka förståelsen för hur det omfattande och komplexa styrsystemet är uppbyggt är det viktigt att tydligt kommunicera varför många styrmedel används och varför vissa styrmedel är lagstadgade krav som jordbrukaren måste följa, medan andra är ersättningar för prestationer utöver den lagstadgade nivån. Som ett led i detta behövs exempelvis tydlig information angående var gränsen går mellan de två grundläggande principer som avgör vem som står för kostnaden för miljöåtgärder: förorenaren-betalar-principen (Polluter pays principle, PPP), som säger att det är den enskilde jordbrukaren som ska betala för att motverka negativa miljöeffekter, och den-som-bidrar-får-principen (Provider gets principle, PG), som innebär att samhället som helhet ska stå för kostnaden genom att erbjuda ersättningar till jordbrukaren. Ett exempel på befintlig tillgänglig information är den genomgång som har genomförts av Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen. Genomgången omfattar bland annat en beskrivning av olika miljöstyrmedel, deras innebörd och omfattning samt hur de olika styrmedlen kan kombineras (Naturvårdsverket m fl., 2012).

Ett radikalt nytt sätt att minska mängden styrmedel och risken för överlappningar vore att övergå från detaljstyrning på åtgärdsnivå till ett resultatbaserat styrsystem. Dagens styrsystem är åtgärdsbaserat, vilket innebär att jordbrukaren får ersättning för att utföra en åtgärd, till exempel att anlägga en våtmark. Denna indirekta styrning via åtgärder leder till att flera styrmedel används, eftersom det behövs ett styrmedel för varje åtgärd som kan bidra till att uppnå miljömålet. Detta ställer i sin tur stora krav på jordbrukaren, då ett komplicerat styrsystem med många styrmedel medför att producenten behöver avsätta tid och skaffa kunskap för att kunna navigera mellan dessa. I ett resultatbaserat system får jordbrukaren istället ersättning när hon uppnår ett resultat, till exempel minskat näringsläckage (se Burton och Schwarz (2013) och Rabinowicz, 2014). I ett resultatbaserat styrsystem kan jordbrukaren själv välja vilken åtgärd hon vill vidta för att nå resultatet. Därmed behövs *ett* styrmedel

som riktas mot resultatet, snarare än ett styrmedel för varje åtgärd som bidrar till resultatet. Jordbrukaren ges då incitament att utföra eller utveckla nya åtgärder som kan nå målet på ett så bra sätt som möjligt givet förutsättningarna på den egna gården. I ett resultatbaserat system minskar därför risken att potentiellt lämpliga åtgärder exkluderas.

Fördelarna med ett resultatbaserat system skulle således vara stora, men utmaningarna när det gäller att designa systemet på ett effektivt sätt är också betydande. Det beror bland annat på att effekterna kan vara svåra att mäta, och att systemet kan medföra en osäkerhet för jordbrukaren eftersom hon inte med säkerhet vet om hon kommer att nå det önskade resultatet. Att skifta från åtgärdsbaserad till resultatbaserad ersättning lämpar sig därför olika väl för olika typer av åtgärder (se LUPG, 2008). Lärdomar kan exempelvis hämtas från Tyskland, där miljöersättningar har utformats som en kombination av resultat- och åtgärdsbaserade styrmedel (se Matzdorf och Lorentz, 2010 och Rabinowicz, 2014).

5.3 Överlappning och den nya jordbrukspolitiken

Det finns en risk att komplexiteten i styrsystemet och risken för överlappningar mellan styrmedel kommer att öka ytterligare i framtiden till följd av de förändringar som nyligen har genomförts i den gemensamma jordbrukspolitiken. Detta gäller i synnerhet den så kallade förgröningen, som innebär att 30 procent av gårdsstödet i Pelare I betingas på att jordbrukaren uppfyller ett antal miljökrav. Kraven innebär att jordbrukaren ska ha minst tre grödor i växtföljden, att fem procent av arealen ska avsättas till ekologiska fokusarealer och att andelen permanenta gräsmarker inte ska minska i Sverige som helhet (Jordbruksverket 2015f). Därmed inkluderas miljöpolitiska styrmedel både i Pelare I (gårdsstödet) och Pelare II (landsbygdsprogrammet). Detta ökar politikens komplexitet. Dessutom kan styrmedel som tidigare finansierades som ersättningar i Pelare II bli aktuella som förgröningskrav i Pelare I i den nya jordbrukspolitiken. Detta skift från ersättning till krav innebär att jordbrukaren kommer att bära en större del av kostnaderna för miljöåtgärder jämfört med tidigare. Hur stor förändringen blir i praktiken beror på i vilken utsträckning de åtgärder som tidigare utfördes mot ersättning istället kommer att utföras som en del av förgröningsåtagandet som inte ger extra ersättning.

I Sverige har man till exempel valt att inkludera fånggrödor i ekologiska fokusområden, samtidigt som möjligheten till ersättning för fånggröda i landsbygdsprogrammet kvarstår, givet att den berörda arealen då inte kan räknas in i fokusområdet. Det nya systemet innebär således att fånggrödor kan finansieras från två olika håll: dels som tidigare genom ersättning från Pelare II, dels från Pelare I genom att fånggrödorna bidrar till att uppfylla kraven för att få förgröningsstödet. Likaså har det öppnats för ett extra inkomststöd till områden med naturbetingade begränsningar i Pelare I, samtidigt som det redan finns ett kompensationsstöd (tidigare kompensationsbidrag) i Pelare II som syftar till att ge ersättning till områden där det är svårare att bedriva jordbruk (Massot, 2015). Detta leder både till administrativ komplexitet och till en situation där antalet styrmedel som kan interagera med andra styrmedel ökar. Detta ökar i sin tur risken för oönskade störningar mellan styrmedel och ett ineffektivt styrsystem. Det finns en betydande risk att den ökade komplexiteten gör att eventuella vinster av förgröningen blir små i förhållande till de administrativa konsekvenserna (se exempelvis Norell och Söderberg, 2013). Dessutom blir det svårare att kommunicera en klar och entydig bild av vilka regler som gäller och hur dessa förhåller sig till de underliggande principerna för fördelning av kostnadsbördan mellan jordbrukaren och samhället (PPP- respektive PG-principen).

5.4 Avslutande kommentarer

Denna rapport belyser problematiken kring överlappningar mellan styrmedel inom jordbrukets miljöpolitik. Rapporten ger förslag på hur problemen med de upplevda överlappningarna skulle kunna minska, och syftar också till att skapa ökad förståelse för styrsystemets utformning och de principiella överväganden som ligger till grund för hur styrsystemet utformas. Dessa principiella överväganden handlar dels om att utarbeta ett effektivt system med avseende på kriterier som måluppfyllelse, kostnadseffektivitet etc., och dels om mer grundläggande frågor som relaterar till värderingar och normer, till exempel vem som ska betala för miljöåtgärder och vilket ansvar den enskilde brukaren respektive samhället har.

Referenser

Artskyddsförordning. SFS 2007:845.

Baldock, D. (1992). "The Polluter Pays Principle and its relevance to Agricultural Policy in European Countries". *Sociologia Ruralis* 1992, vol XXXII (1), sid 49-65.

Benneer, L. S. och Stavins R. N. (2007). "Second-best theory and the use of multiple policy instruments". *Environmental Resource Economics* 37:111-129.

Berglund M., Höjgård, S., Kaspersson, E., Rabinowicz E., Wall, A., och Wilhemsson F. (2010). *Jordbruket, växthusgaserna och effektiva styrmedel*. AgriFood Economics Centre, Rapport 2010:3.

Blom, S. (red.) (2012). *Hur påverkas natur- och kulturvärden av en striktare betesmarksdefinition?* Rapport 2012:20. Jordbruksverket, Jönköping.

Brady, M., Ekman, S., Höjgård, S., Kaspersson, E. och Rabinowicz, E. (2007). *Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik*. Rapport 2007:4. Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Lund.

Burton, R. J. F. och Schwarz, G. (2013). "Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioral change". *Land Use Policy* (30), sid 628-641.

Elofsson, K. (2010). *Baltic-wide and Swedish Nutrient Reduction Targets. An Evaluation of Cost-effective Strategies*. Report to the Expert Group for Environmental Studies 2010:2.

EU (2015). *Integrating environmental concerns into the CAP*. Retrieved 2015-09-11 from http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap/index_en.htm (2015-04-22)

Fährmann, B. och Grajewski, R. (2013). "How expensive is the implementation of rural development programmes?". *European Review of Agricultural Economics*, 40:541-572.

Goulder, L. H. and Parry, I. W. H. (2008). "Instrument Choice in Environmental Policy". *Review of Environmental Economics and Policy*, 2: 152–174.

Gunningham, N. och Sinclair, D., (1999). "Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection." *Law & Policy*, 21: 49-76.

Höjgård, S. och Nordin, M. (2015). *Östersjön mår bättre när lantbrukare Greppar Näringen*. AgriFood Economics Centre, Policy Brief 2015:1.

Johansson, S. (2010). *Styrmedel för minskade utsläpp*. Bilaga 1 till rapport 2010:10. Jordbruksverket, Jönköping.

Jordbruksverket (1999). *Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket*.

Jordbruksverket (2004). *Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring*.

Jordbruksverket (2011). *Vindkraft i slättlandskapet. Så gynnar anläggning av naturmiljöer den biologiska mångfalden*.

Jordbruksverket (2015a). *Vad är tvärvillkor?* Hämtad 2015-09-15 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/tvarvillkor/vadartvarvillkor.4.7409fe2811f8e7990b880001269.html> (2015-04-22).

Jordbruksverket (2015b). *Förenklingsresan har lett till 100 förenklingar för lantbrukare.* Hämtad 2015-09-17 från <http://www.jordbruksverket.se/pressochmedia/nyheter/nyheter2015/forenklingresanhar-lettill100forenklingarforlantbrukare.5.221431a114bdd0ed0b6b087b.html> (2015-03-04)

Jordbruksverket (2015c). *Villkor för miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar.* Hämtad 2015-09-17 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/miljoersattning-ar/pagaendeataganden/betesmarkerochslatterangar/villkor.4.45fb0f14120a3316ad780001756.html> (2015-05-26)

Jordbruksverket (2015d). *Villkor för miljöersättningen för minskat kväveläckage.* Hämtad 2015-09-17 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/miljoersattning-ar/pagaendeataganden/minskatkvavelackage/villkor.4.207049b811dd8a513dc8000140.html> (2015-05-11)

Jordbruksverket (2015e). *Höst- och vinterbevuxen mark.* Hämtad 2015-09-17 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/odling/vaxtnaring/hostochvinterbevuxenmark.4.5abb9acc11c89b20e9e8000574.html> (2015-06-16)

Jordbruksverket (2015f). *Sverige ska behålla en viss andel permanent gräsmark.* Hämtad 2015-09-18 från <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/forgroningsstod/bevarapermanentagrasmarker.4.14b1a9da14b92deca8426e0.html> (2015-08-27)

Konjunkturinstitutet (2012). *Miljö, ekonomi och politik 2012.* Konjunkturinstitutet, Stockholm.

Landsbyggsdepartementet (2012). *Landsbyggsprogram för Sverige 2007-2013*. Landsbyggsdepartementet, Regeringskansliet. Version Mars 2012.

LUPG (2008). *An analysis of the potential effectiveness of a Payment-by-Results approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environmental Schemes*. Final Report. Project No. 23192. LUPG, Peterborough.

Massot, A. (2015). *Den gemensamma jordbrukspolitiken första pelare: II - Direktstöd för jordbrukare*. Hämtad 2015-09-15 från http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html (03/2015).

Matzdorf, M. och Lorenz, J. (2010). *How cost-effective are result-oriented agri-environmental measures? – An empirical analysis in Germany*. Land Use Policy 27:535-544.

Miljödepartementet (2010). *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete* (Regeringens proposition 2009/10:155).

Miljö- och energidepartementet (1998). *Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.*

Miljö- och energidepartementet (1998). *Miljöbalk (1998:808)*.

Naturvårdsverket (1997). *Statens naturvårdsverks föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel*. SNFS 1997:2.

Naturvårdsverket (2009). *Handbok för Artskyddsförordningen. Bilaga 21: Tillämpning fåglar i jordbruket*. Hämtad 2015-09-14 från <https://www.naturvardsverket.se/hb/Artskyddsforordningen/Bilagor/>. Sidan uppdaterad 2012-11-26.

Naturvårdsverket (2012). *Styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålen. En kartläggning*. Rapport 6415. Naturvårdsverket, Stockholm.

Naturvårdsverket (2014a). *Ingen övergödning*. <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/7-Ingen-overgodning/>. Hämtad 2015-01-26.

Naturvårdsverket (2014b). *Ett rikt odlingslandskap*. <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/13-Ett-rikt-odlingslandskap/>. Hämtad 2015-01-26.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten (2006). *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*. Rapport från Naturvårdsverket och Energimyndigheten.

Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen (2008). *Kombination av styrmedel till natur- och kulturmiljövården i odlings- och skogslandskapet. Möjligheter och begränsningar*. Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.

Nord (1991). *Nordiskt samarbete om ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken – kriterier för, samt vissa förslag till nordisk samverkan*. Rapport Nord 1991:43. Nordiska Ministerrådet och Nordiska Rådet.

Norell, B. och Söderberg, T. (2013). *Ett grönare CAP? – analys av kommissionens förslag till förgröning av den gemensamma jordbrukspolitiken*. Rapport 2012:13. Jordbruksverket, Jönköping.

OECD (2006). *The Distributional Effects of Environmental Policy*. OECD, Paris.

OECD (2007). *Instrument Mixes for Environmental Policy*. OECD, Paris.

OECD (2010). *Environmental Cross Compliance in Agriculture*. OECD, Paris.

Rabinowicz, E. (2014). *Betalt för resultat – dags att testa nya miljöstöd i Sverige!* AgriFood Economics Centre, PM 2014-12-16.

Ring, I. och Schröter-Schlaack, C (Eds) (2011). *POLICYMIX - Assessing the role of economic instruments in policy mixes for biodiversity conservation and ecosystem services provision. Instrument Mixes for Biodiversity Policies*. Report: Issue No. 2/2011. Leipzig, Tyskland.

Rosso Grossman, M. (2006). "Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction." *Okla. L. Rev*, 1 sid 1-39.

RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

SCB, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och LRF, *Hållbarhet i svenskt jordbruk 2012*.

Skogsstyrelsen (2015). *Stöd för ädellövskogsbruk*. Hämtad 2015-09-17 från <http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Skogsbruk/Stod-och-bidrag/Adellovskogsbruk/> (2015-09-17).

SLU (2010). *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.

Sorrell, S. (Ed.) (2003). *Interaction in EU climate policy*, Final Report, Project No.: EVK2-CT-2000-0067. University of Sussex, Sussex.

Tinbergen, J. (1952). *On the Theory of Economic Policy*. North-Holland Publishing Company, Amsterdam.

Tinbergen, Jan (1956). *Economic Policy: Principles and Design*, North Holland.

Ängelholms kommun (2011). *Bidrag för anläggande av våtmark i Ängelholms kommun*. Hämtad 2015-09-17 från <http://www.engelholm.se/Bygga-bo-miljo/Parker-och-natur/Naturvard-och-biologisk-mangfald/Vatmark-i-Angelholms-kommun/> (2011-05-17)

Tidigare utgivet av AgriFood

Rapporter

- 2009:1 Vad uppnås med rättvisemärkning?
- 2010:1 Produktionsfunktioner i jordbruket
- 2010:2 Ett rum med utsikt – vad är landskapet värt?
- 2010:3 Jordbruket, växthusgaserna och effektiva styrmedel
- 2010:4 Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi idag?
- 2010:5 Bränsle för ett bättre klimat – marknad och politik för biobränslen
- 2011:1 Handel med hinder – effekter av tullar på EU:s jordbruksimport
- 2011:2 Societal Concerns – Domestic policy choice and international competitiveness
- 2011:3 Vem äger våra fiskevattnen? – en studie av fastigheter med fiskerätt
- 2011:4 Pristransmission i den svenska livsmedelskedjan
- 2011:5 Lantbrukskooperativa företag – deras betydelse för konkurrensen inom livsmedelskedjan
- 2011:6 Från gård till butik – vilka småskaliga livsmedelsföretag tar steget?
- 2012:1 Mål som styrmedel – målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel
- 2012:2 Tillväxt, specialisering och diversifiering – hur har jordbruket förändrats de senaste 20 åren?
- 2012:3 På spaning efter ett innovationssystem för landsbygdsföretag
- 2012:4 Samhällskostnader för yersinios och shigellos i Sverige
- 2013:1 Matlandets ambassadörer – en politisk vision i ett socialt nätverk
- 2013:2 Private standards – leveling the playing field for global competition in the food supply chain?
- 2013:3 Från gröda till föda – skånsk livsmedelsproduktion i siffror

2014:1 Origin labelling of food - costs and benefits of new EU legislation for Sweden

2015:1 Landsbygdsnytta – som motiv för stöd till landsbygden

Policy Brief

2010:1 Fiskebaserade företag – hur kan de utvecklas?

2010:2 Nyttan av att bekämpa livsmedelsrelaterade sjukdomar

2010:3 Resursröntan i svenskt fiske

2011:1 Varför exporterar vissa livsmedelsföretag men inte andra?

2011:2 Livsmedelspriser i Sverige: butikers lokalisering och konkurrens

2011:3 En grönare jordbrukspolitik – både miljönytta och kostnader

2011:4 Vad kostar biologisk mångfald jordbruket?

2012:1 Överföring av ängs- och hagmarkers värde

2012:2 Förenkling av handelsprocedurer – ett sätt att stödja utvecklingsländernas export

2012:3 Biogas från gödsel – rätt att subventionera?

2012:4 Export av livsmedel – till vilket pris?

2013:1 Traktor till salu – fungerar den gemensamma marknaden?

2013:2 Drivmedel från jordbruket – effekter av EU:s krav

2013:3 Gårdsstödsreformen positiv för sysselsättningen

2013:4 Varför är vissa bönder mer effektiva än andra?

2013:5 Varför välja mjölkrobot? – en analys av ett investeringsbeslut

2013:6 Sluta slänga maten – gör det någon nytta?

2014:1 Svenska nötköttsproducenter kan minska sina kostnader

2014:2 Större alltid bättre? – pris och kvalitet på svensk torsk

2014:3 Kan gårdsstöden sänka arbetslösheten?

2014:4 Innovationer på landet - behövs särskilt stöd?

- 2014:5 Får fiskaren betalt för miljömärkning
- 2014:6 Att stoppa MRSA hos grisar – är det lönsamt?
- 2015:1 Östersjön mår bättre när lantbrukare Greppar Näringen
- 2015:2 Tjänster från ekosystem – till nytta för både jordbruk och samhälle
- 2015:3 I pappas fotspår – vad tjänar barn till jordbrukare och fiskare?
- 2015:4 Att veta eller inte veta – vill konsumenter ha information om livsmedel?
- 2015:5 Samhällskostnader för fem livsmedelsburna sjukdomar i Sverige
- 2015:6 Skatt på handelsgödsel – ett billigt sätt att minska övergödningen?