



Institute for
European
Environmental
Policy

KORT SAMMANFATTNING

**STUDIE AV UTVÄRDERINGSINDIKATORER FÖR HÖGA
NATURVÄRDEN**

Oktober 2007

1 BEGREPPET HÖGT NATURVÄRDE

Begreppet *högt naturvärde* (HNV) började användas 1993 och uppmärksammar orsakssambanden mellan olika former av jordbruksverksamhet och "naturvärden" (Baldock m.fl., 1993). I normalfallet är jordbrukssystem med höga naturvärden lågintensiva, resurssnåla system som ofta har en stor strukturell mångfald. Ett annat viktigt kännetecken för dessa system är att halvnaturlig växtlighet utnyttjas av boskap, ofta i kombination med andra halvnaturliga inslag. Dessa system och deras egenskaper gynnar den biologiska mångfalden och bidrar till att bevara skyddsvärda europeiska och/eller nationella och/eller regionala arter och livsmiljöer.

Man har nyligen även börjat tillämpa begreppet högt naturvärde på skogsbruket. Tack vare sin kombination av egenskaper i fråga om struktur, sammansättning och funktion kan alla naturliga skogar och majoriteten av de halvnaturliga skogarna med hjälp av en ekologiskt anpassad förvaltningsplan (historiskt och i nutid) upprätthålla höga nivåer av biologisk mångfald och därmed betraktas som skogar med högt naturvärde.

2 INDIKATORER PÅ HÖGT NATURVÄRDE I DEN GEMENSAMMA ÖVERVAKNINGS- OCH UTVÄRDERINGSRAMEN

Genom Europeiska jordbruksfonden för landbygdsutveckling, EJFLU (rådets förordning (EG) nr 1698/2005), får medlemsstaterna gemenskapsstöd för godkända landsbygdsutvecklingsprogram som bidrar till att uppfylla gemenskapens strategiska mål. Målet för jordbruk och skogsbruk med högt naturvärde är följande:

"För att skydda och förbättra EU:s naturresurser och landskap i landsbygdsområden, bör de resurser som avsatts för axel 2 bidra till följande tre prioriterade områden på EU-nivå: biologisk mångfald och bevarande och utvecklande av jord- och skogsbruk med högt naturvärde samt traditionella jordbrukslandskap, vatten, och klimatförändring." (Rådets beslut 2006/144/EG, EUT L 55/20, vår understrykning.)

Landsbygdsutvecklingsprogrammen ska genomgå en halvtidsöversyn och en efterhandsutvärdering 2010 respektive 2015 för att bedöma effektiviteten i landsbygdsutvecklingsåtgärderna och i vilken grad programmets mål har uppfyllts. Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen är ett gemensamt regelverk för att övervaka och utvärdera alla landsbygdsutvecklingsinsatser med hjälp av fem uppsättningar av indikatorer.

Det finns en rad indikatorer för att mäta om en resurs med högt naturvärde i en medlemsstat bevaras och bibehålls, och dessa nämns även i tillämpningsförordningen (kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006).

Utgångsindikator 18: Biologisk mångfald: Jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden mätt som utnyttjad jordbruksareal (UJA) i hektar av jordbruksmark med höga naturvärden.

Resultatindikator 6: Område för framgångsrik markförvaltning som bidrar till biologisk mångfald och jordbruk/skogsbruk med högt naturvärde, mätt som det totala antal hektar jordbruk/skogsbruk med högt naturvärde som markförvaltas framgångsrikt.

Effektindikator 5: Underhåll av jordbruksmark och skogsmark med höga naturvärden mätt som förändringar i områden med höga naturvärden och definierat i termer av kvantitativa och kvalitativa förändringar.

3 UNDERFÖRSTÅDDA SKYLDIGHETER FÖR MEDLEMSSTATERNA

För att uppfylla målet om att bevara och förbättra jordbruks- och skogsbrukssystem med höga naturvärden och för att bedriva en effektiv övervakning finns det ett antal underförstådda skyldigheter för medlemsstaterna, bl.a. måste de

- ha infört åtgärder för att bevara sina jordbruksmarker och skogar med höga naturvärden samt sina traditionella jordbrukslandskap,
- tillämpa utgångsindikator 18 när landsbygdsutvecklingsprogrammet inleds,
- införa indikatorer för att årligen mäta omfattningen av och kvaliteten på sina jordbruksmarker och skogar med höga naturvärden från och med 2010 och fram till landsbygdsutvecklingsprogrammets slut; dessa indikatorer kommer att vara en modifierad version av utgångsindikatorn och ska relatera till effektindikator 5 så att det går att upptäcka förändringar över tid,
- tillämpa indikatorer för att övervaka omfattningen av och kvaliteten i deras jordbruksmarker och skogar med höga naturvärden vid landsbygdsutvecklingsprogrammets slut (effektindikator 5),
- vid behov mäta omfattningen (i hektar) av sina traditionella jordbrukslandskap under perioden för det nuvarande landsbygdsprogrammet,
- utse programutvärderare som ska bedöma i vilken omfattning programmets mål har uppnåtts.

4 DEFINITION AV NYCKELBEGREPP

I studien används en rad begrepp som hänger samman med det generella begreppet *jordbruk med högt naturvärde* och som avspeglar mångfalden av begrepp i litteraturen. Uttrycket *jordbruk med högt naturvärde* är det övergripande begreppet och kan gälla såväl jordbruksmarker som jordbrukssystem med höga naturvärden. Begreppen *jordbruksmarker med höga naturvärden* och *jordbrukssystem med höga naturvärden* är inte ömsesidigt utbytbara. Skillnaden mellan dem handlar i stort sett om skillnader i deras karakterisering och vilka indikatorer och uppgifter som används för att identifiera dem. Jordbruksmark med höga naturvärden definieras med

hänvisning till de konstaterade höga naturvärdena i sig och avgränsas som förhållandevis statiska områden av jordbruksmark, medan jordbrukssystem med höga naturvärden delvis utmärks av de drivkrafter som ger höga naturvärden och som är dynamiska och förändras med tiden. I den här studien beskrivs en metod för att identifiera jordbrukssystem med höga naturvärden. Även om de indikatorer som beskrivs handlar om egenskaper som är typiska för ett jordbrukssystem med höga naturvärden hänvisar de till markanvändningen i sig och kallas därför för indikatorer för jordbruksmark med höga naturvärden.

Jordbruksområden och jordbruk med höga naturvärden

”Jordbruksmark med höga naturvärden omfattar de områden i Europa där jordbruk utgör den viktigaste (oftast dominerande) formen av markanvändning och där jordbruket stöder eller är förknippat med stor artrikedom eller mångfald av livsmiljöer, eller där det finns skyddsvärda europeiska och/eller nationella och/eller regionala arter, eller både och.”

Det måste dock påpekas att inte alla jordbruksmarker med höga naturvärden bidrar i lika hög grad i fråga om naturvård. I den högsta klassen av jordbruksmark med höga naturvärden placerar man jordbruksmark där det lever arter som har ett europeiskt skyddsvärde, medan jordbruksmark med arter av regionalt skyddsintresse har den lägsta klassen.

Karakteristiska egenskaper för jordbruksmark med höga naturvärden

”En karakteristisk egenskap för jordbruksmark med höga naturvärden gynnar livsmiljöer och arter av europeiskt och/eller nationellt och/eller regionalt skyddsintresse som är beroende av att den egenskapen upprätthålls och bevaras.”

Skogar med höga naturvärden

”Skogar med höga naturvärden är alla naturliga skogar och de halvnaturliga skogar i Europa där förvaltningen (historiskt eller i nutid) gynnar en stor mångfald av inhemska arter och livsmiljöer och/eller sådana skogar som gynnar arter av europeiskt och/eller nationellt och/eller regionalt skyddsintresse.”

Traditionella jordbrukslandskap

”De traditionella jordbrukslandskapen i Europa har oftast uppstått genom historiska jordbruksmetoder – ofta i form av familj jordbruk och självhushålls jordbruk – där de dominerande egenskaperna hos kulturlandskapet är ett resultat av en traditionell eller lokalt anpassad förvaltningsstrategi. I allmänhet utmärks dessa jordbrukssystem av regionala eller lokala egenskaper hos jordbruksmarken som bidrar till landskapets estetiska kvaliteter samtidigt som det upprätthåller ekosystemet.”

5 ÖVERVAKA FÖRÄNDRINGAR I OMFATTNING AV OCH KVALITET HOS JORDBRUKSMARK OCH SKOGAR MED HÖGA NATURVÄRDEN

Det finns uppgifter om den ungefärliga omfattningen av potentiella jordbruksområden med höga naturvärden i 26 EU-medlemsstater i nuläget (exklusive Malta)¹. Det gemensamma forskningscentret/Europeiska miljöbyrån har kartlagt fördelningen av jordbruksområden med höga naturvärden med hjälp av uppgifter från databasen Corine land cover, utvecklingen av fågel- och fjärilspopulationer, uppgifter från Natura 2000 och en del nationella uppgifter, bl.a. undersökningar av betesmarker. Dessa kartor är bra för att ge en preliminär bild av var jordbruksområdena med höga naturvärden ligger, men den här mätningen av omfattningen av jordbruksområden med höga naturvärden är inte tillräckligt noggrann för att kunna användas i övervakningen av politikens effekter under den förhållandevis korta tidsperiod som ett landsbygdsutvecklingsprogram pågår.

En kompletterande metod för att övervaka och utvärdera landsbygdsutvecklingsprogram har därför utvecklats och den beskrivs nedan. Denna metod omfattar 1) beskrivning av jordbrukssystem och skogar med potentiellt höga naturvärden och identifiering av de naturvärden – inklusive arter och livsmiljöer av europeiskt och/eller nationellt och/eller regionalt skyddsintresse – som förknippas med dem och 2) val av indikatorer för att identifiera och mäta omfattningen av och kvaliteten hos jordbruksmark och skogar med höga naturvärden under perioden för de pågående landsbygdsutvecklingsprogrammen.

Medlemsstaterna kan också välja att mäta omfattningen av sina traditionella jordbrukslandskap. Detta skulle omfatta en beskrivning av dessa landskap med utgångspunkt i tre kriterier som fastställs i kapitel 1 i rapporten och utveckling av nationella specifika indikatorer för att mäta omfattningen av de traditionella jordbrukslandskapen.

6 BESKRIVA JORDBRUK OCH SKOGAR MED HÖGA NATURVÄRDEN OCH TRADITIONELLA JORDBRUKSLANDSKAP

Beskriva och identifiera jordbrukssystem med höga naturvärden

I kapitel 3 i rapporten beskrivs en typologi för boskap, jordbruksgrödor och system med fleråriga grödor i EU-27. Där identifieras generiska egenskaper som skiljer de system som mest sannolikt har höga naturvärden från sådana som inte har det. De generella jordbrukssystem som potentiellt har höga naturvärden och som identifieras genom den europeiska typologin kan fördelas i nationella och regionala subtyper och genom den metod som presenteras här skulle medlemsstaterna uppmanas identifiera sina subtyper.

¹ Ytterligare information om Europeiska miljöbyråns och det gemensamma forskningscentrets arbete finns på <http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/envirowindows/hnv/library>

Så snart de jordbrukssystem som sannolikt har höga naturvärden har identifierats ska deras viktigaste egenskaper beskrivas med hjälp av sakkunskap och relevant litteratur. Beskrivningarna struktureras kring följande tre kriterier i definitionen av jordbrukssystem med höga naturvärden:

- 1) Intensiteten i markanvändningen.
- 2) Förekomsten av halvnaturliga inslag.
- 3) Förekomsten av en mosaikformad markanvändning.

Beskrivningen av systemet bör omfatta information om regionens fysiska egenskaper, systemets produktionsegenskaper, förvaltningsmetoder, halvnaturliga inslag, omfattning och mångfald i marktäckningen, den biologiska mångfald som upprätthålls genom systemet – däribland arter och livsmiljöer av europeiskt och/eller nationellt och/eller regionalt skyddsintresse, samt Natura 2000-miljöer och -arter. Det är avgörande att förhållandet mellan intensiteten i markanvändningen, förekomsten av halvnaturliga inslag, mosaiklandskap och naturvärden – livsmiljöers och arters skyddsbehov – specificeras.

Beskriva och identifiera egenskaper hos jordbruksmark med höga naturvärden

Halvnaturliga inslag är en integrerad del i jordbrukssystem med höga naturvärden. Dessutom kan höga naturvärden återfinnas i landskap med mer intensivt jordbruk. Även om dessa inslag av höga naturvärden bidrar till en närvaro av höga naturvärden i områden med intensivt jordbruk ingår de inte i ett jordbrukssystem med höga naturvärden.

För att identifiera egenskaper hos jordbruksmark som sannolikt innebär höga naturvärden behöver medlemsstaterna identifiera vilka egenskaper som ger tillräckligt god livsmiljö kvalitet för att bevara eller sannolikt återinföra skyddsvärda arter. Detta konstaterar man genom att identifiera utvalda arter av europeiskt och/eller nationellt och/eller regionalt skyddsintresse som för sin överlevnad är beroende av att egenskaperna hos jordbruksmarken bevaras och bibehålls. En beskrivning bör ges av de utvalda arternas förhållande till och beroende av egenskaperna i jordbrukslandskapet, och man bör ange denna egenskaps storlek, täthet och tillstånd och även dess rumsliga utbredning i landskapet.

Beskriva och identifiera skogar med höga naturvärden

För att identifiera skogar med potentiellt höga naturvärden på nationell eller regional nivå måste man först klassificera skogarna som ”naturligt dynamiska”, ”halvnaturliga” eller ”planteringar”. Denna uppdelning bygger på de tre kategorier som används för att bedöma hur naturlig en skog är enligt MCPFE-indikator 4.3 (Europeiska miljöbyrån, 2006). Alla naturligt dynamiska skogar har höga naturvärden, alla halvnaturliga skogar har potential för att ha höga naturvärden, även om vissa inte kommer att ha det. Planteringar har inte höga naturvärden i sitt

nuvarande tillstånd (se kapitel 5 för en europeisk typologi för skogar med potentiellt höga naturvärden).

Om en halvnaturlig skog ska få status som skog med höga naturvärden beror på dess tillstånd och vilket förvaltningssystem som används/har använts. Förvaltningen kan efterlikna naturliga processer eller omfatta kulturella metoder som var typiska för det förindustriella skogslandskapet och som vi vet främjar biologisk mångfald. Medlemsstater med mer utbredda naturliga skogar kan vara mer restriktiva med vilken typ av halvnaturliga skogar som kan vara kvalificerade.

För att avgöra om en halvnaturlig skog har höga naturvärden eller ej kan man tillämpa ett eller en kombination av de kriterier som anges nedan i den omfattning som passar bäst för de nationella förhållandena. Det första är det grundläggande kriteriet, som kommer att eliminera de flesta halvnaturliga skogar som inte har höga naturvärden. Något av, eller en kombination av, kriterierna 2–4 behöver bara tillämpas om det råder vissa tvivel om en skog har höga naturvärden eller ej. För varje kriterium anges ett tröskelvärde för när en skog ska klassificeras som en skog med höga naturvärden och det ges en motivering på grundval av skogens ekosystem. De fyra kriterierna är följande:

1. Andel inhemska trädarter (mätt som procentandel inhemska arter per angivet område).
2. Volym av stående och liggande döda träd i skogen (mätt i m³/hektar).
3. Täthet av stora träd i skogen (mätt som antal träd per angivet område).
4. Andel av skogsområdet som utgörs av bestånd som är äldre än den ekonomiska mognadsåldern (mätt som procentandel gamla träd per angivet område).

Beskriva och identifiera traditionella kulturlandskap

Vid behov kan medlemsstaterna identifiera och beskriva traditionella kulturlandskap med utgångspunkt i de följande tre kriterierna:

1. Förekomsten av stora estetiska och kulturella värden.
2. Tillämpning av en i stora drag traditionell eller lokalt anpassad förvaltningsmetod.
3. Förekomst av egenskaper som är specifika för regionen eller det lokala området och som bidrar till landskapets estetiska kvalitet och ekosystem.

7 INDIKATORER FÖR ATT MÄTA OMFATTNING AV OCH KVALITET HOS JORDBRUKSMARK OCH SKOGAR MED HÖGA NATURVÄRDEN

Indikatorer för att mäta förändringar i omfattningen av jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden

Efter att ha identifierat och beskrivit jordbruket och skogsbruket med höga naturvärden samt traditionella kulturlandskap kan man använda ett urval kriterier för att avgöra vad som är jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden i syfte att mäta

- förändringar i omfattningen av jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden,
- förändringar i de naturvärden som förknippas med jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden för att ge en bild av förändringar i kvaliteten på resursen med höga naturvärden.

När det gäller jordbruk med höga naturvärden går det inte att använda indikatorer som är gemensamma för alla typer av markanvändning, varför det har utvecklats indikatorer som är specifika för olika kategorier av markanvändning, inklusive halvnaturliga betesmarker, odlingsbara och förbättrade betesmarker samt permanent odlad mark. För att avgöra om ett visst jordbruksområde har höga naturvärden kan man tillämpa indikatorer som beskriver de tre kriterier som utmärker jordbruk med höga naturvärden: intensitet i markanvändning, förekomst av halvnaturliga inslag samt mosaiken i markanvändningen.

Det minsta antalet indikatorer som tillämpas måste vara en indikator som avser intensiteten i markanvändningen och en som avser förekomsten av halvnaturliga inslag. Indikatorer i fråga om mosaiken i markanvändningen ska tillämpas i tillägg till de båda andra när så är lämpligt. Den fullständiga förteckningen över indikatorer återfinns i kapitel 6 i rapporten som behandlar hur dessa indikatorer kan användas tillsammans med möjliga datakällor.

Indikatorer för att mäta förändringar i kvaliteten hos jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden

Förändringar i de ekologiska förhållandena eller kvaliteten i jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden kan bedömas med hjälp av en kombination av indikatorer på biologisk mångfald för att visa övergripande trender på regional eller nationell nivå. Förändringar i ekologisk kvalitet går att beskriva i termer av utvecklingen i förekomsten av utvalda skyddsvärda arter.

Arter som behöver bevaras och som är förknippade med jordbrukssystem och skogar med höga naturvärden behöver identifieras, däribland växter, ryggradsdjur inklusive fåglar, ryggradslösa djur inklusive fjärilar, samt svampar, beroende på tillgängliga uppgifter. De arter som väljs ut kan vara av europeiskt, nationellt eller regionalt skyddsintresse, men urvalet bör inte begränsas till de mest hotade eller symboliska arterna utan bör göras efter grupper av växt- och djurarter som anses vara indikativa

för en livsmiljös kvalitet. Förändringar i mängden av dessa arter över tid ger ett mått på värdet hos jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden inom en medlemsstat. Befintliga system för att mäta populationsmängder på nationell nivå eller genom regionala fallstudier bör utnyttjas eller nya system införas.

8 BEDÖMA EFFEKTERNA AV LANDSBYGDSTUTVECKLINGSPROGRAM

Under landsbygdsutvecklingsprogramperioden 2007–2013 kan indikatorer som mäter omfattningen av och kvaliteten hos resurserna med höga naturvärden visa olika förändringar i tillståndet. Arealen av jordbruksmark och skogar med höga naturvärden kan öka, vara stabil eller minska, vilket skulle vara förenat med förändringar i resursens kvalitet. I vissa fall kan det till och med förekomma motstridiga trender. Sammanställningen och viktningen av trender på nationell nivå måste dock göras med lyhördhet eftersom trenderna kan variera kraftigt mellan t.ex. regioner, jordbrukssystem och skogar. Programutvärderarna kommer att behöva använda sitt omdöme i detta avseende.

Indikatorerna avspeglar förändringar i miljön till följd av en rad olika drivkrafter och beslut från olika aktörer. Programutvärderarna måste använda det underlag som finns tillgängligt för att bedöma i vilken omfattning de observerade förändringarna går att hänföra till landsbygdsutvecklingsprogrammen.