

Analysenheten
Sofia Blom
Tfn: 036-036- 15 51 44
E-post: sofia.blom@jordbruksverket.se

Lägesrapport om uppdrag att följa upp utvecklingen för träd-, busk- och impedimentsrika betesmarker och slåtterängar (Jo2009/3161)

Inledning

Jordbruksverket har fått i uppdrag att följa upp utvecklingen för träd-, busk- och impedimentsrika betesmarker och slåtterängar. Uppföljningen ska omfatta sådana marker som uppfyllt kriterierna för att få gårdsstödet t.o.m. 2007 eller 2008 men som inte uppfyller dessa regler fr.o.m. 2009.

Uppdraget utförs inom projektet CAP:s miljöeffekter vilket innebär att uppdraget genomförs i samarbete med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. För uppdraget har ett projektdirektiv fastställts under 2010 och några delstudier har hunnit genomföras. Uppdraget delas in i följande delar:

- Effekter av ändrad stödanslutning
- Effekter av anpassningsåtgärder
- Konflikter mellan regelverk
- Jämförelse mellan EU-länder
- Bedömning av behov av åtgärder

I den här lägesrapporten presenteras genomförda och pågående studier.

Genomförda studier

Stödanslutning

Mellan 2007 och 2010 har ängs- och betesmarksarealen som man sökt gårdsstöd för minskat med 77 000 ha (Bilaga 1). I början av april visade Jordbruksverkets prognoser att ansökt betesmarksareal för 2011 kommer ligga på samma nivå som 2010.

Det finns flera delförklaringar till att arealen betesmark med gårdsstöd minskar. Den så kallade blockinventeringen har genomförts för betesmarker under 2009 och 2010. Inventeringen har inneburit att arealer som inte klarat den nya betesmarksdefinitionen tagits bort ur blockdatabasen, men även att arealer som inte klarade ens den tidigare definitionen har tagits bort. Dessutom har nya block skapats för ängs- och betesmarker vilka berättigar till miljöersättning, men inte gårdsstöd.

När blockinventeringen nu kan summeras så har totalt 61 200 hektar betesmark tagits bort och 6 500 hektar betesmark kommit till i blockdatabasen (Jordbruksverket 2011). Dessa siffror inkluderar dock inte block som i sin helhet tagits bort ur blockdatabasen. Det handlar om drygt 76 000 stycken åkermarks- och betesmarksblock som tagits bort i sin helhet. Arealuppgifter för dessa är ännu inte tillgängliga.

I blockdatabasen har det under blockinventeringen skapats block som man inte kan få gårdsstöd för. Drygt 79 000 hektar ängs- och betesmark finns inom sådana block. Enligt preliminära siffror för 2010 var drygt 60 000 hektar av specialklasserna fäbod bete, skogsbete, alvarbete, restaureringsmark och mosaikmark anslutna till miljöersättning på sådana block. Ytterligare ca 8 000 ha var anslutna till miljöersättning för bevarande av betesmarker och slåtterängar med allmänna respektive särskilda värden. Resterande arealer kan i viss utsträckning vara anslutna via miljöinvesteringar eller utvald miljö, men en del av den här typen av block tycks inte vara anslutna till någon miljöersättning.



Figur 1. Ansökt areal gårdsstöd för ängs- och betesmark minskar med 77 000 ha mellan 2007 och 2010. En delförklaring är blockinventeringen, som lett till minskad areal som man kan söka gårdsstöd eller miljöersättning för. Arealen för detta visas i den ljusgröna rutan till vänster i figuren. En annan delförklaring är att det skapats block som enbart berättigar till miljöersättning. Arealen för dessa visas i den ljusgröna rutan till höger i figuren. Varken arealen inom block som bara kan ge miljöersättning och arealen som ritats bort vid blockinventeringen överlappar helt med den areal som hade gårdsstöd 2007.

Både arealen inom block som man inte kan få gårdsstöd för och arealen som ritats bort helt vid blockinventeringen inkluderar marker som inte hade gårdsstöd innan betesmarksdefinitionen ändrades (figur 1). Analyser av hur stora arealer det handlar om saknas ännu. Djupare analyser av stödanslutning och annan statistik genomförs under 2011.

Arealen som man sökt miljöersättning för betesmarker med allmänna värden respektive särskilda värden har minskat med knappt 4 000 ha mellan 2007 och 2010 (Bilaga 1). Det är betesmark med allmänna värden som står för den minskningen. Arealen betesmark med särskilda värden ligger på samma nivå 2010 som innan betesmarksdefinitionen ändrades och arealen äng har ökat något. Det är inte förvånande att anslutningen till miljöersättningen är mer stabil än gårdsstödet. Dels så är brukaren bunden av femåriga åtaganden i miljöersättningen, vilket betyder att betesmark inte kan tas ur stödsystemet från ett år till ett annat. Dels så kompenseras brukarna för bortfallet av gårdsstöd på marker med särskilda värden med en högre miljöersättning.

Jordbrukarnas reaktion på betesmarksdefinitionen – resultat från enkätundersökningen Sveriges Lantbruk

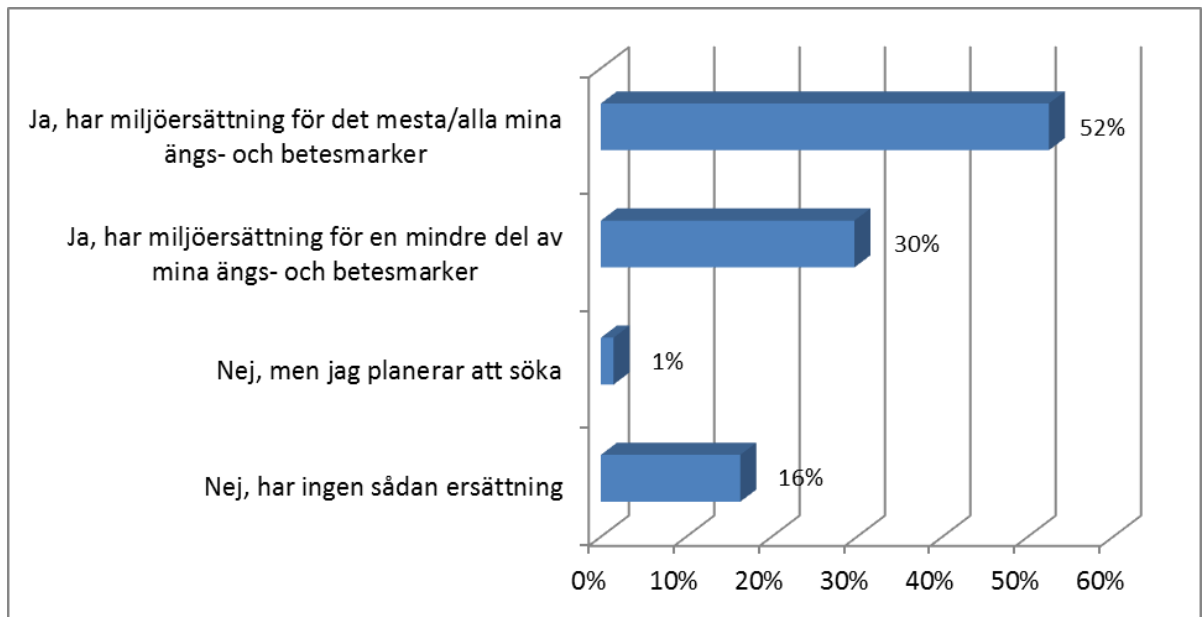
Frågor till lantbrukare har ställts via undersökningen Sveriges Lantbruk, som genomfördes av Landja Marknadsanalys AB under våren 2010. Sveriges Lantbruk är en postenkät som gått ut till 1000 lantbrukare varje vår och höst sedan 1973. Urvalet är slumpmässigt draget från SCB:s jordbruksregister över företag med mer än tio hektar åker. Svarefrekvensen blev 58 %, vilket motsvarar 516 företag, svaren kan betraktas som tillförlitliga efter kontroll av stabiliteten i undersökningen.

Frågorna rörde i vilken mån de ändrade reglerna för betesmarker har påverkat lantbrukarnas benägenhet att söka miljöersättning samt vilken effekt det har gett i form av röjning av träd- och buskskikt i betesmarkerna.

Drygt 80 % av lantbrukarna som har ängs- och betesmarker är anslutna till miljöersättningarna

Ungefär 40 % av brukarna som ingick i undersökningen anger att de har ängs- eller betesmarker.

Bland dessa har mer än hälften miljöersättning för skötseln av det mesta eller alla sina ängs- och betesmarker (figur 2). Ytterligare 30 % har miljöersättning för en mindre del av markerna.



Figur 2. Fördelning av lantbrukarnas svar på frågan: Miljöersättning innebär ett femårigt åtagande att sköta ängs- och betesmarker. Har du idag någon sådan miljöersättning? Bas=202, vilket utgörs av de brukare i enkäten som angett att de hade ängs- eller betesmarker. N=200. Källa: Sveriges Lantbruk 2010

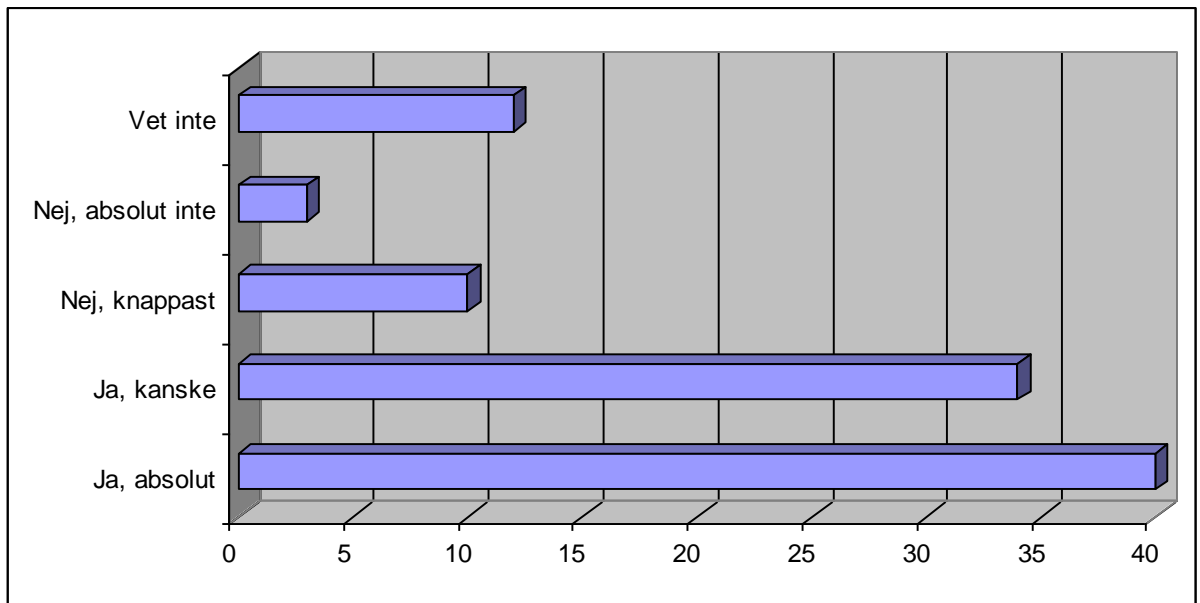
Tre fjärdedelar av lantbrukarna avser att förnya sitt åtagande

Av de 280 lantbrukare som har miljöersättning för sina betesmarker anger 74 % att de avser att förnya sitt åtagande när femårsperioden går ut (figur 3). Det är 13 % som anger att de avser att inte förnya sina åtaganden och det är tolv procent som är osäkra på om de kommer att förnya.

Det finns en positiv koppling mellan att ha mycket betesmark och att vara mer benägen att förnya sina åtaganden. De brukare som avser att förnya sina åtaganden har 84 % av betesmarksarealen som ingår i undersökningen. De negativa brukarna har drygt sju procent av betesmarksarealen i undersökningen.

Oro för sanktioner gör att man inte förnyar

En stor andel av de lantbrukare som inte tror att de kommer att förnya sina åtaganden anger oro för avdrag på stöden (28 %) eller förändringar i företaget (26 % + 14 %) som den huvudsakliga anledningen (tabell 1). Även missnöje med stödreglerna är ett viktigt skäl eftersom 20 % har angett att man planerar att använda marken för bete eller slåtter, men utan att följa stödreglerna. Dessutom handlar mer än hälften av kommentarerna i fritext om just stödreglerna. Det är dock bara 35 brukare i det här delurvalet, d.v.s. brukare som har miljöersättningen, men inte tänker förnya åtagandet eller är osäkra på om de ska göra det. Det gör det svårt att dra säkra slutsatser utifrån svaren på fördjupande frågor i denna grupp.



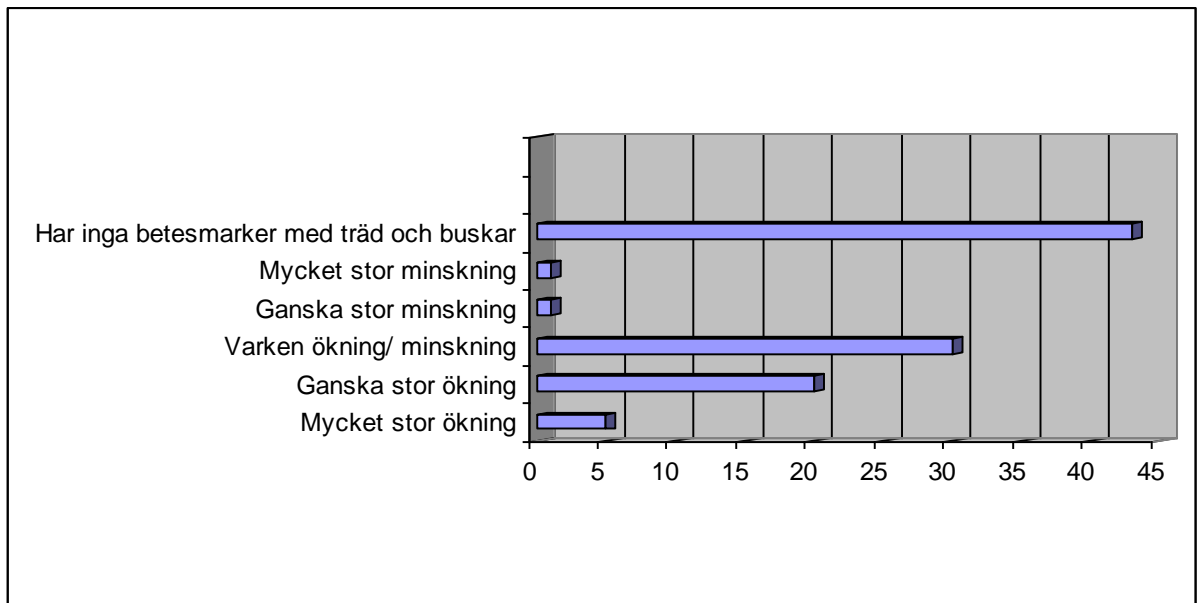
Figur 3. Fördelning av lantbrukarnas svar på frågan: *Kommer du att förnya ditt åtagande och söka ny miljöersättning när femårsperioden går ut?* Bas=280, vilket utgörs av de brukare som svarat att de hade ett åtagande. N=280. Källa: Sveriges Lantbruk 2010

Tabell 1. Fördelning av lantbrukarnas svar på frågan: *Du som inte tänker förnya, vad är orsaken?* Bas=35, vilket utgörs av de brukare som svarat "nej, absolut inte" eller "nej, knappast" på frågan om de kommer att söka miljöersättning på nytt när femårsperioden går ut. N=35. Källa: Sveriges Lantbruk 2010

Svarsalternativ (flera svarsalternativ kunde kryssas för)	Andel svar
Jag är orolig för sanktioner	28 %
Jag slutar med djurhållning	26 %
Jag har avvecklat/ska avveckla företaget	14 %
Jag är tveksam till om jag klarar att följa stödreglerna	14 %
Det är svårt att få fram betesdjur	2 %
Jag planerar att använda marken för bete/slåtter, men vill inte följa stödreglerna	20 %
Jag planerar att sluta hävda de marker som jag tidigare haft miljöersättning för	12 %
Annat (fritext)	29 %

Nya regler ökar antalet röjningar

Hälften av de lantbrukare som har beten med träd och buskar svarar att de har röjt mer sedan ändringen av reglerna än de gjorde innan (figur 4). 84 % av lantbrukarna svarade att de röjt det mesta eller allt själva snarare än att anlita en entreprenör.



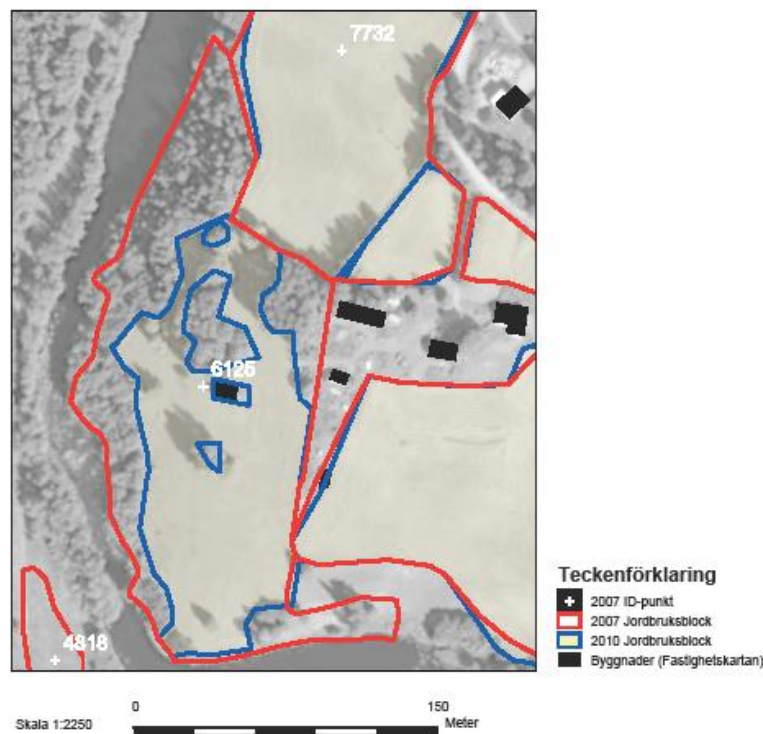
Figur 4. Fördelning av lantbrukarnas svar på frågan: *Nya regler begränsar antalet träd och buskar i betesmarker med gårdsstöd och miljösättning. I vilken utsträckning har de nya reglerna kring träd och buskar i betesmarker påverkat om du röjt dina betesmarker de senaste två åren?* Bas=516, vilken utgörs av samtliga lantbrukare som svarat på enkäten. N= 511. Källa: Sveriges Lantbruk 2010

Fältbedömning av betesmark som inte längre berättigar till stöd

För att kunna beskriva vilken typ av värden som finns i de marker som inte längre kan ge stöd har fältbesök gjorts i ett urval betesmarker där blockarealen reducerats genom blockinventeringen. Vid fältbesöken noterades områdets naturtyp, träd och buskskikt, hävdnivå, förekomst av impediment liksom hävdgynnade kärlväxter och en rad natur- och kulturspår (se fältblankett i bilaga 2). Dessutom bedömde inventerarna om marken hade några natur- och kulturvärden och vilken skötsel som skulle gynna värdena mest, jordbrukshävd, anpassat skogsbruk eller annat.

Fältbedömningarna har genomförts av länsstyrelsen i Skåne, Östergötland, Västernorrland, Dalarna och Jönköpings län. Varje län har besökt mellan 12 och 41 betesmarksblock och totalt sett så har 250 delområden på minst 0,1 hektar bedömts (se exempel i figur 5). Inventeringarna genomfördes under perioden september till november, 2010.

Grunden för urvalet är alla betesmarksblock som minskat i areal sedan 2008. Bland dessa har marker i två storleksklasser slumpats fram, block med en arealminskning på 0,1-0,9 hektar och block med en arealminskning på över 0,9 hektar. Det är endast block med faktiska bortritningar som ingår i urvalet. Block som minskat i areal för att delar av dem överförts till block som enbart kan ge miljösättningar har inte tagits med i den här studien.



Figur 5. Exempel på delområden som ingår i inventeringen. År 2007 hade blocket med ID-punkt 6125 på bilden gränsdragningen som visas med röd linje. Gränsdragningen för 2010 visas med blå linje. Både delar i ytterkanterna och några områden längre in i blocket har ritats bort och på ortofotot kan vi se att flera av dessa är ganska tätt trädklädda. Delområden mindre än 0,1 hektar har inte inventerats. För detta exempelblock har de fyra största bortritade delområdena besökts och bedömts var för sig. Om områdena varit likartade har inventerarna också kunnat välja att bedöma dem gemensamt.

Innan blockinventeringen har det varit ganska vanligt att det ingått delar i betesmarksblocken som brukaren aldrig sökt stöd för. I många fall har den arealen heller inte varit berättigad till stöd ens innan betesmarksdefinitionen ändrades. För att undvika att bedöma sådana delar av betesmarkerna i studien, ingår bara marker där arealminskningen på blocket som helhet också innebar en minskning i stödareal.

Länsstyrelserna har fått ut underlag för ca 20 marker ur respektive storleksklass. Inventerarna har sedan ansvarat för att sortera bort fäbodbeten och områden som innebar orimligt långa resor. Smärre gränsjusteringar som blir stora till arealen p.g.a. sin längd har också kunnat noteras som ointressanta att inventera.

I avsnittet resultat presenteras de analyser som är färdiga och planer över vilka ytterligare analyser som kommer att göras.

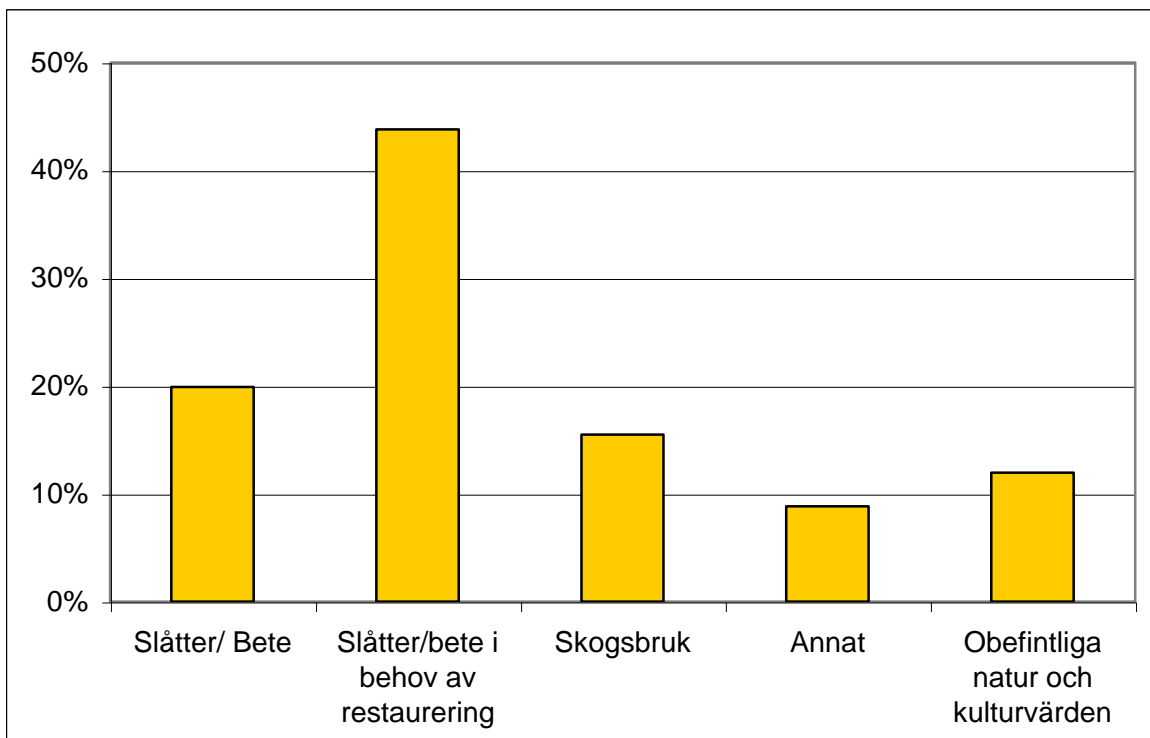
Resultat

Ungefär **hälften av delområdena hävdas i sin helhet** och ytterligare tio procent hävdas åtminstone delvis. Ungefär hälften av områdena som hävdas i sin helhet klassas som välhävdade.

17 % av markerna var nyligen röjda. Röjningen bedömdes vara övervägande positiv för naturvärdena.

Två tredjedelar av de bortritade områdena har värden som bäst bevaras genom bete eller slåtter, men en stor del av dessa är i behov av restaurering (figur 6).

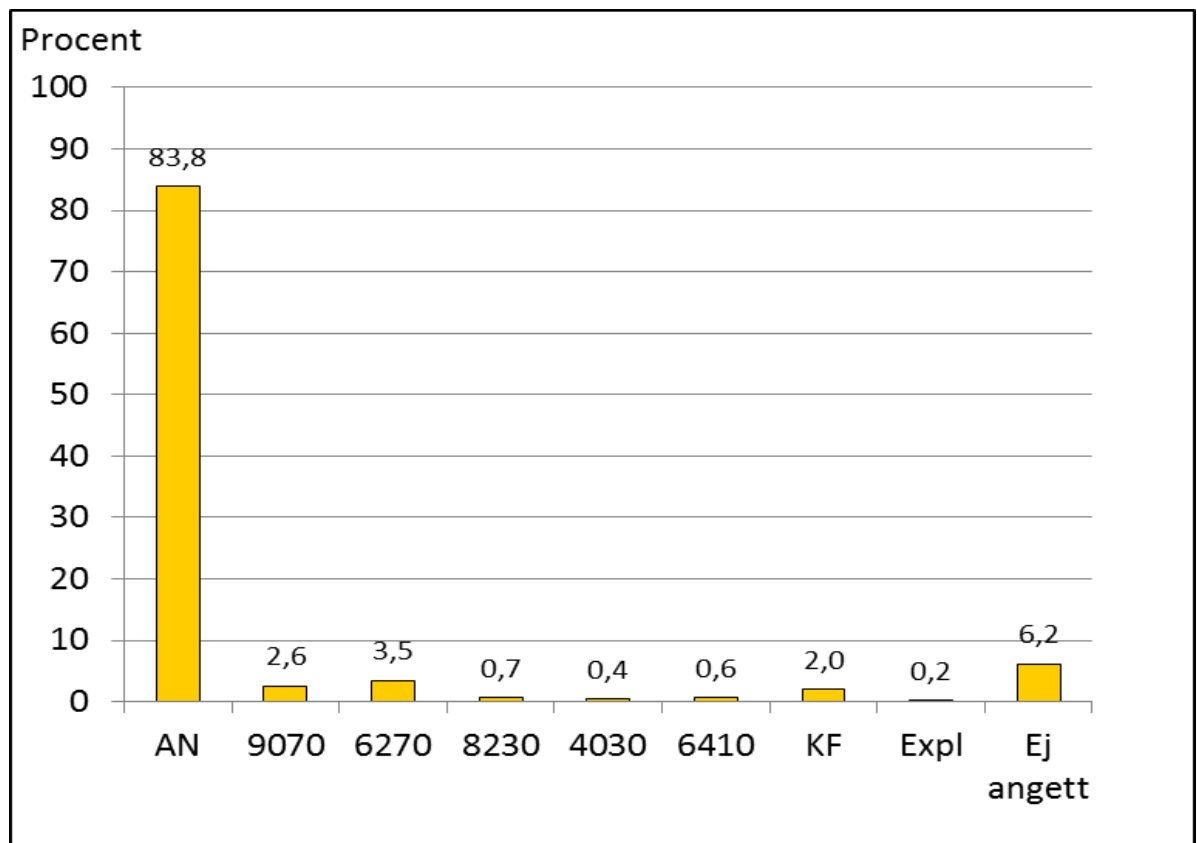
Fördjupande analyser kommer att göras kring de 20 % bete/slåtter, som inte har behov av restaurering, för att få klarhet i varför dessa inte ingår i blockdatabasen. Data finns för att bedöma om de fallit ur p.g.a. träd- och buskskiktet, fodervärdet eller impediment m.m. Även naturtyp och hävdnivå kommer att undersökas. Det som behöver bedömas är om delområdena är felaktigt bortritade, om det finns behov av kompletterande åtgärder för att ta hand om dessa marker eller om värdena inte är tillräckligt höga för att motivera det.



Figur 6. Bedömning av vilken skötsel som bäst bevarar de bortritade delområdenas natur- och kulturvärden. (n=237).

15 % av de bortritade områdena har värden som bäst bevaras genom ett anpassat skogsbruk. Dessa marker är inte rimliga att hantera inom ramen för jordbruksstöden. De kan möjligtvis vara intressanta inom den del av landsbygdsprogrammet som Skogsstyrelsen ansvarar för. Drygt tio procent av de bortritade områdena har bedömts sakna natur- och kulturvärden.

Naturtypsklassningen enligt Natura 2000 (Naturvårdsverket 1997) har använts för att få en bild av hur de bortritade markerna ser ut. Den största delen, drygt 80 % av arealen, har inventerarna klassat som "annan naturtyp" (figur 7). En bedömning av fritexterna visar att detta mest handlar om skogliga och igenvuxna habitat samt exploaterade marker. För en hel del av delområdena med "annan naturtyp" saknas dock förklarande fritext. Övriga insamlade data kommer också att analyseras (hävdgynnad flora/övriga natur- och kulturvärden, träd- och buskskikt) för att skapa en beskrivning av vilken typ av marker det är som exkluderats ur stöden.



Figur 7. Naturtypsklassning enligt Natura 2000 för arealer som ritats bort ur blockdatabasen. Klassningen är gjord för ett urval betesmarker i Västernorrlands, Dalarnas, Östergötlands, Jönköpings och Skåne län. AN=Annan naturtyp, 9070= Trädklädda betesmarker av fennoskandisk typ, 6270= Artrika torra-friska låglandsgräsmarker av fennoskandisk typ, 8230=Pionjärvegetation på silikatrika bergytter, 4030=Torra hedar, 6410=Fuktängar med blåttåtel eller starr, KF=Kultiverad fodermark, Expl=exploaterad. (n=237).

Totalt sett är åtta procent av arealen klassad som någon naturtyp inom gruppen gräsmark. Om man relaterar det till hela arealen som ritats bort i och med blockinventeringen skulle detta motsvara ca 5 000 ha gräsmark. Fördelningen mellan gräsmark och annan naturtyp skiljer sig mellan länen (tabell 2), dessutom är antalet besökta marker litet. Detta gör att beräkningen av vilken areal gräsmark som det kan motsvara för hela landet är osäker. Projektet *CAP:s miljöeffekter* hoppas kunna komplettera med data för fler län under 2011.

Om man tolkar resultaten län för län blir sådana uppräkningsräkningar säkrare. Östergötlands län utmärker sig med så mycket som 24 % av den bortritade arealen klassad som

gräsmark. Totalt sett har ungefär 7 000 ha betesmark ritats bort i Östergötlands län, vilket skulle kunna innebära att 1 700 ha gräsmark inte längre berättigar till stöd i det enskilda länet. De trädklädda betesmarkerna (9070) utgjorde tolv procent av den bortritade arealen i länet, vilket vid en uppräknings skulle motsvara uppemot 850 hektar som inte längre berättigar till stöd.

Tabell 2. Andelen (%) av den bortritade areal som klassas som olika naturtyper, länsvis.

AN=Annan naturtyp, 9070= Trädklädda betesmarker av fennoskandisk typ, 6270= Artrika torra-friska låglandsgräsmarker av fennoskandisk typ, 8230=Pionjärvegetation på silikatrika berggytor, 4030=Torra hedar, 6410=Fuktängar med blåtåtel eller starr, KF=Kultiverad fodermark, Expl= Exploaterad mark. E= Östergötlands län, F= Jönköpings län, M=Skåne län, W= Dalarnas län, Y= Västernorrlands län. (n=237)

Län	AN	9070	6270	8230	4030	6410	KF	Expl	Ej angett
E	69,5	12,2	6,2	2,0	0	3,5	0,6	5,9	0
F	83,3	0	3,8	0	0	0	3,2	2,6	7,2
M	70,0	0	6,1	0	0,7	0	0	0	23,2
W	100,0	0	0	0	0	0	0	0	0
Y	96,2	0	0	0	0	0	3,8	0	0
Totalt	83,8	2,6	3,5	0,7	0,4	0,6	2,0	0,2	6,2

Få bortritade områden har utbredd förekomst av hävdgynnade arter. Det är bara Östergötland som alls angett riklig förekomst av hävdgynnade arter och då bara på sju procent av markerna. Detta resultat ska dock tolkas med försiktighet eftersom tidpunkten för inventeringen gjorde det svårinventerat med löv på marken och i vissa fall snö.

Överlapp med ängs- och betesmarksinventeringen

För samma urval marker har projektet kontrollerat hur vanligt det är att areal från ängs- och betesmarksinventeringen (TUVA-marker) ingår i det som ritats bort i och med blockinventeringen.

I 49 av 143 betesmarksblock med minskad areal överlappar någon bortritad del med TUVA. Av dessa är 37 st. klassade som naturtyper inom gruppen gräsmark, vilket innebär att höga värden har konstaterats och att de gynnas bäst genom att marken sköts som jordbruksmark.

Aktuella naturtyper är

- Artrika torra-friska låglandsgräsmarker av fennoskandisk typ (6270)
- Trädklädda betesmarker av fennoskandisk typ (9070)
- Fuktängar med blåtåtel eller starr (6410)
- Artrika stagg-gräsmarker på silikatssubstrat (6230)
- Alpina och subalpina kalkgräsmarker (6170)
- Havsstrandängar av Östersjötyp (1630)
- Enbuskmarker på hedar eller kalkgräsmarker (5130)

Övriga överlappande ytor är klassade antingen som kultiverad fodermark eller ”annan naturtyp” inom TUVÅ. Annan naturtyp innebär inom ängs- och betesmarksinventeringen att ytan har natur- eller kulturvärden, men inte tillräckligt stora för att klassas in i gräsmarkstyperna alternativt att de hör till en annan grupp av naturtyper, t.ex. skogliga eller våtmark.

Man kan i nuläget säga att en fjärdedel (37 av 143) av de justerade betesmarksblocken har förlorat något område som är klassat som en naturtyp inom gruppen gräsmark. Projektet jobbar vidare med underlaget och med att ta fram bl.a. arealuppgifter för respektive naturtyp. En snabbgenomgång visar dock att det både handlar om större sammanhängande naturtypsområden och om gränsjusteringar som bara skär bort smala remsor i kanten av TUVÅ-markerna.

Hur mycket röjs det och vad får det för effekter?

Vi har tidigare testat satellitbildsanalys för att identifiera hur mycket som röjs. Analyserna visade att arealen som röjdes mellan 2007 och 2008 var större än den årliga röjningen innan betesmarksdefinitionen ändrades. Andelen av den trädklädda betesmarksarealen som röjdes ökade från en till två procent, vilket motsvarar knappt 3000 ha i hela landet. Metoden har nu upprepats med satellitbilsdata för 2009. Resultaten visar att det de kraftiga röjningarna minskade i omfattning och återgick till samma nivå som innan betesmarksdefinitionen ändrades.

Med den här metoden upptäckts dock bara kraftiga röjningar inom relativt tätt trädklädda betesmarker. Därför utarbetar vi nu en metod för att identifiera och bedöma röjningseffekter i fält, som kan ge oss en mer generell bild av vad som skett i betesmarkerna de senaste åren. Under 2010 har vi arbetat med metodutveckling och genomfört en pilotinventering. En mer omfattande inventering planeras till fältsäsongen 2011.

Metod

Ekologigruppen anlätades för att utforma en metod för att i fält avgöra om en mark är röjd eller inte (bilaga 1). Denna ska fungera som ett försteg till den tidigare utvecklade metoden för bedömningar av effekter på natur- och kulturvärden i röjda marker (Jordbruksverket 2010a). En pilotinventering har genomförts för att testa den nya metoden i fält både för sig och i kombination med metoden för bedömning av röjningseffekt. Detta för att få en bättre uppfattning om tidsåtgången och för att få fram vilka justeringar som behövs för att knyta ihop de båda metoderna. Pilotinventeringen omfattar 62 marker fördelat på Uppsala, Stockholms och Jönköpings län. Det är dock bara i Jönköpings län som pilotinventeringen omfattade båda metoddelarna.

Inför inventeringen gjordes ett slumpmässigt urval av betesmarker med gårdsstöd 2010. Dessa har sedan granskats på ortofoto så att betesmarker som har ett träd- och buskskikt kunnat sorteras ut för fältbesök och inventering. Gränsen för hur mycket träd eller buskar som krävdes för att marken skulle väljas ut sattes lågt till mer än en handfull träd eller uppenbart sammanhängande

ytor med buskage. En fjärdedel av markerna i grundurvalet var helt öppna och därmed ointressanta att besöka i fält.

Resultat

Syftet med pilotstudien var att testa och justera en inventeringsmetodik, men detta gav oss också en preliminär bild av röjningen i några områden.

En femtedel av de träd- och buskbärande betesmarkerna var röjda i någon omfattning de senaste två åren. Om man räknar om detta så att även marker som är helt öppna inkluderas, får man fram att 14 % av betesmarkerna med stöd röjts.

Inventerarnas subjektiva bedömning är att **ett fåtal av röjningarna var uppenbart negativa för natur- och kulturvärden**. För de röjda markerna i Jönköpings län (6 st.) genomfördes även den mer omfattande metoden för bedömning av röjningseffekter. Bland dessa få marker var björk det vanligaste trädet, dels som kvarstående, dels som avverkat och dels som låga. Rosor, en och Salixarter var också vanliga. De avverkade träden var till största delen små, de flesta stubbarna var under 30 cm i diameter. Ett par grova träd hade dock avverkats, trots att grova träd var ovanliga. I fältskiktet förekom kväve- och störningsgynnade arter tre gånger så ofta som övriga artklasser (skogsarter, hävdarter och brynväxter). Kulturspåren bedömdes i huvudsak gynnas av röjningarna. Materialet är dock för litet för att dra några slutsatser från. Konkreta data på detta får vi först när metoden för röjningseffekter används på ett större antal marker.

Inventering 2011

Metoden justeras nu utifrån de erfarenheter som pilotstudien gav. Dessutom kan vi beräkna hur många marker som behöver besökas totalt för att kunna genomföra säkra statistiska analyser (preliminärt 300-400 marker).

En upphandling av 2011 års inventering enligt den framtagna metoden genomförs under våren.

Pågående studier

I det här avsnittet redovisas kortfattat vad som pågår inom ramen för uppdraget, förutom det som avrapporterats ovan.

Vad utmärker marker som lämnar stöden efter 2007?

Utöver de fältbedömningar som gjorts i mark som inte längre har stöd så kommer samkörning mellan olika datakällor att göras. Det kommer att ge en mer generell bild av vad som utmärker de betesmarker som lämnar stöden efter 2007.

Vi planerar att identifiera i vilken mån arealer som lämnar stöden utgörs av:

- Natura 2000 områden
- Värdefulla marker i ängs- och betesmarksinventeringen (TUVA)

- Mark som tidigare hade miljöersättning för allmänna värden
- Mark som tidigare hade miljöersättning för särskilda värden.

För analyserna utnyttjas stöddata, blockdatabas, TUVa och VicNatur. Ambitionen är att lägga upp analyserna så att mark som kan ge stöd, men som man inte längre söker stöd för, respektive marker som inte längre kan ge stöd särredovisas.

Är den höjda ersättningen till mark med särskilda värden effektiv?

En särskild studie kommer att genomföras kring de block som inte berättigar till gårdsstöd, men som kompensation får en högre miljöersättning. Via stöddata analyseras i vilken utsträckning utgångna åtaganden inte förnyas för betesmarker med stor andel sådana block i jämförelse med andra betesmarker. Dessutom analyseras i vilken utsträckning sådana block återförs till gårdsstödet. En sådan återföring bör i regel kräva en röjning i träd- och buskskikt.

Vi ska också se på möjligheten att jämföra naturvärdena i marker som får högre miljöersättning med värden i marker som inte alls kan få jordbruksstöd framöver. Det finns redan idag ett par studier på detta tema, som man skulle kunna bygga vidare på. En undersökning visar att miljöblock i mark med allmänna värden hyser stora naturvärden som kan komma att skadas om de röjs enligt gårdsstödsreglerna. Det är troligt att det sker när innevarande miljöersättnings-åtagande går ut. Om de inte kan kvalificera sig för att få ersättning för särskilda värden blir dessa marker utan både gårdsstöd och miljöersättning framöver om de inte röjs (Lux 2010).

En annan studie visar att marker med särskilda värden förvisso har högre naturvärden knutna till trädskiktet än marker med allmänna värden. Trädtäta partier i marker med allmänna värden har dock lika stor potential att hysa höga naturvärden. Därmed kan man ifrågasätta det rimliga i att framöver ge höjd miljöersättningen till enbart marker med särskilda värden som inte berättigar till gårdsstöd (Eriksson 2009).

Konflikt mellan olika regelverk

Inventeringen av röjda betesmarker i 50-trädsprojektet (Jordbruksverket 2010a) visade att många grova träd hade avverkat. Det är troligt att vissa av dessa egentligen var skyddade bland annat genom Jordbruksverkets föreskrift om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 1999:119). Det finns också risk för konflikter mellan stödregler, regler kopplade till Natura 2000, artskyddsförordningen samt skogsvårdslagstiftningen. Detta kommer att utredas inom ramen för detta projekt.

Konflikt i detta sammanhang behöver nödvändigtvis inte betyda att en regel säger ”spara just dessa träd” och en annan säger ”ta bort just dem”. Konflikt här innebär snarare att det finns motstridigheter i regelverk, t.ex. hänsynsföreskrifterna som innebär ett skydd för äldre hävdpräglade träd samtidigt som stödreglerna förespråkar röjning, men utan att peka ut att just hävdpräglade träd ska bort.

Jämförelse mellan länder

Flera andra länder har uttryckt att EU:s s.k. 50-trädsregel skapar problem. Tillämpningen verkar skilja sig mycket mellan länderna. Projektet planerar att göra en sammanställning av hur en handfull andra länder utformat sina betesmarksdefinitioner. Detta görs med särskilt fokus på begränsningar av träd- och buskskiktet samt bedömningar av fodervärde.

Diskussion

Vartåt lutar det?

De resultat som redovisas här innebär en viss balansering av tidigare resultat om ökad röjning och miljöeffekter av detta (Jordbruksverket 2010a). I den här rapporten visar fjärranalyser att de kraftiga röjningarna, som ökade i samband med att 50-trädsregeln infördes, har gått tillbaka till samma nivå som innan betesmarksdefinitionen ändrades. Enligt både pilotundersökningen kring röjning och fältbedömningarna av borttridade arealer har ungefär en femtedel av betesmarkerna röjts de senaste åren och få av dessa röjningar är uppenbart negativa för natur- och kulturvärdena. Enkäten bland lantbrukarna visar att brukarna till största delen röjer själva. I tidigare undersökningar visade sig många entreprenörsröjningar vara negativa för naturvärdena i betesmarker (Jordbruksverket 2010a). Enkätundersökningen här tyder på att sådana röjningar inte är så vanliga.

Drygt 80 % av de borttridade arealerna har i liten utsträckning sådana naturvärden att de kan klassas som en naturtyp enligt Natura 2000-definitionerna inom gruppen gräsmark. Detta tyder på att blockinventeringen och till viss del den nya betesmarksdefinitionen inte innebär någon omfattande värd förlust i borttridade arealer. Det fanns dock stora variationer mellan länen. Projektet planerar att komplettera med motsvarande fältbedömningar av borttridade arealer i fler län under 2011, för att bättre kunna bedöma behoven av kompensande åtgärder i dessa marker.

Omkring åtta procent av den areal som inte längre kan ge stöd utgörs dock av någon typ av gräsmark i form av naturtyp inom Natura 2000. Detta är naturtyper som är i behov av hävd och det är rimligt att se dessa som jordbruksmark. Om området är utpekade som Natura 2000 område enligt art- och habitatdirektivet har Sverige åtagit sig att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen¹ i just det området. Att upphöra med skötsel i dessa områden skulle försämra bevarandestatusen. För de marker med naturtyper inom Natura 2000 som inte är utpekade Natura 2000 områden har Sverige åtagit sig att bevara/förbättra bevarandestatusen för själva naturtypen på biogeografisk nivå. Uppföljning av tillståndet på biogeografisk nivå rapporteras till EU-kommissionen vart sjätte år.

¹ Med bevarandestatus för en livsmiljö avses summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt.

En klar risk finns med att inte kunna ha en helhetssyn på betesmarkerna. När dungar inom betesmarkerna ritas bort innebär det ett incitament för att skapa mer homogena betesmarker med ett mindre antal livsmiljöer och därmed mindre biologisk mångfald. Det fanns också stora variationer mellan länen, vilket gör att åtgärdsbehovet verkar vara olika för olika regioner. Vi planerar att komplettera med motsvarande fältbedömningar av bortritade arealer i fler län under 2011, för att bättre kunna bedöma behoven av kompenserande åtgärder.

EU:s höga krav på detaljeringsgrad för avgränsningar av icke stödberättigad areal leder också till ökad administration (Jordbruksverket 2010b). Dels ställer mer komplexa blockgränser och gränsdragningar för föränderliga miljöer stora krav på ajourhållningen av blockdatabasen. Dels innebär den ändrade betesmarksdefinitionen ett ökat rådgivningsbehov när reglerna och stödnivåerna kan skilja sig mellan likartade marker bl.a. beroende på när man påbörjade sitt miljöersättningsåtagande.

En annan klar risk med den nya betesmarksdefinitionen är att stödsystemet tappar i förtroende bland brukarna. Det framgår både i enkäten Sveriges lantbruk och av preliminära resultat från utredningen kring konflikter mellan olika regelverk.

Tretton procent av brukarna med miljöersättning för betesmarker svarar i enkätundersökningen att de avser att inte förnya sina miljöersättningsåtaganden framöver. Dessa brukare har sju procent av den anslutna betesmarksarealen i studien. För hela lantbrukarkåren kan det räknas upp till att anslutningen till miljöersättningen riskerar att minska med drygt 30 000 ha allteftersom ingångna åtaganden går ut. Ytterligare nio procent av betesmarksarealen i studien finns hos brukare som är osäkra på om de ska förnya sina åtaganden, vilket motsvarar ytterligare 40 000 ha. Det är dock möjligt att fler brukare förnyar åtagandena när de väl ställs inför det valet. Dels är det en ganska liten andel av de som var negativa, som var så övertygade att de svarade att de absolut inte skulle förnya. Dessutom är det rimligt att anta att en del av de som inte förnyar sina åtaganden kommer att arrendera ut sina betesmarker och möjliggöra att andra brukare ansluter markerna till miljöersättningarna. Det gäller framförallt de som planerar att sluta med djurhållning. Till viss del planerar man att fortsätta hävda betesmarkerna även om man inte söker miljöersättning. De brukare som svarade att man tänker sluta hävda markerna var färre än de som svarade att de planerar att använda marken för bete eller slätter utan att följa stödreglerna. Här är dock urvalet för litet för att man ska kunna dra några långtgående slutsatser.

Å andra sidan var det många i den positiva gruppen av brukare som bara svarade att de *kanske* skulle förnya sina åtaganden. Bland dessa kan man förvänta sig att en del kommer att ändra sig när det blir dags att faktiskt söka miljöersättning på nytt. Under 2011 kommer projektet att försöka jämföra andelen lantbrukare som nu säger sig vara positiva till att förnya åtagandena med hur stor andel som brukar göra det i samband med t.ex. införande av ett landsbygdsprogram.

En stor del av de betesmarksarealer som inte längre kan ge stöd hyser värden som bäst skulle gynnas genom hävd. Många marker är dock i behov av

restaurering. Drygt hälften av delområdena som ritats bort är i hävd nu och många är dessutom välhävdade. Det är inte oväntat eftersom brukarna knappast drar om befintliga stängsel utifrån justerade blockgränser. Dessa områden blir alltså under en övergångsperiod hävdade utan stöden. Frågan är vad som händer på sikt. Åtgärdas områden som inte kan ge stöd nu i de fall det går, fortsätter de hävdas utan stöd eller riskerar marker med delar som inte ger stöd att lämnas först när det är brist på djur? Vilka värden förlorar vi om de tas ur hävd?

De ändrade reglerna och det fokus som träd och buskskiktet fått de senaste åren verkar ha ökat medvetenheten kring röjningsbehoven och har lett till mer åtgärder enligt lantbrukarna själva. Eftersom igenväxning är ett av de stora hoten mot betesmarkerna finns potential för att den ökade röjningen har varit positiv i de flesta betesmarkstyper.

I det fortsatta arbetet är det viktigt att följa upp hur Sverige lyckas skydda hävdberoende naturtyper, som vi genom art- och habitatdirektivet har åtagit oss att bevara. Hur väl fungerar den höjda miljöersättningen till vissa marker som inte kan få gårdsstöd samt andra stödformer för att möjliggöra att särskilda naturtyper och värden bevaras? Vad blir effekten på sikt om vissa marker blir mindre intressanta att sköta?

Referenser

Eriksson, Anders 2009. Naturvärden hos träd i betesmarker. Examensarbete vid SLU, institutionen för ekologi.

Jordbruksverket 2010a. Nya regler kring träd och buskar i betesmarker – hur påverkas miljön genom förändrade röjningar? Rapport 2010:8.

Jordbruksverket 2010b. Snabbutredning - stödberättigande mark.
D.nr. 19-237/10

Jordbruksverket 2011. Slutrapport Blockinventeringsprojektet 2010 – The final countdown (TFC).

Lux, Tim 2010. Jordbruksstöd och naturvärden på betesmarker. Effekter av det aktuella regelverket på trädbärande hagmarker i Mellanskåne. Examensarbete vid Lunds universitet, institutionen för miljövetenskap.

Naturvårdsverket, 1997. Svenska naturtyper i det europeiska nätverket Natura 2000.

Bilagor

Bilaga 1 - Jordbruksstatistiken

Bilaga 2 – Fältblankett för bedömning av betesmark som inte längre berättigar till stöd.

Bilaga 3 – Metodik för uppföljning av röjning och dess effekter i ängs- och betesmarker.

Bilaga 1

Jordbruksstatistiken, areal betesmark (hektar)

år	Gårdsstöd ängs- och betesmarks- areal (sökta i SAM)	Miljöersättning betesmarker och slätterängar (allmänna och särskilda värden)	Miljöersättning betesmark (allmänna och särskilda värden)	Miljöersättning betesmark med särskilda värden	Miljöersättning ängsmark (allmänna och särskilda värden)	Miljöersättning ängsmark med särskilda värden
2002	489 985	421 180	415 510	142 730	5 670	4 160
2003	494 414	435 400	429 170	147 770	6 230	4 570
2004	523 378	461 590	454 710	155 220	6 880	4 990
2005	512 525	501 790	493 850	163 100	7 940	5 480
2006	562 857	488 540	480 460	161 910	8 080	5 820
2007	531 103	455 300	447 000	148 300	8 300	5 600
2008	502 035	454 335	446 135	153 143	8 200	5 700
2009	483 304	443 662	435 211	152 253	8 451	6 069
2010	453 934	451 558	442 213	148 226	9 345	6 252