

Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker

Hur fungerar de för arbetet med gynnsam bevarandestatus?

RAPPORT 6822 • MARS 2018



Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker

– hur fungerar de för arbetet med gynnsam
bevarandestatus?

En kartläggning av stödets roll som verktyg för skötsel av Natura 2000-områden
och marker med hotade arter

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6822-6

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2018

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2018

Omslag: Stora bilden, Fotograf: Hans Bjurling; Översta lilla bilden: Naturbetesmark, Sandhem
Västergötland Fotograf: Tore Hagman, Nedersta lilla bilden: Svartfläckig blåvinge, Fotograf: Bengt
Ekman.

Förord

EU:s jordbrukarstöd har en avgörande betydelse för lantbrukarnas ekonomi och för hävden av Sveriges betesmarker och slåtterängar. Jordbrukarstöden är också ett viktigt verktyg för att bevara och utveckla värdena i de betesmarker och slåtterängar som är utpekade som särskilt bevarandevärda inom det europeiska nätverket Natura 2000, liksom för hävden av betesmarker och slåtterängar med hotade arter. I den här rapporten undersöks hur jordbrukarstöden fungerar för skötseln av Natura 2000-områden och hotade arter vad gäller betesmarker och slåtterängar.

Rapporten kan fungera som ett underlag inför utformning av kommande landsbygdsprogram. Den kan också användas som underlag för att utveckla samarbete och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter.

Studien har genomförts inom projektet CAP:s miljöeffekter som är ett regeringsuppdrag om att följa jordbrukspolitikens effekter på miljön. Uppdraget är riktat till Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Havs- och vattenmyndigheten. I genomförandet av uppdraget medverkar även länsstyrelserna.

Arbetet med den här rapporten har bedrivits i en arbetsgrupp där Marianne Ekberg, Naturvårdsverket, Måns Bruun, Länsstyrelsen i Skåne län, David Ståhlberg, Jordbruksverket, Michael Frisk, Riksantikvarieämbetet och Åsa Thorsell, Länsstyrelsen i Jönköpings län har ingått.

Måns Bruun har genomfört och sammanställt intervjuer med sex utvalda länsstyrelser samt bistått med analyser av data.

Projektledare för arbetet har varit Marianne Ekberg, Maggie Javelius och Jonas Nordanstig på Naturvårdsverket.

Stockholm 8 februari 2018

Björn Risinger

Generaldirektör

Innehåll

FÖRORD	5
1. SAMMANFATTNING	8
SUMMARY	10
2. INLEDNING	12
2.1. PROBLEMINDIKATIONER	12
2.2. SYFTE	12
2.3. INNEHÅLL OCH AVGRÄNSNINGAR	13
2.4. METOD	13
2.5. VIKTIGA BEGREPP	14
2.6. RAPPORTENS DISPOSITION	15
3. BAKGRUND	16
3.1. GRÄSMARKER I EU:S NATURVÅRDSDIREKTIV	16
3.2. GRÄSMARKER OCH EU:S JORDBRUKARSTÖD	17
3.3. REGELTOLKNINGAR OCH REGELÄNDRINGAR	20
3.4. ÖVRIG FINANSIERING	21
4. ERFARENHETER AV JORDBRUKARSTÖD FÖR SKÖTSEL AV VÄRDEFULLA GRÄSMARKER	22
4.1. EN ÖVERVÄGANDE MAJORITET AV AREALEN HÄVDBEROENDE NATURA 2000-MARKER HAR STÖD	22
4.2. BETESMARKSDEFINITIONER, ERSÄTTNINGSNIVÅER OCH BRIST PÅ LANTBRUKARE UPPLEVS FÖRSVÅRA SKÖTSELN AV VÄRDEFULLA GRÄSMARKER	29
4.3. SÅ FÖRSÖKER LÄNSSTYRELSENA LÖSA FÖRVALTNINGEN AV VÄRDEFULLA GRÄSMARKER	41
5. DISKUSSION	47
5.1. SAMMANFATTANDE PROBLEMBILD	47
5.2. PROBLEM I MARKER MED OCH UTAN STÖD	49
5.3. ARBETSSÄTT OCH REGELVERK	56
6. SLUTSATSER OCH VIDARE ARBETE	59
6.1. SLUTSATSER I KORTHET	59
6.2. VIDARE ANALYSER OCH ARBETE	60
7. KÄLLFÖRTECKNING	62
8. BILAGOR	63

1. Sammanfattning

Det finns mer än en miljon hektar gräsmarker i Sverige, varav en del är hävdberoende och kommer att växa igen om de inte sköts genom bete eller slåtter. Ungefär 350 000 hektar tillhör någon av de naturtyper som faller under EU:s art- och habitatdirektiv. Sverige har ett ansvar att förvalta dessa naturtyper så att de uppnår gynnsam bevarandestatus. Den största finansieringskällan för skötsel av värdefulla gräsmarker är EU:s arealbaserade jordbrukarstöd (gårdsstöd och miljöersättningar).

Drygt 80 000 hektar av de hävdberoende gräsmarkerna ingår i EU:s Natura 2000-nätverk över områden med särskilt höga naturvärden. Omkring 30 000 hektar av dessa ligger utanför stödsystemet. En del av markerna har inte heller finansiering genom nationella medel, såsom anslaget för åtgärder för värdefull natur.

Ett grundläggande problem för delar av odlingslandskapet är brist på lantbrukare och betesdjur. Storleksrationaliseringen leder till att små och avlägset belägna marker inte längre brukas. Problemet är mest uttalat i glesbygdslänen.

Ersättningen är i många fall för låg. De biologiskt rikaste markerna har ofta en komplexitet och variation i form av exempelvis bryn, fuktiga partier eller buskage som i sig försvårar rationell skötsel. Sådana marker är därför särskilt beroende av tillräcklig finansiering för att inte värdena ska gå förlorade. Ersättningsnivån ska upplevas som rimlig för lantbrukaren i förhållande till det arbete som läggs ned.

Hur ängs- och betesmarker definieras inom stödsystemet har betydelse för stödarealen. Ersättningen sjunker då exempelvis träd- och buskrika områden med för lågt fodervärde räknas bort från den stödgrundande arealen. För lågt fodervärde kan handla om ren igenväxning, men också om för naturvärden viktiga miljöer – miljöer som likväl är beroende av viss hävd och som kan utgöra grunden för de värden som ska bevaras.

Länsstyrelserna uppfattar ibland stödreglerna som trubbiga genom att marker med behov av mer extensiv skötsel inte alltid ryms inom dem. Ibland uppfattas möjligheterna att ställa skötselvillkor som otillräckliga för att kunna åstadkomma en tillräcklig specifik skötselregim för vissa hotade arter. Olika länsstyrelser ser olika möjligheter inom stödreglerna.

Kompletterande finansiering kan behövas för att klara speciella miljöer, men innebär inte nödvändigtvis i sig en motsättning mellan stödregler och bevarandemål. De flesta län har objekt som sköts helt eller delvis med nationella medel.

Många länsstyrelser upplever att de egna resurserna är otillräckliga för att följa upp värdefulla gräsmarker, få ut kunskap om stödregler, markens värden, syftet med skötseln och ge återkoppling på resultaten. Ju bättre dialogen med lantbrukarna fungerar, desto större är möjligheterna att de kan

medverka till att hitta lösningar och metoder för att sköta markerna på ett önskvärt sätt.

Denna rapport lämnar inga förslag på konkreta ändringar när det gäller utformning av stödregler. I det fortsatta arbetet är det framförallt lämpligt att rikta in sig på ersättningsnivåerna och definitionerna av olika klasser av ängs- och betesmarker.

Naturvårdsverket och Jordbruksverket behöver samtidigt arbeta för en strategiskt grundad samsyn kring hur de olika finansieringsmöjligheterna ska användas för att på ett så effektivt sätt som möjligt säkra gräsmarksnaturtypernas långsiktiga överlevnad. Jordbrukarstöd och nationella medel ska totalt sett användas på ett så genomtänkt sätt som möjligt. I det arbetet kan också ligga ett behov av vägledning till länsstyrelserna.

Summary

There are more than one million hectares of grasslands in Sweden. Some of the area needs management and will consequently become overgrown if not managed by grazing or mowing. Over 350 000 hectares are grasslands habitats listed in the EU Habitat Directive. Sweden has an obligation to manage them with the aim of reaching a favourable conservation status. The major source for finance for the management of grasslands is the EU Common Agricultural policy (Single Payment Scheme and Agri-environmental payments).

More than 80 000 hectares of the grasslands needing management are part of the Natura 2000 network in Sweden, areas of special conservation interest. About 30 000 hectares are not included in the payment schemes. Some of the grasslands are not financed by national protection schemes either, such as the allocation for efforts regarding valuable nature.

A major problem for parts of the agricultural landscape is the lack of farmers and grazing animals. General structural changes in the agricultural sector has had the effect that small and desolate grasslands are no longer managed. This is more common in counties in rural areas.

The economical compensation levels are often too low. Areas with the highest biological values are often constituted by a complexity and great variation of land parcels, wetlands or bushes making rational management difficult. Such areas are therefore even more heavily dependent on financial support to secure their natural values. The economical compensation levels should be considered as fair by the farmers in comparison to the work needed to maintain the areas.

The way meadows and pastures are defined in the support system also affect the calculation of the eligible area. The levels of economical compensation decrease when grasslands rich in trees and bushes with low value for grazing are excluded from the eligible area. Extensively managed grasslands can be of low value for livestock production because of being over grown, but can also be high in conservation interest and needing some management to keep its natural values.

The County Administrative Boards sometimes consider the support system as inadequate since grasslands in need of less intensive management not always fit. Also, the possibilities to set specific management requirements for certain threatened species is perceived as insufficient. The County Administrative Boards perceive their opportunities very differently. It might be necessary to find additional financing for the

management of specific areas, but this does not necessarily constitute a conflict between the support system and the conservation objectives. Most counties have grasslands which are being managed purely by national funding.

Many County Administrative Boards also perceive their own resources as insufficient for the monitoring of valuable grasslands, spreading of knowledge and information about the compensation schemes, the natural values, the management aims and for giving feedback on the management results. The better the dialogue is with the farmers, the greater the opportunities to get them to contribute to find solutions and methods to manage their lands in the desired way.

This report does not suggest any concrete changes in the support schemes. In the future work, the compensation levels and the definition of meadows and pastures etc, requires more and further attention.

The Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Board of Agriculture need to form a strategic common view on how the various means of financing should be used to be as efficient as possible to secure the valuable grasslands in the long term. Support schemes within the frame of CAP and national funds should both be used in the best way possible. This also includes the need to give guidance to the County Administration Boards on how to fulfill this aim.

2. Inledning

EU:s arealbaserade jordbrukarstöd har en avgörande betydelse för lantbrukarnas ekonomi och för hävden av Sveriges betesmarker och slätterängar. År 1995 blev Sverige medlem i EU. De stöd och ersättningar som Sverige införde då, som en del i EU:s gemensamma jordbrukspolitik, har bidragit till att dämpa den nedåtgående trenden för arealen hävdade ängs- och betesmarker.

Jordbrukarstöden består av gårdsstöd och miljöersättningar, som är viktiga verktyg för att upprätthålla livskraftiga jordbruk och öppna landskap. De har också stor betydelse för möjligheten att bevara och utveckla de naturvärden som finns i särskilt värdefulla ängs- och betesmarker. Gräsmarker av naturtypskvalitet finns bland annat i Natura 2000-områden. Därtill finns det gräsmarker som hyser hotade arter som är beroende av rätt sorts hävd för sin överlevnad.

För naturvärden är det viktigt att jordbrukarstöden utformas och används på ett sätt som är effektivt för att bevara olika former av hävdgynnade värden i odlingslandskapet. Det är också viktigt att dessa stöd, där så är lämpligt, kombineras med andra verktyg för att åstadkomma en ändamålsenlig skötsel.

2.1. Problemindikationer

Både Jordbruksverket och Naturvårdsverket får med jämna mellanrum signaler från olika länsstyrelser som handlar om att de har problem med att uppfylla villkoren för jordbrukarstöd i vissa värdefulla betesmarker och slätterängar. Ersättningen upplevs i vissa fall för låg och ibland anser man att det uppstår motsättningar mellan bevarandevärden och stödregler. Länsstyrelserna påpekar även att det kan vara svårt, i vissa fall omöjligt, att kombinera jordbrukarstöden och medel från Naturvårdsverkets anslag för åtgärder för värdefull natur.

Från lantbrukarhåll framförs ibland synpunkten att myndigheterna ger dubbla budskap, där önskemål och krav från naturvärden inte överensstämmer med jordbrukarstödens regelverk.

Varken Jordbruksverket eller Naturvårdsverket har haft en tydlig bild av problemets omfattning; gäller det enstaka marker, eller rör det sig om ett mer systematiskt och genomgående problem?

2.2. Syfte

Rapportens syfte är att ta reda på hur väl gårdsstödet och miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet fungerar som verktyg för skötsel och bevarande av betesmarker och slätterängar i Natura 2000-områden och för hotade arter. Följande frågeställningar behandlas:

1. I vilken utsträckning finns det betesmarker och slåtterängar inom Natura 2000-områden som helt saknar jordbrukarstöd?
2. Vilka motsättningar kan uppstå mellan regler för jordbrukarstöden och bevarandemål för Natura 2000-områden eller hotade arter? Varför uppstår dessa motsättningar och är de vanligare för vissa naturtyper?
3. Hur löser länsstyrelserna eventuella problem som uppstår? I vilken utsträckning använder länsstyrelserna andra medel för att finansiera skötseln?

Frågeställningarna sätts in ett större sammanhang där också andra faktorer som har betydelse för den långsiktiga förvaltningen av ängs- och betesmarkernas natur- och kulturmiljövärden vägs in.

Rapporten kan vara ett underlag inför utformningen av kommande landsbygdsprogram. Den pekar även på möjliga framtida vägar för såväl länsstyrelsernas som sektorsmyndigheternas fortsatta arbete och kan användas som underlag för att utveckla samarbete mellan myndigheterna.

2.3. Innehåll och avgränsningar

Rapporten beskriver hur väl jordbrukarstöden upplevs fungera som verktyg för skötsel och bevarande av gräsmarksnaturtyper i betesmarker och slåtterängar inom Natura 2000-områden, respektive för skötsel och bevarande med avseende på hotade arter. Resultaten går dock delvis att applicera även för gräsmarker generellt, framför allt då för mark som är naturtypsklassad i ängs- och betesmarksinventeringen.

I rapporten används för enkelhetens skull genomgående begreppet lantbrukare, även om det i mindre utsträckning finns brukare av värdefulla ängs- och betesmarker som inte utgörs av lantbruksföretag, till exempel föreningar, golfanläggningar och liknande.

Rapporten lägger inte fram några specifika förslag till åtgärder.

2.4. Metod

Rapporten bygger på en enkätstudie och uppföljande intervjuer i sex län. Svaren sätts i relation till Jordbruksverkets stödstatistik och Naturvårdsverkets statistik över Natura 2000-områden.

Enkäten skickades till samtliga länsstyrelser i mars 2016. Frågorna (se bilaga 1) handlade om Natura 2000-områden, hotade arter, ändrade betesmarksdefinitioner och ändringar inom landsbygdsprogrammet som påverkar arbetet med hotade arter och Natura 2000-områden.

Länsstyrelserna i Skåne, Kalmar, Västra Götalands, Gotlands, Värmlands och Västerbottens län valdes ut för fördjupade intervjuer kring frågorna i enkäten. Urvalet gjordes dels utifrån enkätsvaren, dels för att täcka in

typiska problem och olika typer av marker och delar av landet. De som intervjuats har varit handläggare som arbetar med förvaltning av värdefull natur, åtagandeplaner för betesmarker och slåtterängar, åtgärdsprogram för hotade arter eller kontroll av jordbruksstöd.

Enkät svar och intervjuer sammanställdes och återremitterades till länsstyrelserna för kvalitetssäkring av underlaget. Sammanställningen biläggs inte rapporten, men finns tillgänglig hos Naturvårdsverket.

Databearbetningar över arealer inom Natura 2000-områden¹ med jordbruksstöd har gjorts av Länsstyrelsen i Skåne, grundade på data från Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Uppgifter från länsstyrelsernas rapportering till Naturvårdsverket angående nödvändiga bevarandeåtgärder i Natura 2000-områden har också använts.

Areal per naturtyp grundas på data inrapporterade från länsstyrelserna till Naturvårdsverket. Uppgifterna om stödarealer (data från 2014) har levererats av Jordbruksverket. Gräsmarksnaturtyperna är justerade mot jordbruksblocken 2017 och stöddata från 2014 för att få fram arealen för respektive kategori inom Natura 2000. Beräkningarna inkluderar inte naturtypen *högrötsängar* då en stor del av denna areal ligger i fjällvärlden och inte räknas som jordbruksmark.

2.5. Viktiga begrepp

Med *hotade arter* avses i den här rapporten ängs- och betesmarksarter som omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter eller är skyddade genom föreskrifter. Exempel på sådana arter är fältgentiana, violett guldvinge, läderbagge och sydlig kärnsnäppa. En fullständig förteckning över berörda arter finns i bilaga 3. *ÅGP-arter* är arter som omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter.

Bevarandeplanen beskriver vad som är syftet med bevarandet av varje enskilt Natura 2000-område och vilka bevarandeåtgärder som planeras. Länsstyrelsen ansvarar för att planen tas fram.

Begreppet *gynnsam bevarandestatus* har en central roll för uppföljningen av habitatdirektivet. En naturtyps bevarandestatus anses gynnsam när ett antal kriterier är uppfyllda och kan anges både för en viss naturtyp och för en enskild art.

Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden med särskilt värdefull natur inom EU. Enskilda *Natura 2000-områden* har genom regeringsbeslut förklarats som särskilt bevarandeområde enligt art- och habitatdirektivet eller som särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet.

Inom Natura 2000 har man definierat olika *naturtyper* som är särskilt skyddsvärda, till exempel gräsmarkstyperna *trädklädd betesmark*, *alvar* och

¹ SCI-områden (Site of Community Interest). I analysen har den s.k. naturtypskartan använts.

lövängar. Naturtyperna är sådana som riskerar att försvinna och där EU har ett speciellt ansvar på grund av att deras utbredningsområde huvudsakligen finns inom EU.

För betesmarker och slåtterängar som får ersättning för att de har särskilda värden ska länsstyrelsen upprätta en *åtagandeplan* som ska beskriva de värden marken har samt hur dessa ska skötas. Planen ska även beskriva hur gynnsam bevarande status ska uppnås. Sådana områden behöver inte ingå i ett Natura 2000-område.

Betesmark är helt eller delvis gräsbevuxen mark som betas. Även alvarmark, skogsbete och fäbodbete betraktas som typer av betesmark.

Slätteräng kallas gräsbevuxen mark som sköts med slåtter. Ibland betas slåtterängar efter slåttern, så kallat efterbete.

Ett *block* är ett varaktigt avgränsat område med jordbruksmark. Jordbruksmarken kan vara åkermark, betesmark eller övrig mark.

Landsbygdsprogrammet är ett struktur- och investeringsfondsprogram vars övergripande mål är att främja jordbrukets konkurrenskraft, säkerställa hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder samt att uppnå en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden. Hälften av landsbygdsprogrammet finansieras av EU och andra hälften av medel från statsbudgeten.

Gårdsstödet är ett arealbaserat inkomststöd som syftar till att främja lantbruket och hålla landskapet öppet. Det finansieras helt av EU.

Pro rata är en metod för att räkna ut fodervärde på betesmarker och slåtterängar, som grund för gårdsstöd. Genom pro rata kan ett procentuellt avdrag baserat på andelen mark som saknar fodervärde göras.

Miljöersättningar är ett samlingsnamn för olika typer av ersättningar som syftar till att vårda och utveckla odlingslandskapet och att använda miljövänliga metoder i lantbruket.

Jordbrukarstöd används som ett samlingsnamn för gårdsstöd och miljöersättningar. Ibland används även den generella termen *stöd*.

2.6. Rapportens disposition

I *avsnitt 3* ges en bakgrund som beskriver något om naturvårdsdirektiven, och finansieringskällorna för skötsel av betesmarker och slåtterängar samt hotade arter.

Avsnitt 4 innehåller redovisning av resultaten från enkät, intervjuer och statistikbearbetningar.

I *avsnitt 5* diskuteras vilka faktorer som är mest betydelsefulla när det gäller jordbrukarstödens betydelse och ändamålsenlighet för skötsel av värdefulla gräsmarker.

Avsnitt 6 innehåller de kortfattade slutsatser som kan dras av studien.

3. Bakgrund

3.1. Gräsmarker i EU:s naturvårdsdirektiv

Inom EU regleras naturvårdsfrågorna i första hand genom två direktiv; art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.² Syftena med direktiven är att bevara arter och naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som skyddsvärda. Bland annat har man inrättat ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk av naturområden som benämns Natura 2000-områden. Sverige ska som medlem i EU genomföra direktiven genom att införa dem i den nationella lagstiftningen.

Enligt artikel 6.1 i art- och habitatdirektivet ska medlemsländer genomföra de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för de utpekade Natura 2000-områdena. Dessutom har det klargjorts att artikel 6.2 kräver att naturtyperna inte försämras. Det gäller även att undvika försämringar som sker ”naturligt” till exempel genom bristfällig hävd.³

I Sverige är tjugosju arter och sjutton naturtyper knutna till hävdberoende gräsmarker enligt EU:s art- och habitatdirektiv. Direktivet omfattar inte bara förekomster inom Natura 2000-områden, utan innebär också ett åtagande att bibehålla eller vid behov förbättra förekomst och status för arter och naturtyper i landet som helhet. För de flesta av de direktivarter och naturtyper som är knutna till gräsmark är situationen idag ogynnsam och framtidsutsikterna ser dystra ut. Tabell 1 visar bevarandestatusen för de naturtyper som är knutna till olika typer av gräsmark i Sverige. Det finns ungefär 350 000 hektar gräsmarker med naturtypsklassning i Sverige.

Den främsta anledningen till gräsmarksnaturtypernas dåliga status uppges i ArtDatabankens rapport⁴ vara att naturtyperna har alltför små och fragmenterade arealer, samt att kvaliteten är dålig på grund av upphörd hävd, kvävenedfall och dåligt anpassad skötsel. *Slätterängar i låglandet*, *höglänta slätterängar* och *lövängar* uppgavs vara särskilt hotade eftersom det numera bara återstår små fragment av dessa naturtyper.

Utöver gräsmarksnaturtyper så finns också ett antal andra naturtyper som i varierande grad kan behöva skötas för att värdena ska bevaras. Det gäller bland annat *rikkärr* och *inlandsdyner*.

² Rådets direktiv 1992/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

³ EU-kommissionens vägledning om skötsel av Natura 2000-områden. Kapitel 2.6, s 22–23. Uppdaterad oktober 2017, men ej slutligt fastställd av EU-kommissionen.

⁴ ArtDatabanken, 2013. Arter och naturtyper i habitatdirektivet - bevarandestatus i Sverige 2013.

TABELL 1. Bevarandestatus för de sjuutton naturtyper som är knutna till gräsmark i Sverige. Status och areal enligt Sveriges senaste rapportering enligt artikel 17 i direktivet till EU-kommissionen (2013). Röd markering betyder att naturtypen hade en dålig status och grön markering en bra status. X betyder att statusen var okänd. Fält utan tecken anger en stabil eller okänd trend, plus och minus en positiv respektive negativ trend.

Gräsmarksnaturtyper		Bedömning av bevarandestatus						Areal ha
		Alpin region		Boreal region		Kontinental region		
Kod	Namn	2007	2013	2007	2013	2007	2013	
1330	Salta strandängar							2 400
1630	Strandängar Östersjön					+		5 900
4010	Fukthedar			—	—	—	—	260
4030	Torra hedar			—	—	—	—	13 200
5130	Enbuskmarker			x	x	x	x	4 800
6110	Basiska berghällar			—	—			2 300
6120	Sandstäpp					-		110
6210	Kalkgräsmarker	—	—	—	—	—	—	20 950
6230	Stagg-gräsmarker	—	—	—	—	—	—	9 000
6270	Silikatgräsmarker		—	—	—	—	—	144 400
6280	Alvar			—	—			19 610
6410	Fuktängar	—	—	—	—	—	—	36 620
6430	Högörtsängar			x		x		6 350
6450	Svämängar	—	—	—	—			2 800
6510	Slätterängar i låglandet			—	—	—	—	2 600
6520	Höglänta slätterängar	—	—	—	—			1 070
6530	Lövängar			—	—	—	—	590
9070	Trädklädd betesmark	—	—	—	—	—	—	74 100

3.2. Gräsmarker och EU:s jordbrukarstöd

Den största finansieringskällan för skötsel av betesmarker och slätterängar är EU:s jordbrukarstöd, som är en del av den gemensamma europeiska jordbrukspolitikerna (CAP). Årligen betalas mer än en miljard kronor ut i gårdsstöd och miljöersättningar till dessa marker⁵. EU:s jordbrukarstöd är uppdelat i två delar, pelare ett och två. I den första pelaren återfinns bland annat gårdsstödet som är ett arealbaserat inkomststöd och som finansieras helt från EU. I den andra pelaren finns stöd till miljöåtgärder och

⁵ Jordbruksstatistisk sammanställning på www.jordbruksverket.se.

landsbygdsutveckling. Landsbygdsprogrammet, med bland annat miljöersättningar till betesmarker och slåtterängar ligger i den andra pelaren. Dessa medel kommer till hälften från EU. De flesta betesmarker och slåtterängar har både gårdsstöd och miljöersättning.

Inom landsbygdsprogrammet finns även projektstöd som bland annat kan användas för restaurering av natur- och kulturmiljöer, inklusive ängs- och betesmarker. Vi har inte tagit fram någon uppgift på hur mycket pengar som går till sådana projekt.

Tabell 2 nedan visar hur stora arealer som stöd har sökts för under 2016, fördelat på län och olika typer av bete och slåtter. Totalt omfattar stöden cirka 450 000 hektar gräsmark.

TABELL 2. Stödareal betesmark och slåtteräng i hektar. Arealerna baseras till största delen på de arealer lantbrukarna har sökt stöd för 2016⁶

Län	Betes- mark	Slätter- äng	Skogs- bete	Fäbod- bete	Alvar- bete	Mosaik- betes- marker	Ospec. betes- mark	S:a betes- mark och slätter- äng
Blekinge	9 774	72	203	-	-	300	113	10 461
Dalarna	4 737	157	96	5 151	-	23	146	10 310
Gotland	16 369	228	4 419	-	4 645	227	32	25 921
Gävleborg	3 892	214	35	1 105	-	12	145	5 405
Halland	15 198	123	22	-	-	336	198	15 876
Jämtland	3 468	84	736	7 864	-	-	124	12 276
Jönköping	39 722	157	179	-	-	10	266	40 334
Kalmar	48 874	868	1 878	-	21 296	84	159	73 160
Kronoberg	20 072	225	36	-	-	52	158	20 543
Norrbotten	663	2 111	93	-	-	-	82	2 948
Skåne	52 626	2 108	59	-	-	25	468	55 285
Stockholm	9 749	103	683	-	-	61	177	10 773
Södermanland	15 469	393	533	-	-	178	105	16 678
Uppsala	14 217	362	1 486	-	-	256	135	16 456
Värmland	6 753	229	41	62	-	91	206	7 382
Västerbotten	1 495	169	182	193	-	-	115	2 155
Västernorrland	1 637	52	6	159	-	-	122	1 975
Västmanland	6 222	550	1	0	-	41	56	6 869

⁶ Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden JO 10 SM 1702, 2017

Västra Götaland	57 052	850	750	-	-	3 789	761	63 202
Örebro	8 160	208	216	1	-	19	113	8 716
Östergötland	39 862	219	1 383	-	-	271	232	41 966
Totalt	376 584	9 027	14 154	16 189	26 056	5 774	4 158	451 943

Ersättningsnivåerna i gårdsstöd och miljöersättningar under innevarande programperiod framgår av tabell 3.

TABELL 3. Nivåer i gårdsstöd och miljöersättningar för olika kategorier. Kronor per hektar.

Kategori	Gårdsstöd, kr*	Miljöersättning
Betesmarker och slätterängar med allmän skötsel	770 – 2 900	1 000
Betesmarker med särskild skötsel	770 – 2 900	2 800
Slätterängar med särskild skötsel	770 – 2 900	4 500
Alvarbete	Nej	1 000
Skogsbete	Nej	2 500
Fäbodbete	Nej	1 000
Mosaikbetesmarker	Nej	1 700
Gräsfattiga marker	Nej	1 700
Komplement bränning	Nej	800
Komplement efterbete	Nej	700
Komplement höhantering	Nej	1 700
Komplement lieslätter	Nej	7 000
Komplement lövtäkt	Nej	100/ styck
Komplement svårtillgängliga platser	Nej	1 000
Komplement särskild skötsel fäbodbete		1 200

*Stödbeloppet för gårdsstöd skiljer mellan olika gårdar och beror av erhållna stöd under tidigare programperioder. En utjämning av värdet på alla stödrätter sker fram till år 2020 då värdet är tänkt att bli cirka 1 260 kr per stödrätt (hektar).

Under tiden för färdigställandet av denna rapport har regeringen fattat beslut om att höja vissa av ersättningarna. Förändringarna ingår i ett förslag till justering av det svenska landsbygdsprogrammet som nu skickats till EU-kommissionen för godkännande. Förändringarna beräknas gälla från och med 2018.

Ett av huvudsyftena för EU:s gemensamma jordbrukspolitik är att bidra till en hållbar förvaltning av naturresurser. Detta innebär att CAP ska harmonisera med, och genom landsbygdsprogrammet stödja åtgärder kopplade till implementeringen av EU:s lagstiftning på miljöområdet. För biologisk mångfald är art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

hörnstenar i EU-lagstiftningen. Stöd och ersättningar i CAP ska kunna användas för att finansiera skötseln av naturtyper och arter i odlingslandskapet som omfattas av art- och habitatdirektivet. Vid utformningen av stöden behöver en avvägning göras mellan lantbrukarnas och naturvårdens behov samt värdet av administrativt enkla lösningar. Hänsyn behöver också tas till hur nationella medel används eller kan användas för att på ett kostnadseffektivt sätt bevara odlingslandskapets naturvärden.

3.3. Regeltolkningar och regeländringar

Sverige har vid olika tidpunkter genomfört förhandlingar med EU-kommissionen för att få gehör för att kunna ge ersättning till många hävdgynnade strukturer i våra värdefullaste betesmarker och slåtterängar. En rapport inom CAP:s miljöeffekter 2012 konstaterade till exempel att de regeländringar Sverige tvingats till 2008 och 2009 lett till konflikter med art- och habitatdirektivet.⁷ I det nya landsbygdsprogrammet (2014–2020) har justeringar skett, men för en del marker och strukturer verkar det fortfarande vara problematiskt att döma av olika problemfall som påtalats av länsstyrelserna. Huruvida dessa problemfall är exempel på mer omfattande systemfel eller mer är att betrakta som enstaka specialfall är, som tidigare framgått, ett grundmotiv för den här rapporten.

3.3.1. Ändrad betesmarksdefinition

En ny betesmarksdefinition som till skillnad mot tidigare är gemensam för gårdsstöd och miljöersättningar för betesmarker med allmänna och särskilda värden infördes 2015. Samtidigt infördes nya definitioner för specialklasserna skogsbete, alvarbete, fäbodbete, mosaikbetesmarker och gräsfattiga marker. Den viktigaste skillnaden jämfört med föregående program är att den stödgrundade arealen nu baseras på fodervärde. Buskage, småvatten, trädtäta områden och andra strukturer med begränsat fodervärde kan ingå utan att stödnivån påverkas så länge strukturerna inte överskrider en viss andel av ytan. Då blir det ett procentuellt avdrag (*pro rata*). I bilaga 4 finns en kortfattad beskrivning av en del av regelverket kring gårdsstöd och miljöersättningar. Där görs även en jämförelse med tidigare regelverk (2007–2013).

3.3.2. Dubbelfinansiering

Länsstyrelserna har sedan länge upplevt osäkerhet kring vad som gäller för så kallad dubbelfinansiering för skötsel av ängs- och betesmarker. Är det förenligt med EU:s stödregler att skjuta till medel om jordbrukarstöden inte täcker skötselkostnaderna? Under tiden för färdigställandet av den här

⁷ Jordbruksverket (2012b). Hur påverkas natur- och kulturvärden av en striktare betesmarksdefinition? Rapport 2012:20.

rapporten har Jordbruksverket låtit utreda frågan. Slutsatsen är bland annat att om länsstyrelserna själva söker stöd så kan de komplettera med nationella medel för att täcka skötselkostnaderna (se vidare bilaga 5 och 6).

3.4. Övrig finansiering

Sverige avsätter drygt 150 miljoner kronor om året av nationella medel från anslaget Åtgärder för värdefull natur till skötsel och förvaltning av hotade arter och naturtyper⁸. Cirka 100 miljoner kronor går till arter och naturtyper knutna till ängs- och betesmarker.

Dessutom används medel till exempel inom flera *LIFE*-projekt för att restaurera och utveckla betesmarker och slåtterängar. Nedan nämns några pågående projekt. Projekten finansieras oftast med 50 % EU-medel och 50 % nationella medel. Merparten av den nationella delen kommer från anslaget för Åtgärder för värdefull natur:

- Projektet *BushLIFE* i Skåne ska, med en budget på cirka 3 miljoner kronor, restaurera många av de skånska träd- och buskrika gräsmarker som ingår i Natura 2000.
- Länsstyrelserna i Skåne, Hallands och Kalmar län arbetar tillsammans med Lunds universitet och Kristianstad Vattenrike med projektet *SandLIFE*. Projektet leds av Länsstyrelsen i Skåne och har en budget på 70 miljoner kronor.
- *LIFE*-projektet *Coast benefits* genomförs av länsstyrelserna i Östergötlands, Södermanlands och Hallands län. Projektets budget uppgår till totalt 83 miljoner kronor. Projektet omfattar naturvård av många olika slag, bland annat vård av odlingslandskap, restaurering av traditionella betesmarker, hamling av träd, och restaurering av alltför tuviga strandängar.
- *LIFE Vänern* är ett samarbetsprojekt mellan länsstyrelserna i Värmlands och Västra Götalands län, med syfte att restaurera viktiga livsmiljöer kring Vänern för ett antal fåglar och naturtyper som är utpekade i EU:s fågeldirektiv och art- och habitatdirektiv.
- *LIFE+ Vänern* omfattar restaureringsinsatser för igenväxande odlingslandskap i fyra olika delar av Vänerområdet. Till övervägande del handlar insatserna om att återskapa gamla betesmarker.

⁸ Naturvårdsverket (2015). Åtterrapporering av åtgärder för biologisk mångfald 2013–2015. Dnr NV-06813-15.

4. Erfarenheter av jordbrukarstöd för skötsel av värdefulla gräsmarker

Resultaten nedan kommer huvudsakligen från tre olika källor, enkäten som 19 av 21 länsstyrelser svarat på (alla utom länsstyrelserna i Uppsala och Örebro län), fördjupade intervjuer med länsstyrelserna i Kalmar, Västra Götalands, Skåne, Gotlands, Värmlands och Västerbottens län samt statistik hämtad från Jordbruksverket och Naturvårdsverket som bearbetats av Länsstyrelsen i Skåne. Material från länsstyrelsernas rapportering till Naturvårdsverket angående nödvändiga bevarandeåtgärder i Natura 2000-områden har också använts.

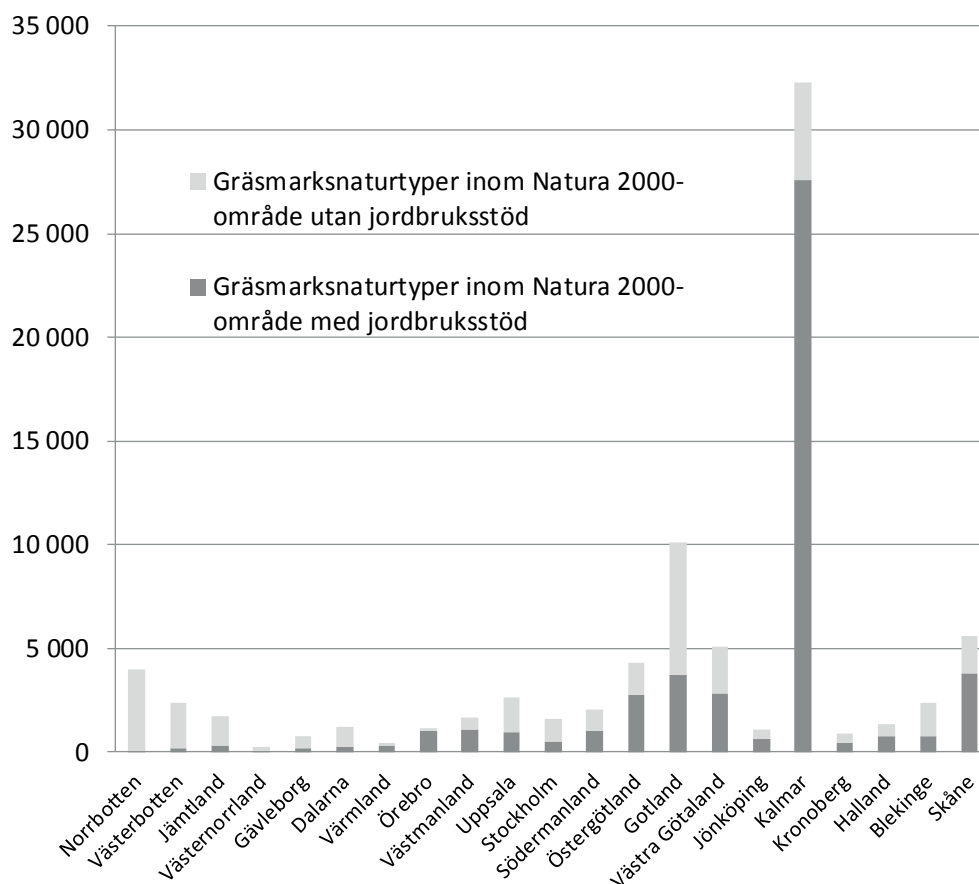
4.1. En övervägande majoritet av arealen hävdberoende Natura 2000-markering har stöd

Nedan följer en genomgång av de utmaningar som länsstyrelserna beskriver när det gäller jordbruksstöden och skötsel av värdefulla gräsmarker. Huvuddelen avser det som görs inom Natura 2000-områden, men många av svaren är också tillämpliga på arbetet med hotade arter i områden utanför dessa. Om inget annat anges är det länsstyrelsernas egna upplevelser som uttrycks.

4.1.1. Andelen mark utan stöd är högre i norr än i söder

Det finns drygt 90 000 hektar gräsmark med naturtypskvalitet inom Natura 2000 i Sverige. Omkring 80 000 hektar är beroende av bete eller slåtter. Ungefär 30 000 hektar av den hävdberoende arealen saknar stöd. I den fortsatta framställningen avses med gräsmarker inom Natura 2000 alltid naturtypsklassade arealer.

Figur 1 visar arealerna i respektive län av naturtyper gräsmark som har, respektive saknar, jordbrukarstöd. I denna och efterföljande figur har inte naturtypen *högrötsängar* som omfattar knappt 10 000 hektar (i princip hela arealen i de tre nordligaste länen) inkluderats. Detta beror på att naturtypen i de berörda länen till stor del inte behöver hävd.



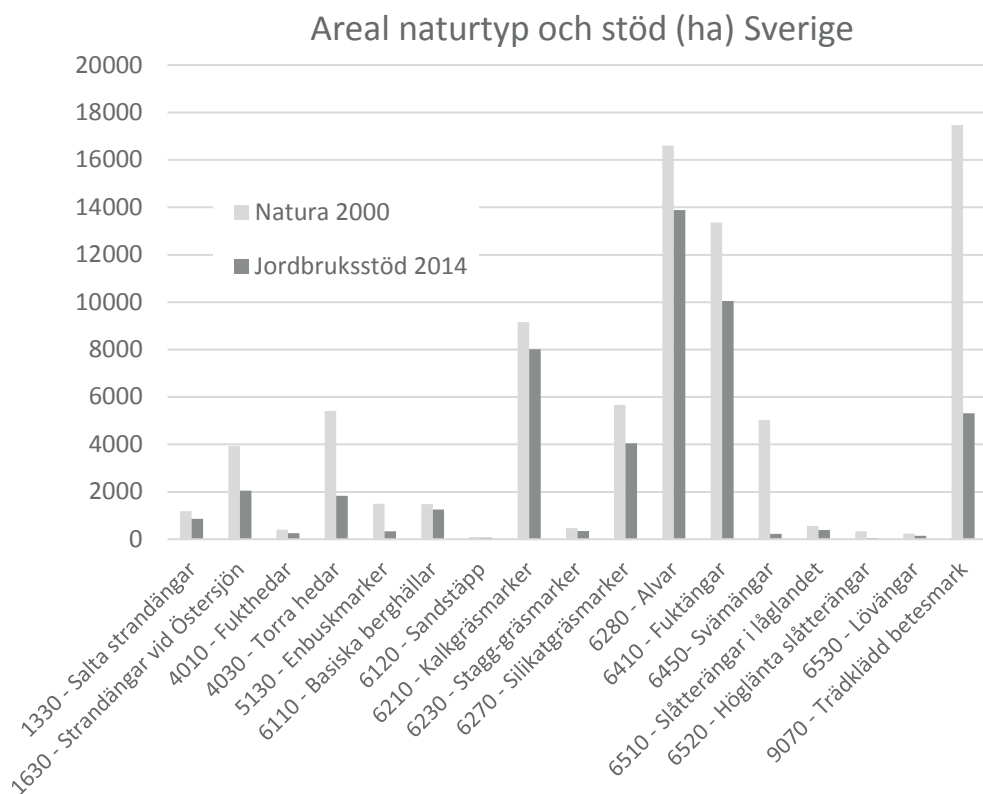
FIGUR 1. Areal (hektar) betesmarker och slätterängar klassade som någon gräsmarksnaturtyp⁹ inom Natura 2000-område med respektive utan jordbrukarstöd. Kalmar län sticker ut på grund av de stora gräsmarksarealerna på alvaret.

Det är tydligt från figuren att arealen gräsmarker inom Natura 2000 är ojämnt fördelad mellan länen, liksom hur stor andel som omfattas av jordbrukarstöd. De största arealerna utanför stöd finns på Gotland och i Kalmar och Norrbottens län. Skåne och Kalmar är exempel på län med förhållandevis hög andel inom stöd, medan länen i norra Sverige har påtagligt låga andelar med stöd.

4.1.2. Bland annat trädklädda betesmarker är överrepresenterade bland de marker som är utan stöd

I figur 2 visas hur stora arealer av gräsmarksnaturtyperna inom Natura 2000 i landet som helhet som sköts med respektive utan jordbrukarstöd.

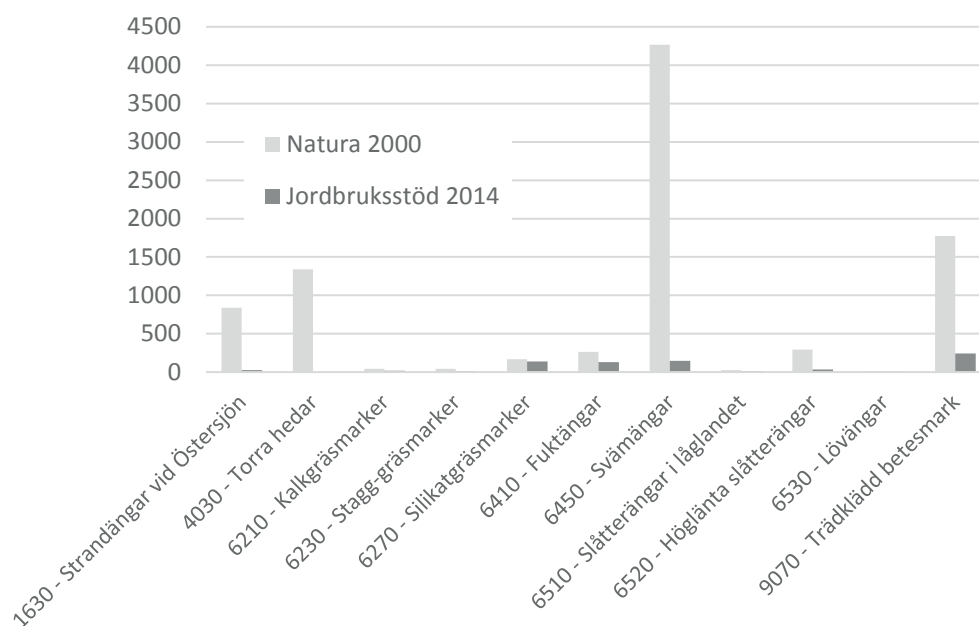
⁹ Gräsmarksnaturtyper är de naturtyper som ingår i Natura 2000 som normalt kräver hävd i form av bete eller slätter. Utöver dessa finns också ett antal naturtyper om ofta, men inte alltid, kräver hävd, till exempel naturtypen rikkärr som särskilt i södra Sverige ofta hävdats genom ängsbruk eller betesdrift och i dessa delar av Sverige därför riskerar växa igen till sumpskog om de inte hävdas.



FIGUR 2. Gräsmarksnaturtyp inom Natura 2000-områden i hela landet; total areal och areal med jordbrukarstöd (hektar).

Vissa gräsmarksnaturtyper är överrepresenterade bland de marker som inte har stöd. Förutom för *högrötsängar* (som inte finns med i figuren) där det som nämnts ovan inte föreligger ett hävdbehov på samma sätt, gäller detta naturtyperna *strandängar vid Östersjön*, *torra hedar*, *enbuskmarker*, *svämängar*, *höglänta slätterängar*, *lövängar* och *trädklädda betesmarker*. För dessa naturtyper saknar runt hälften av arealen jordbrukarstöd.

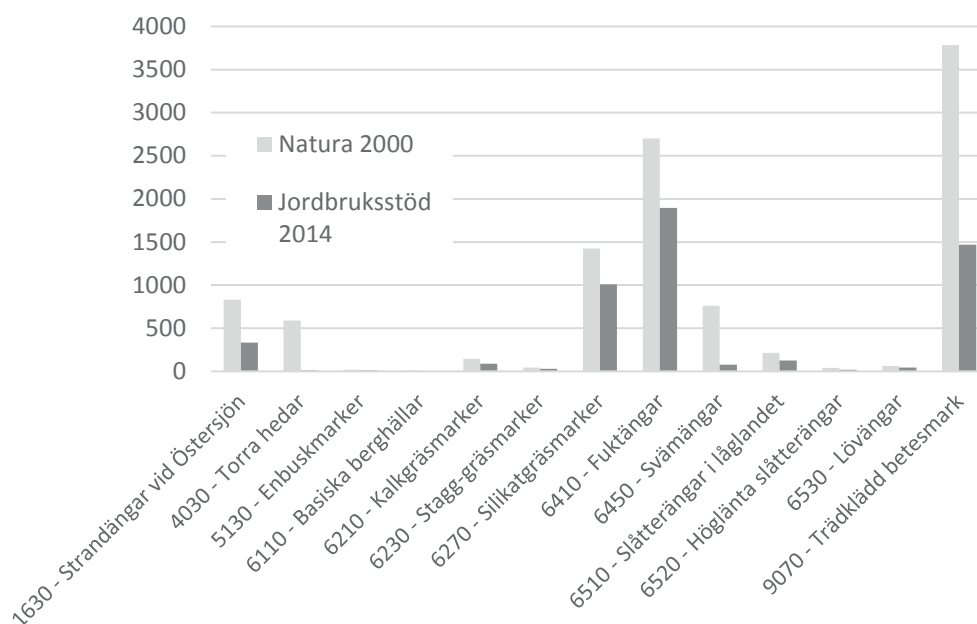
I figurerna 3–5 nedan redovisas arealerna av respektive naturtyp med respektive utan stöd i olika delar av landet, Norrland, Svealand och Götaland. I alla tre regionerna är trädklädda betesmarker en av de naturtyper som har störst arealer utanför stödsystemen.



FIGUR 3. Natura 2000-områden i **Norrland**: total areal gräsmarksnaturtyp, samt gräsmarksnaturtyp som har jordbrukarstöd (hektar).

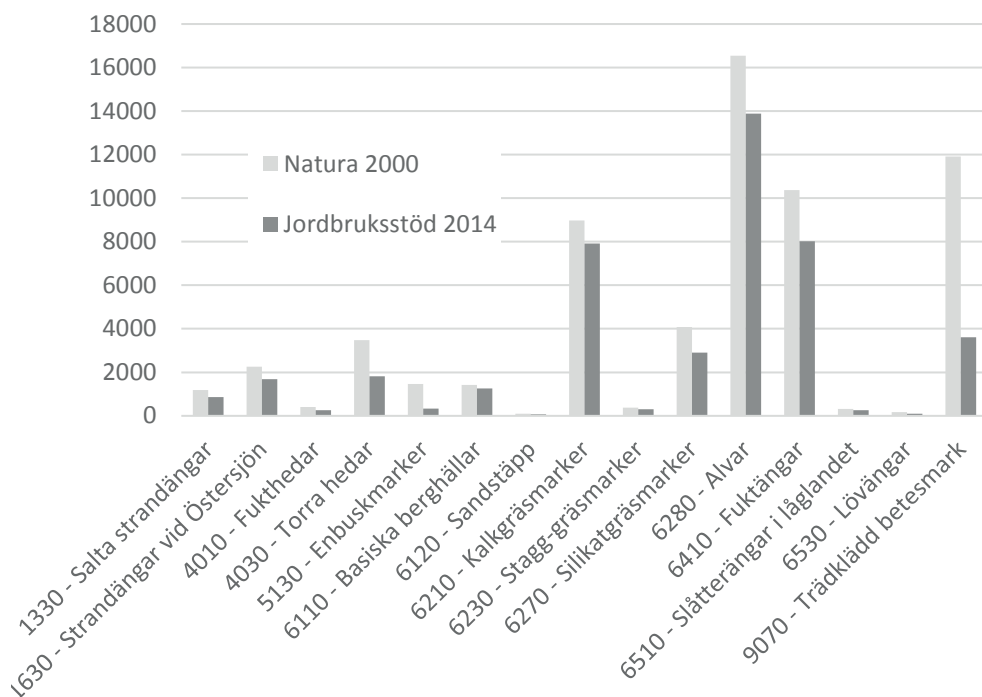
Det framgår av figuren att andelen av arealen gräsmarksnaturtyper (ej inräknat *högoränsängar*) inom Natura 2000 i Norrland som har jordbrukarstöd är låg. För vissa naturtyper är arealen som sköts med stöd mycket låg. För vissa naturtyper finns det arealer där den naturliga dynamiken delvis förhindrar igenväxning och där behovet av bete och slåtter därför är lägre. Det gäller främst *svämängar* där regelbundna översvämningar bromsar igenväxningen och *strandängar vid Östersjön* där isskrap vintertid får motsvarande effekt. För exempelvis *trädklädda betesmarker* finns det marker som sköts med stöd, men som synes är andelen alltfjämt liten.

Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker – hur fungerar de för arbetet med gynnsam bevarandestatus?



FIGUR 4. Natura 2000-områden i **Svealand**: total areal gräsmarksnaturtyp samt gräsmarknaturtyp som har jordbrukarstöd (hektar).

Även i Svealand är en stor andel av naturtypen *trädklädda betesmarker* utan stöd, detta gäller framförallt Stockholms, Södermanlands, och Uppsala län.



FIGUR 5. Natura 2000-områden i **Götaland**: total areal gräsmarksnaturtyp samt gräsmarknaturtyp som har jordbrukarstöd (hektar).

Precis som i Norrland och Svealand har en stor andel av naturtypen *trädklädda betesmarker* inte jordbrukarstöd i Götaland. Den största arealen

återfinns här på Gotland, i Kalmar och i Östergötlands län. Som framgår av figurerna så utgörs omkring en tredjedel av den samlade arealen gräsmarksnaturtyper utan stöd av trädklädda betesmarker – en fjärdedel bara i Götaland.

4.1.3. Det finns olika orsaker till att värdefulla gräsmarker är utan stöd

I enkätundersökningen fick länsstyrelserna möjlighet att ange – och rangordna – olika orsaker till att gräsmarker inom Natura 2000 saknar jordbrukarstöd (se bilaga 1). Orsakskategorierna framgår av tabellen nedan och speglar hur länsstyrelserna bedömer relationerna mellan stödutformning, ekonomiska faktorer och bevarandemål.

Tabell 4 visar länsstyrelsernas bedömning av vilka problem som är kopplade till ängs- och betesmarker inom Natura 2000-områden utan jordbrukarstöd. Den visar också vilka aspekter som respektive länsstyrelse inte har bedömt medför problem.

14 av 19 länsstyrelser anger att de har ”ett fåtal” ängs- och betesmarker inom Natura 2000-områden som ”till övervägande del inte har jordbrukarstöd”. Länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Stockholms, Jämtlands och Norrbottens län bedömer antalet till ett flertal. Bedömningen av flertal respektive fåtal är svårtolkad och antalsbedömningen får därför tolkas med försiktighet. Framför allt kan det vara skillnad mellan antal och areal eftersom Natura 2000-områden kan vara väldigt olika stora. Totalt finns det omkring 1 700 Natura 2000-områden med hävdgynnade gräsmarksnaturtyper i landet (jämför figur 7 som visar hur områdena är fördelade mellan länen). Vanligen består varje område av flera enskilda ängs- och betesmarker.

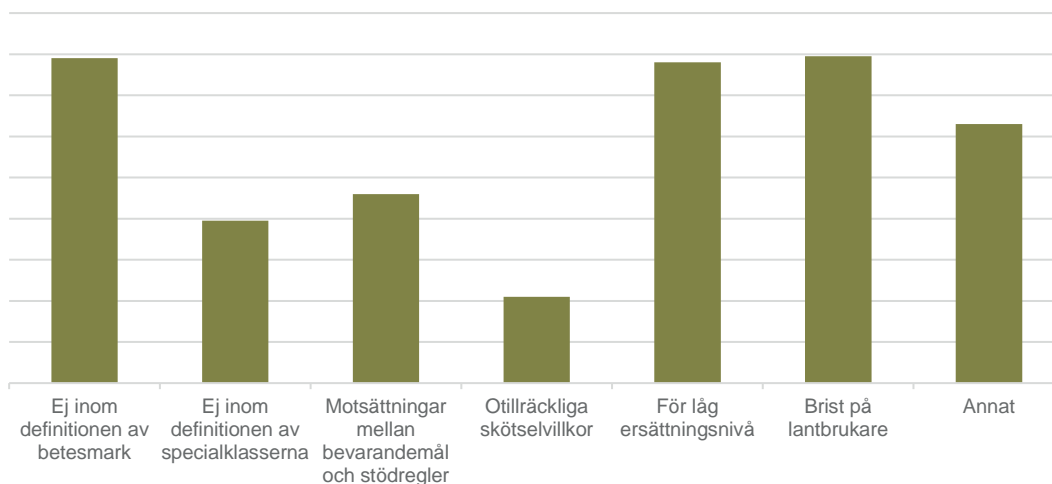
TABELL 4. Olika anledningar till varför ängs- och betesmarker inom Natura 2000-områden saknar jordbrukarstöd (enligt länsstyrelsernas bedömningar).

Orsakskategori	Län där detta bedöms vara ett skäl	Län där detta inte bedöms vara ett skäl
<i>Marken berättigar inte till gårdsstöd eller miljöersättningar enligt definitionen av betesmarker och slätterängar</i>	Norrbotten, Västernorrland, Dalarna, Värmland, Västmanland, Stockholm, Södermanland, Östergötland, Gotland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Blekinge, Halland, Skåne	Västerbotten, Jämtland, Gävleborg, Västra Götaland,

<i>Marken berättigar inte till miljöersättning enligt definitionerna för alvarbete, skogsbete, fäbodbete, mosaikbete eller gräsfattiga marker</i>	Gävleborg, Värmland, Stockholm, Södermanland, Gotland, Kalmar, Kronoberg, Halland	Norrboten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Västmanland, Östergötland, Västra Götaland, Jönköping, Blekinge, Skåne
<i>Det finns motsättningar mellan bevarandemålen för marken och skötselvillkoren enligt miljöersättningarna, varför vi har valt andra lösningar för marken (t.ex. medel från skötselanslaget).</i>	Norrboten, Jämtland, Dalarna, Värmland, Stockholm, Östergötland, Västra Götaland, Kalmar, Halland	Västerbotten, Västernorrland, Gävleborg, Västmanland, Södermanland, Gotland, Jönköping, Kronoberg, Skåne, Blekinge
<i>Det går inte att ställa tillräckligt precisa skötselkrav inom ramarna för stöden, varför vi har valt andra lösningar för marken (t.ex. medel från skötselanslaget).</i>	Västerbotten, Stockholm, Västra Götaland, Kalmar, Halland	Norrboten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg, Dalarna, Värmland, Västmanland, Södermanland, Östergötland, Gotland, Jönköping, Kronoberg, Blekinge, Skåne
<i>Ersättningsnivån är för låg för att brukaren ska vara intresserad.</i>	Norrboten, Västerbotten, Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Västmanland, Stockholm, Södermanland, Östergötland, Gotland, Västra Götaland, Kalmar, Halland, Skåne	Jämtland, Dalarna, Jönköping, Kronoberg, Blekinge
<i>Det finns ingen som vill bruka marken (andra skäl än att ersättningsnivån är för låg)</i>	Norrboten, Västerbotten, Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Västmanland, Stockholm, Södermanland, Östergötland, Gotland, Västra Götaland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Blekinge	Jämtland, Dalarna, Halland, Skåne
<i>Annat. Beskriv nedan.¹</i>	Norrboten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg, Värmland, Västmanland, Södermanland, Västra Götaland, Jönköping, Kronoberg, Blekinge	Västerbotten, Dalarna, Stockholm, Östergötland, Gotland, Kalmar, Halland, Skåne

¹ Under kategorin *Annat* har länsstyrelserna bland annat pekat på administrations- och kontrollrutiner, möjligheterna till extensivt bete, markägarnas kunskap och förståelse, alltför igenväxta marker och ändrade ägarförhållanden.

Orsakerna till varför betesmarkerna inte har stöd varierar mellan länen. För att urskilja vilken eller vilka orsaker som är viktigast totalt sett har svaren för varje länsstyrelse viktats efter den rangordning som gjorts. Den sammanlagda viktade poängen för respektive orsakskategori framgår av figur 6.



FIGUR 6. Länsstyrelsernas summerade bedömning av olika anledningar till varför ängs- och betesmarker inom Natura 2000-områden till övervägande del saknar jordbrukarstöd. Viktningen har skett efter hur länsstyrelserna har rangordnat svaren. Viktigste orsak har fått 7 poäng, näst viktigaste 6 poäng osv. Oviktiga orsaker har inte poängsatts.

Det framgår av figuren att de tre viktigaste orsakerna är ungefär lika stora:

- marken berättigar inte till gårdsstöd eller miljöersättning eftersom den inte omfattas av betesmarksdefinitionen,
- det finns inte någon som vill bruka marken och
- ersättningsnivån är för låg.

Det framgår också att det minst vägande problemet (bortsett från vad som har angivits under *Annat*) är då man inte inom ramen för stöden kan ställa tillräckligt precisa skötselkrav.

Man bör komma ihåg att olika länsstyrelser kan ha tolkat orsakskategorierna olika och att både arealer och naturgivna förhållanden i övrigt skiljer sig mellan län. Figuren bör därför tolkas med viss försiktighet.

4.2. Betesmarksdefinitioner, ersättningsnivåer och brist på lantbrukare upplevs försvåra skötseln av värdefulla gräsmarker

I det följande beskrivs länsstyrelsernas erfarenheter närmare när det gäller orsaker till att marker är utan stöd, liksom upplevda motsättningar för marker som har stöd.

4.2.1. Marker med lågt fodervärde faller utanför definitionerna för betesmark och specialklasser

Att marker helt eller delvis är utan stöd kan bero på att de är igenväxta eller på att de innehåller strukturer som bryn, sandiga områden eller vattensamlingar, det vill säga olika typer av avgränsade ytor som saknar fodervärde och därmed, om de är för stora eller utgör för stor andel av en mark, inte kan ingå i den stödgrundande arealen enligt nuvarande betesmarksdefinition. Länsstyrelserna i Västmanlands och Gotlands län anger att olika strukturer är den viktigaste anledningen till att betesmarker och slåtterängar inte får stöd. Länsstyrelsen i Hallands län bedömer att den viktigaste orsaken (gäller mer än 70 % av arealen) till att markerna inte är stödberättigade är hedar med risvegetation som inte ingår i nuvarande definition av betesmark.¹⁰ Länsstyrelserna i Dalarnas och Östergötlands län anger att merparten av markerna utan stöd är igenväxta.

Av de fördjupade intervjuerna framgår att det i Kalmar, Skåne och Gotlands län finns större områden inom Natura 2000-gräsmarker som har ritats bort från gårdsstöd eller miljöersättningar eftersom de klassats som annat ägoslag. Framför allt rör det sig om igenväxning av träd och buskar, men det kan även vara vatten eller andra impediment som är större än 500 m² eller 1 000 m² för specialklasserna. Länsstyrelsen i Kalmar län påpekar att trädklädda betesmarker på sikt sannolikt kommer att överges som betesmarker om de inte erhåller någon form av ersättning. Enligt länsstyrelsen i Gotlands län finns där strandängar, bland annat häckningslokaler för rödspov, där betestrycket bedömts vara för lågt för att markerna ska kunna få ersättning.

Länsstyrelserna i Värmlands och Västerbottens län ser det något annorlunda ut jämfört med de intervjulän som har mycket jordbruksmark. Jämfört med länen i Götaland finns det inte särskilt många hävdberoende Natura 2000-områden i skogslänen (se även figur 7 nedan), men de flesta av de betesmarker som hävdas har gårdsstöd. Man uttrycker också att man inte har särskilt stora arealer som inte har ersättning, men där finns exempelvis trädklädda betesmarker som man inte vill ta med i stöden eftersom man då skulle behöva utföra alltför hårda röjningar som skadar naturvärdena.

¹⁰ 2016 gjorde Jordbruksverket en notifiering till EU av ljunghedar. "Heather managed (cultivated) by grazing and/or burning are environmentally important and valuable habitats, created from traditional use as pastures in Sweden" (ISAMM-formulär 000457, inskickat 2016-03-23). Notifieringen bör innebära att ljunghedarna kan ingå i definitionen av betesmark framöver.

Definitionen på betesmark ändrades till den innevarande programperioden. Eftersom både enkät och intervjuer genomfördes våren 2016 när stöden var förhållandevis nya får nedanstående synpunkter och resultat i huvudsak anses grundade på de erfarenheter länsstyrelserna hade då, även om vi fått in vissa kompletterande svar under 2017.

Tolv av de nitton länsstyrelser som svarat på enkäten föredrar systemet med pro rata (skattning av hur stor andel av en mark som har för lågt fodervärde, exempelvis täta trädgångar; se bilaga 4) i den nuvarande betesmarksdefinitionen (2014–2020) jämfört med trädräkningsreglerna under den förra programperioden. Särskilt positiva är man till att regler om antal träd och trädthet tagits bort, vilket bland annat minskar risken för att värdefulla träd huggs ner. Många länsstyrelser har påpekat att reglerna är så nya att det ännu är svårt att se konsekvenserna av ändringarna. Åtta av länsstyrelserna upplever att pro rata-reglerna är komplexa och svåra att kommunicera.

Många länsstyrelser bedömer att de nuvarande reglerna kommer att leda till att mer mark kan bli stödberättigad. Undantaget är specialklasserna, främst alvarmarker och skogsbeten, där en strängare tolkning av vad som är tillåtna strukturer istället innebär att mer mark kan komma att hamna utanför stödberättigad areal.

Tabell 5 nedan visar att det även i nuvarande programperiod finns biologiska eller kulturhistoriska strukturer i betesmarker och slåtterängar – med relevans för möjligheten att nå gynnsam bevarandestatus – som enligt länsstyrelsen inte kommer ingå i stödberättigad areal eller som kommer att få en lägre ersättning än tidigare.

TABELL 5. Länsstyrelsernas synpunkter på definitionen av betesmark relaterat till gynnsam bevarandestatus.

Län	Fodervärde	Strukturer
Blekinge	Vissa trädklädda marker kan inte få stöd.	I kustnära marker kan man behöva spara strukturer för att få vindskydd och lä i miljöer för läderbagge.
Gotland	Ytor med litet fodervärde faller ur stödet. Här kan finnas stora biologiska värden.	Naturvärdena skulle minska om markerna åtgärdades enligt stödreglerna.
Halland	Stor risk att ljunghedar ritas bort.	Strandängar ritas bort i större utsträckning än tidigare.
Kalmar	Hässlen kan inte längre få stöd.	Strandzoner och brynmiljöer stängslas bort.
Norrbotten	Arealavdrag måste göras i slåtterängar med mycket sten. Marken är besvärlig att slå men får mindre stöd. Vissa trädklädda marker kan inte få stöd.	

Södermanland	Vissa miljöer, t.ex. sandiga marker eller områden med betad ljung, faller utanför definitionen.	
Värmland		Stöd villkor kan inte sättas på landskapselement/-partier som ritas bort, vilket kan leda till att stora delar av markens särskilda värden försvinner.
Västra Götaland	Små ytor med litet fodervärde faller ur stödet. Här kan finnas stora biologiska värden. Många av de naturvårdsmässigt mest värdefulla delytorna i en betesmark producerar mindre foder än mer triviala ytor och riskerar att få en lägre ersättning. Detta gäller också många trädklädda betesmarker, främst områden med grova ekar.	
Östergötland		Stöd villkor kan inte sättas på landskapselement/-partier som därför ritas bort.

4.2.2. För att marker ska skötas krävs både lantbrukare och tillräckliga ersättningsnivåer

Om ersättningsnivån är för låg kan det få till effekt att ingen vill bruka marken. Att det saknas lantbrukare kan också ha andra orsaker, till exempel demografiska faktorer och att jordbruket i vissa delar av landet nästan helt har avvecklats.

Länsstyrelserna i Värmlands och Gävleborgs län uppger att det vanligaste skälet till att marker blir utan stöd är att det inte längre finns någon som brukar marken. Länsstyrelserna i Gävleborgs och Norrbottens län uppger också att de har lantbrukare som av olika skäl inte vill binda upp sig för en ny period. Länsstyrelsen i Gotlands län uppger att det i vissa områden börjar bli ont om djur på grund av generationsväxling eller dålig lönsamhet. Vissa områden är också små och utspridda och det finns inget intresse från djurägare att bruka dem.

Länsstyrelsen i Västerbottens län uppger att där finns stora områden som inte hävdas. Ofta rör det sig om fuktiga gräsmarker eller myrmarker som är näringsfattiga. Igenväxningen sker mycket långsamt varför den uteblivna hävden inte blir ett akut problem på samma sätt som i de södra delarna av landet. För vissa naturtyper rör det sig om stora arealer. Att markerna inte hävdas beror ofta på att det inte finns några lantbrukare i närheten som kan sköta markerna och dessa har då inte någon stöd- eller ersättningsform. Länsstyrelsen bedömer samtidigt att en övervägande del av de marker som hävdas har gårdsstöd och miljöersättningar. I de fall gräsmarker ligger i anslutning till andra, ej hävdberoende, naturtyper som ingår i det utpekade

Natura 2000-området har ofta gräsmarken tagits med även om de inte längre hävdas.

Enligt länsstyrelsen i Värmlands län finns även en del brukade slåttermarker inom skyddade områden som inte ligger med i stödsystemet. Anledningen är då ofta att lantbrukarna är äldre och inte prioriterat att sätta sig in i hur man söker ersättningarna. De sköter gärna markerna genom slåtter, med lie eller slåtterbalk, varför länsstyrelsen ersätter dem med medel från anslaget för åtgärder för värdefull natur.

Länsstyrelsen i Skåne anger att ersättningsnivån inte är tillräcklig för att sköta en del av de marker som har stor variation eller många strukturer. Ett exempel är att det med dagens ersättningssystem och djurbesättningar är svårt att få ett optimalt betetryck över ett helt jordbruksblock. Här hade fällindelningar kunnat vara en del av lösningen, men eftersom detta skulle innebära merarbete för lantbrukarna går det inte att ställa sådana krav inom ramen för nuvarande ersättningsnivåer.

4.2.3. Marker med stor variation eller särskilda skötselbehov passar dåligt in i stödsystemet

I de fördjupade intervjuerna har flera av länen gett exempel på Natura 2000-objekt som helt eller delvis inte får ersättning eftersom de inte passar in i systemet av en eller annan anledning. Flera länsstyrelser anger problemen med att få med ”blå bård” i ersättningarna. Denna struktur är viktig för att strandängar ska vara naturvårdsbiologiskt funktionella.

Länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Västernorrlands och Jämtlands län uppger att de inte har några marker som på grund av stödreglerna skulle kunna vara svåra att sköta på ett naturvårdsmässigt riktigt sätt. Länsstyrelsen i Gotlands län beskriver dock ett arbetssätt som indikerar att man förekommer eventuella problem genom att hålla marker där motsättningar kan befaras utanför stöden och istället sköta dem genom anslaget för åtgärder för värdefull natur. Länsstyrelsen i Skåne och Kalmar län bedömer att de har fler än 25 marker där det kan bli motsättningar, länsstyrelsen i Västmanlands län uppger att de har ett 20-tal och övriga länsstyrelser att de har ett fåtal sådana marker. Dessa uppgifter kan, som tidigare nämnts, sättas i relation till att det sammanlagt finns omkring 1 700 Natura 2000-områden med hävdgynnade gräsmarksnaturtyper i landet (figur 7).

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har inte bedömt omfattningen av detta problem, men uppger att det finns många små marker som inte är med i ersättningssystemet. Det handlar företrädesvis om rikkärr och stäppartade torrängar som ofta ligger isolerade och har arealer som är för små för att få ersättning, det vill säga under 0,1 hektar. Det är ganska vanligt att torrängar ligger som åkerholmar eller öar i ett åkerlandskap eller med vall. I många fall vill man inte ha dessa sambetade med den omliggande vallen, som efterbetas, eftersom man då kan få en gödslingsseffekt på den magra ängsmarken. Även länsstyrelsen i Skåne län anger att det finns mindre gräsmarker inom Natura 2000-områden som inte har gårdsstöd. Ofta beror

detta på att de blivit borttridade eller att de är exempelvis rikkärr som inte hävdas, eller som hävdas med medel från anslaget för åtgärder för värdefull natur.

Länsstyrelsen i Kalmar län använder specialklasser i större omfattning än andra länsstyrelser. Detta förklaras till stor del av att man där har stora arealer alvarbete, men man har också mycket skogsbete. Med de nya definitionerna på betesmark så har även tolkningarna för alvarmarker ändrats. Tidigare var till exempel fuktiga partier med ölandstok godkänt inom klassen alvarbete medan de ritas bort idag om de är större än 0,1 hektar. Dessa områden finns utspridda över stora delar av alvaret och kan ses som en naturlig del av markerna. Nu anser man att det finns risk för att de antingen blir utan hävd, eller att man sätter in för kraftiga röjningar och hårt bete för att uppfylla ersättningsreglerna. När det i tokbestånden finns arter upptagna i artskyddsförordningen finns det dessutom risk för konflikter med lagstiftningen i miljöbalken.

4.2.4. Trädklädda betesmarker är ett exempel på en naturtyp som är särskilt förknippade med motsättningar

Alla länsstyrelser som har marker med motsättningar mellan bevarandemål för Natura 2000-områden och stödregler, uttrycker att dessa problem är förknippade med vissa naturtyper, arter, landskapselement, skötselregimer eller liknande. De marker och naturtyper där länsstyrelserna särskilt anger att det kan uppstå problem kan grovt indelas i tre grupper: trädklädda betesmarker, våta betesmarker respektive torra betesmarker.

Åtta länsstyrelser skriver att de marker där motsättningar mellan bevarandemål för Natura 2000-område och stödregler i jordbrukarstöden kan uppstå bland annat gäller trädklädda betesmarker och lövängar. Detta handlar om marker som enligt bevarandeplanerna ska ha mycket träd och buskar, marker med mycket bärande och blommande träd och buskar, skogsbeten, hässlen¹¹ och brynmiljöer.

Länsstyrelsen i Hallands län informerar om att de har vissa marker med mycket bärande och blommande träd och buskar, där dessa partier antingen tas bort som fel ägoslag eller sätts som igenväxning, trots att de är mycket viktiga att spara. Lantbrukarna vill då glesa ut trädpartierna eller ha annan ersättning för att beta de områden som de inte får miljöersättning för.

Sju länsstyrelser beskriver motsättningar som kan uppstå i vissa våta betesmarker, det gäller bland annat rikkärr och strandängar. Länsstyrelsen i Dalarnas län nämner här också det mer specifika problemet med svämängar som har behov av flera slätterfria år i följd.

Fem länsstyrelser nämner olika typer av torra betesmarker, såsom sandiga gräsmarker, skärgårdsbeten med hållmarker och magra naturbetesmarker.

¹¹ Skog eller snår av hassel

4.2.5. I samtliga län finns värdefulla gräsmarker med hotade arter där jordbrukarstöden inte räcker för en ändamålsenlig skötsel

Enkätsvaren spretar lite när det gäller hotade arter

I enkäten undersöktes också områden med gräsmarksnaturtyper som är utpekade när det gäller hotade arter, antingen genom åtgärdsprogram eller generella fridlysningsregler (se artlista i bilaga 3). Sådana områden, eller biotoper, kan både ligga inom och utanför Natura 2000. Det kan utläsas av svaren i enkäter och intervjuer att det är svårt att uppskatta hur många områden det rör sig om, hur många där det finns motsättningar mellan bevarandemål och stödregler och i vilken utsträckning nationella medel räcker för att lösa skötseln av sådana områden. Osäkerheten gäller framför allt när det gäller förekomst av och tillstånd för sådana utpekade arter som inte är mer eller mindre väldokumenterade genom att de omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter. Enkäten innehöll för övrigt också en teknisk begränsning då det inte gick att ange ett högre antal än 50.

Alla länsstyrelser uppger dock att de har ängs- och betesmarksobjekt som är utpekade genom sin förekomst av hotade arter och som till övervägande del inte har jordbrukarstöd. Antalet varierar stort, från ett fåtal sådana marker till ett större antal. Åtta länsstyrelser, bland annat i Norrbottens, Dalarnas, Stockholms och Kronobergs län, uppger att de har färre än 50 sådana områden, medan tio länsstyrelser uppger att antalet är 50 eller fler. Bland de senare finns bland annat länsstyrelserna i Västra Götalands, Kalmar och Skåne län. När det gäller antalet områden som är utpekade för hotade arter och där motsättningar finns så anger tio länsstyrelser att de har få eller inga sådana områden. Fyra länsstyrelser, inklusive de i Västra Götalands, Kalmar och Skåne län, anger att antalet områden med problem är 50 eller fler. För de sistnämnda länen är det med andra ord svårt att bedöma hur stor andel av områdena med hotade arter som har motsättningar. Skattningarna kan sättas i relation till att det enligt Jordbruksverkets inventering av ängs- och betesmarker¹² finns mer än 50 000 ängs- och betesmarksobjekt i landet – allt mellan knappt 500 i Västernorrlands och Västerbottens län till över 7 000 i Kalmar och Västra Götalands län.

Tolv länsstyrelser kompletterar i någon mån med nationella medel för att sköta områden som är utpekade för hotade arter, de flesta i en handfull fall. Länsstyrelserna i Västra Götalands, Kalmar och Skåne län skiljer ut sig genom att göra det i större omfattning och när det gäller länsstyrelsen i Kalmar län så handlar det återigen om 50 områden eller fler.

Länsstyrelsen i Östergötlands län uppger att 76 av de 401 objekten i Ängs- och betesmarksinventeringen¹³ helt saknar stöd. Länsstyrelsen i Västra

¹² Uppgifterna är hämtade från den s.k. TUVU-databasen

¹³ Inventering av Ängs- och betesmarker har genomförts med start åren 2002–2004. För närvarande pågår en förnyad inventering. Mer finns att läsa på www.jordbruksverket.se.

Götalands län uppger bland annat att det finns över 100 stäppartade torrängar som saknar stöd och dessutom ett hundratal rikkärr (dessa naturtyper ingår i åtgärdsprogram för hotade arter). Länsstyrelsen i Värmlands län uppger att de har en stor andel sådana marker på grund av brist på lantbrukare och länsstyrelsen i Kalmar län uppger att man har många hundra igenväxande betesmarker med mycket hög biologisk mångfald. Det är oklart om alla dessa kan anses utpekade när det gäller hotade arter.

Upplevda orsaker när det gäller motsättningar i områden med hotade arter

Länsstyrelsen i Gotlands län anger att vissa marker inte uppfyller definitionen för jordbrukarstöd och att de inte kan röjas med bibehållna naturvärden för att uppfylla definitionen. Man upplever också en pedagogisk utmaning med att få med nya marker med hotade arter i stöd, då många markägare tror att deras marker inte kan få i stöd på grund av exempelvis hög busktäthet. Historiken med jordbrukarstöden har skapat en otrygghet hos lantbrukarna menar man. Även länsstyrelsen i Stockholms län anser att vissa marker inte passar inom nuvarande regelverk för att få jordbrukarstöd.

Länsstyrelserna i Hallands och Jönköpings län menar att en orsak till varför det uppstår motsättningar mellan bevarandemål och stödregler är att villkoren inte är tillräckligt flexibla. Det går till exempel inte att ställa krav på fällindelningar, det finns inte utrymme att ändra åtgärderna efterhand för att bättre passa syftet, eller att anpassa dessa efter växtsäsongen (jämför dock utfallet av frågan om skötselvillkor i tabell 4 och figur 6 ovan).

Motsättningar mellan arter som kräver svag eller periodiserad hävd och en tillämpning av stödregler som ger hårt eller tidigt bete, eller tidig slåttertidpunkt har förts fram av länsstyrelsen i Östergötlands län.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att villkoren inom miljöersättningarna är för generella i bemärkelsen att de utgår från areal snarare än kvalitet på hävden. För de hotade arterna kan det ofta behövas variation i hävdtrycket. Man skulle vilja se mer utrymme för riktade åtgärder för arter i miljöersättningarna.

Arter, naturtyper och strukturer med problem

Länsstyrelserna i Östergötlands, Västra Götalands, Kalmar, Dalarna och Norrbottens län tar upp problem som specifikt rör slåtterängar. Man påtalar att man har problem med skötselregimen på sina slåtttermader, att det är svårt att skriva in villkor om anpassning av slåttertidpunkten i förhållande till exempelvis fältgentianans blomning. Skötselkraven på lågproduktiva slåtterängar (hårdvallsängar och myrar) skapar motsättningar, eftersom det i flera fall hade varit större naturvårdsnytta att slå mer sällan. För blöta

slåtterstrandängar som tillfälligt översvämmas kan undantag från kravet på bortförande av det avslagna materialet i randzonen inte göras.

De arter som länsstyrelserna tar upp som exempel där motsättningar kan uppstå mellan bevarandemål och stödregler är ibland nära knutna till vissa av de naturtyper som nämnts tidigare, exempelvis hotade arter i öländska hässlen. Länsstyrelserna tar också upp arter som gynnas av lägre betestryck och återkommande bränning, vadarfåglar, gentianor som kan behöva betesfredas i början på säsongen samt arter som behöver en rik tillgång på nektar och pollen, till exempel vilda bin och dagfjärilar. Länsstyrelsen i Norrbottens län tar upp arterna ävjepilört och hänggräs som främst växer på havsstrandängar som ofta är väldigt sumpiga och svårtillgängliga för betesdjur, vilket gör att det kan vara svårt att upprätthålla en tillräcklig hävd enligt stödreglerna.

Länsstyrelsen i Kalmar län anger ett antal hotade arter där miljöersättningarna inte fungerar, som för exempelvis ängshök där slåttern ofta kommer för tidigt. För arter som är beroende av ett utbrett buskskikt blir det också ofta problem. Man har uppmärksammat att Jordbruksverket nämner att det för vissa typer av gräsmarker vore optimalt med upp mot 20 % buskar medan regelverket endast godkänner 10 %. Om det finns andra typer av impediment än buskar i markerna så får man problem med pro rata-reglerna. Rikkärren på fastlandet har man inte så god överblick över. Dessa ritas ofta bort eftersom de ligger insprängda i större betesfällor och behöver skötas med slåtter då de är för blöta för att betas optimalt. Precis som för exempelvis Natura 2000-naturtyper kan man inte alltid ta hänsyn till alla hotade arter i åtagandeplanerna. Utformningen av ersättningarna är helt enkelt för trubbig för all den variation och riktade skötsel som behöver kunna rymmas i dagens åtagandeplaner.

Länsstyrelserna nämner följande miljöer som områden där problem kan uppstå: Fuktiga och våta marker såsom slåttermader och rikkärr, ädellövsmiljöer med för dåligt fodervärde, skogsbeten, hässlen, brynmiljöer, stäppartade torrängar, alvarmarker samt sandiga marker. Dessutom anges områden med äldre ljung, som är viktiga för vissa hotade fjärilsarter. Lokaler med vityxne och små ytor i en större betesfälla som kräver specifik hantering, till exempel för gentianor och alkonblåvinge, nämns också. Problem kan också uppstå vid förekomst av till exempel låsbräkenarter och väddnätfjäril, men främst om man inte känner till att arterna finns på platsen.

Marker där arter som är i behov av en viss grad av igenväxning trivs, till exempel mnemosynefjärilen, är svåra att kombinera med stöd villkoren. Ett annat exempel är vitryggig hackspett, som i brist på lämpliga skogsmiljöer kan förekomma i igenväxande betesmarker.

Andra påpekanden

Länsstyrelsen i Värmlands län bedömer att ersättningarna fungerar för de marker som hålls i hävd, men att ersättningsnivåerna ofta inte är tillräckligt

höga för att det ska vara lönsamt att sköta dem, varför de överges. På sikt blir detta ett problem för de hävdberoende hotade arterna, precis som för naturtyperna i stort. Man är dock inte helt säker på att det hade räckt med ökade ersättningsnivåer eftersom osäkerheten i regelverket ofta är ett större problem än ersättningsnivåerna för flera av lantbrukarna som sköter slåtterängar med lieslätter. Närmare hälften av de slåtterängar som är utpekade i Ängs- och betesmarksinventeringen finns inte med i stöden idag. Länsstyrelsen i Värmlands län uppfattar att främsta skälet till detta är den för lantbrukarna krävande administrativa delen, inklusive elektronisk blanketthantering. Medelåldern hos dessa lantbrukare är hög. Ofta saknas någon som kommer att fortsätta sköta ängarna när nuvarande lantbrukare slutar.

Länsstyrelserna i Västra Götalands, Skåne och Hallands län anger även resursbrist som en anledning till att motsättningar mellan bevarandemål för hotade arter och stödregler i jordbrukarstöden uppstår. Länsstyrelserna i Skåne och Hallands län påtalar att resurserna inte räcker till för att genom fältbesök, information, rådgivning och återkoppling kunna informera lantbrukarna om vilka skötselkrav och åtgärder som är nödvändiga. Det finns ingen egentlig uppföljning av de biologiska värdena och därmed ingen återkoppling till lantbrukarna om de sköter marken på rätt sätt för att bevara dem. Länsstyrelsen i Västra Götalands län lyfter fram att en del motsättningar beror på att kunskapen inte fanns eller togs till vara när åtgärdsplanen skrevs, vilket man menar troligen är en resursfråga.

Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att de som handlägger jordbrukarstöden har svårt att följa upp om villkoren gynnar de hotade arterna.

Länsstyrelserna i Västra Götalands, Jönköpings och Östergötlands län påpekar att behovet av åtgärder för hotade arter är större än det som man kan hantera med kompletterande ersättning. Att antalet marker där man skjuter till andra medel inte är större beror på resurs- och tidsbrist. Länsstyrelserna i Västra Götalands och Jönköpings län påpekar också att den osäkerhet som tidigare har gällt reglerna kring dubbelfinansiering (se avsnitt 3.3.2) har förhindrat åtgärder för hotade arter där sådana skulle ha behövts.

Länsstyrelsen i Västerbottens län uppger att de hotade arterna sällan finns i marker med jordbrukarstöd och åtagandeplaner. Det finns ingen större överensstämmelse mellan var i odlingslandskapets hotade arter finns och var den areal som får stöd är placerad. Däremot är bedömningen att det fungerar ganska bra på de marker med hotade arter som har ersättning. Hade man haft mer utrymme för riktad rådgivning mot möjliga entreprenörer och ersättningar som medgav lönsamhet för dessa, så hade man nog kunnat få det att fungera anser man. Dock är många områden så små att de inte är aktuella för ersättning i vilket fall som helst.

4.2.6. Vissa strukturer som bryn, åkerholmar och partier med lågt fodervärde är problematiska att sköta inom stöden

Många naturliga strukturer och landskapselement i betesmarker och slåtterängar kan leda till att motsättningar mellan stödregler och bevarandemål uppstår. Länsstyrelserna nämner här till exempel buskar, hållmarkspartier, vattenområden, bryn, blottad sand, områden med träd, ädellövmiljöer, strandbeten, rikkärr samt landskapselement som åkerholmar och stora stenrösen som alla kräver hävd i åtminstone någon mån för att behålla sina värden.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att miljöersättningsreglerna för gräsmarker begränsas mycket av att man kopplar definitionen till gårdsstödet. Detta är ett av skälen till att man får problem med vissa viktiga strukturer som vatten, träd och buskar som om de förekommer i allt för stor omfattning leder till avdrag. Man påpekar dock att det återstår att se hur tillämpningen blir i det nya systemet.

Länsstyrelsen i Kalmar län sammanfattar det med att motsättningar kan uppstå i betesmarker som saknar eller har mycket lågt fodervärde, men som har andra hävdberoende värden. Länsstyrelsen i Värmlands län påtalar att värdefulla strukturer riskerar att bli utan hävd för att de ritas bort ur betesmarkerna och inte får jordbrukarstöd.

Länsstyrelserna pekar också på slåtterängar och marker som kräver en mer extensiv skötsel som exempel på marker där motsättningar mellan stödreglerna och bevarandevärdena kan uppstå.

Länsstyrelsen i Hallands län för till exempel fram den extensiva betesdriften kombinerad med vårbränning som en mycket viktig skötselregim, men som nu har fallit ur miljöersättningssystemet. Enligt länsstyrelsen i Norrbottens län finns slåtterängar och slåttermyrar som är extremt näringsfattiga och som inte kan hävdas för hårt. Länsstyrelsen i Kalmar län nämner att betet i vissa fall kan bli för hårt och likriktat för att lantbrukarna inte vill riskera att få anmärkningar, samt exempel på att för hård underhållsröjning genomförs ”för att vara på den säkra sidan”.

Även exempel på motsatsen finns. Länsstyrelsen i Södermanlands län upplever att det saknas möjlighet att kräva mycket hård avbetning för arter som kräver det. Andra länsstyrelser menar dock att detta går att kräva inom stöden.

När det gäller slåtterängarna så efterfrågas flexibilitet. Länsstyrelsen i Kalmar län påtalar till exempel att det kan vara svårt att veta i förväg om fuktiga mader kan slås eller inte. Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill kunna göra undantag från kravet på bortförandet av biomassan i randzonen på strandängen. Ett par länsstyrelser påtalar också att det är viktigt att upprätthålla skötsel i form av slåtter, men att det kan vara svårt då slåtter är arbetskrävande och jordbrukarstöden inte täcker de faktiska kostnaderna.

Övriga kommentarer rör bland annat nyrestaureerade marker där betesvärd vegetation ännu inte har etablerats, avstånd i fjällvärlden och att

miljöersättningarna borde ta avstamp i de naturtyper som marken är klassad som eller har potential att utvecklas till.

Möjligheter under tidigare stödperioder

I tidigare landsbygdsprogram fanns möjligheten att söka en speciell ersättning för småbiotoper i gräsmarker med hotade arter om biotopen inte platsade i betesmarksdefinitionen (så kallade *ersättningsberättigade element*, se bilaga 4). Det handlar till exempel om buskage, sandblottor och små vattenytor. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att stödet till ersättningsberättigade element var en bra möjlighet, inte minst för marker i skyddade områden som också hyser hotade arter. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att den borttagna möjligheten att lägga till ersättningsberättigade element ger problem vid bevarande av till exempel stora sandblottor och exempelvis agmyrar och områden med ölandstok som är viktiga för ängshök. Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att borttagandet av denna möjlighet troligen kommer att få konsekvenser för finansieringen av bete på sådana marker, med ökade krav på att använda nationella medel istället.

Övriga länsstyrelser utnyttjade i stort sett inte möjligheten med ersättningsberättigade element eller tror att avsaknaden av möjligheten nu åtminstone delvis kan kompenseras inom *pro rata*-bedömningen eller inom markklasserna *gräsfattiga marker* och *mosaikbetesmarker*. Länsstyrelsen i Hallands län har angett att de upplevde att hanteringen av ersättningsberättigade element var mycket omständlig.

En annan möjlighet i tidigare program var stödformen *utvald miljö* (se bilaga 4) som var en möjlighet för länsstyrelserna att avsätta projektmedel enligt egna prioriteringar. Länsstyrelserna i Hallands och Skåne län påpekar att den slopade möjligheten att genomföra riktade åtgärder inom utvald miljö drastiskt minskat möjligheterna för riktade åtgärder för bevarandet av hotade arter i deras län. Länsstyrelsen i Skåne län skriver att detta var en ersättningsform som inom naturvården upplevdes som mycket positiv och som ett effektivt sätt att växla upp resurserna för naturvårdsarbetet. Halland skriver att ersättningsformen upplevdes som väldigt positiv och det genomfördes omfattande riktade åtgärder för biotoprestaurering och andra specialinsatser för hotade arter vilket gav ett positivt resultat.

De intervjuade länsstyrelserna i Skåne, Kalmar och Västra Götalands län anser samtliga att *utvald miljö* var ett viktigt verktyg för att kunna genomföra åtgärder på ett sätt som inte varit möjligt inom det övriga stödsystemet. En fördel var att man kunde genomföra åtgärderna i projektform och få ersättning för en projektledare vilket innebar att man kunde få en dialog med och kontinuitet gentemot lantbrukarna, vilket ofta gav positiva mervärden. Dock anser länsstyrelsen i Västra Götalands län att administrationen och redovisningskraven i dessa projekt ibland var så resurskrävande att man drog sig för att söka nya projekt.

4.3. Så försöker länsstyrelserna lösa förvaltningen av värdefulla gräsmarker

Länsstyrelserna har besvarat frågor både i enkäten och i de fördjupade intervjuerna som handlar om det övergripande regelverket och kring egna arbetssätt.

4.3.1. Länsstyrelserna kompletterar med andra medel och söker ibland stöden själva

En viktig aspekt på arbetet med gynnsam bevarandestatus i gräsmarker inom Natura 2000 är i vilken utsträckning länsstyrelserna finansierar åtgärder med nationella medel. Det kan vara istället för eller som komplement till finansieringen inom CAP. I enkätstudien ställdes en fråga om hur ofta kompletterande finansiering sker, tillsammans med en fråga om hur ofta länsstyrelsen själv söker jordbrukarstöd för Natura 2000-områden. Antalet marker som detta uppgavs beröra framgår av tabell 6 nedan.

Tabell 6. Antal gräsmarker (av naturtyp) inom Natura 2000 med jordbrukarstöd där länsstyrelsen kompletterar med ytterligare åtgärder som finansieras av anslaget för åtgärder för värdefull natur. I högra kolumnen dessutom antal marker där länsstyrelsen själv söker jordbrukarstöd. Totalt finns 1 700 Natura 2000-områden med hävdgynnade gräsmarksnaturtyper i landet (figur 7).

Län	Antal gräsmarker inom Natura 2000 med jordbrukarstöd där länsstyrelsen kompletterar med ytterligare åtgärder	Antal gräsmarker inom Natura 2000 där länsstyrelsen söker jordbrukarstöd
Norrbottnen	4	0
Västerbotten	2	1
Jämtland	7	15
Västernorrland	3	25
Gävleborg	0	0
Dalarna	15	15
Värmland	1	12
Västmanland	3	3
Stockholm	26	16
Södermanland	6	50
Östergötland *	25	-
Gotland	1	0
Västra Götaland	5	27
Jönköping	4	8
Kalmar	50	35
Kronoberg	6	50
Halland	18	3
Blekinge	5	28
Gävleborg	0	0
Skåne	40	0

*Länsstyrelsen i Östergötlands län anger inget antal marker men kommenterar att de söker för 90 jordbruksblock och att de söker när det finns risk för dubbelfinansiering.

Länsstyrelserna skjuter ibland till medel för exempelvis riktade åtgärder

Många länsstyrelser ger kompletterande ersättning för naturvårdsbränningar och stängsling. Länsstyrelsen i Hallands län uppger exempelvis att naturvårdsbränning genomförs i 13 stycken Natura 2000-områden, då miljöersättningens kompletterande ersättning är för låg för att vara ett realistiskt alternativ. Länsstyrelserna genomför stängsling för att gynna hotade arter (exempelvis klockgentiana och fältgentiana), eller stängsling ut mot havet/vatten där antingen stängslen rivs upp varje vinter eller marken inte är stödberättigad, men där det för naturvärdenas skull är önskvärt att få bete längre ut mot vattnet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har uppgett att ersättningsnivån inte täcker kostnaden för slåtter. Länsstyrelsen i Västra Götalands län påpekar att man kunde göra mer, men att många marker har miljöersättning och där vill man inte riskera att marken dubbelfinansieras (här har reglerna förtydligats sedan enkätfrågorna ställdes, se avsnitt 3.3.2)

Många länsstyrelser skulle vilja ge fler marker kompletterande ersättning från anslaget för åtgärder för värdefull natur än vad man gör i dagsläget, alternativt ge kompletterande ersättning till fler åtgärder. Sju länsstyrelser berör på olika sätt risken för dubbelfinansiering. Tre påpekar att anslaget för åtgärder för värdefull natur inte räcker till. Två länsstyrelser uttrycker att personalresurserna inte räcker till. Länsstyrelsen i Gotlands län påpekar att i många marker (speciellt alvarbeten och lövängar) kostar skötseln mer än vad jordbrukarstöden ger.

Fritextsvaren från länsstyrelserna i Kalmar, Västmanlands och Jönköpings län framhåller ersättningsnivån för slåtterängar som ett problem.

Länsstyrelsen i Jönköpings län bedömer att länsstyrelsen själv kommer att få ta över ansvaret för skötseln av majoriteten av slåtterängarna i Natura 2000-områdena om ersättningen inte höjs. Länsstyrelsen i Kalmar län lyfter även fram ersättningsnivån till skogsbete som för låg. Länsstyrelserna i Östergötlands och Värmlands län lyfter fram ersättningsnivån generellt.

Länsstyrelsen i Värmlands län har svårt att få någon lantbrukare överhuvudtaget till vissa, ofta otillgängligt belägna, marker och uppger att skötseln för vissa marker som de själva sköter kostar tre gånger så mycket som de får i stöd. Man framhåller att ersättningsnivån upplevs som för låg för lantbrukarna i glest befolkade delar av länet och att enbart resorna för djurtillsyn ofta överskrider vad de får i stöd. Länsstyrelsen i Dalarnas län påpekar att de själva söker stöd för att det helt enkelt inte finns någon lantbrukare i närheten, alternativt ingen lantbrukare som med hållbar ekonomi kan sköta marken.

Länsstyrelsen står ibland själv för ansökan om jordbrukarstöd

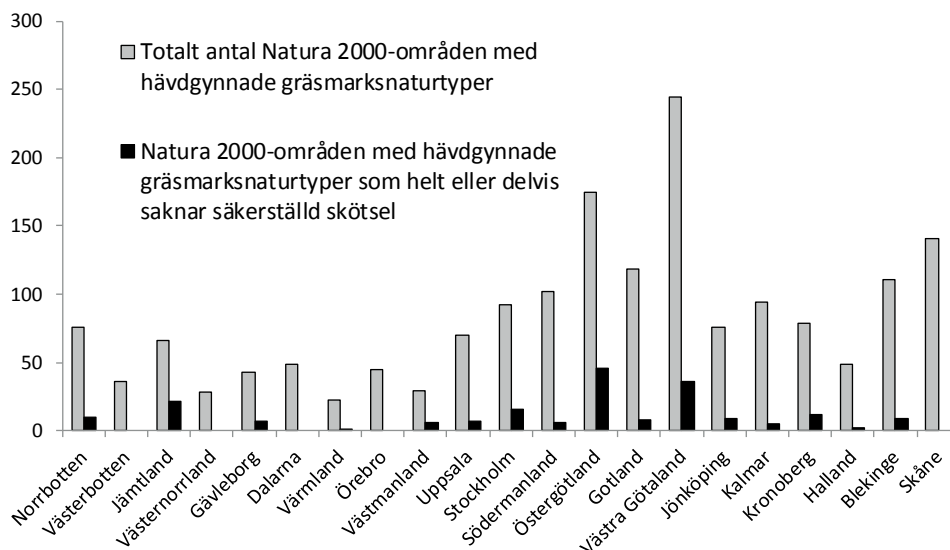
Som visas av tabell 5 ovan söker flertalet av länsstyrelserna själva jordbrukarstöd emellanåt. Orsakerna till detta varierar. Ett skäl som ofta återkommer är att lantbrukaren inte själv vill söka stöd. Åtta länsstyrelser har i fritextsvar angivit detta som en orsak till att de själva söker stöd. Lantbrukaren upplever det som komplicerat, oklart eller riskfyllt, alternativt anser lantbrukaren att ersättningsnivån är för låg och inte täcker kostnaderna.

Andra skäl är att länsstyrelserna själva låter utföra jobbet, till exempel hamling eller slåtter, eller att man vill ha större rådighet över marken för att bättre kunna styra skötselåtgärderna i syfte att nå gynnsam bevarandestatus. En fördel med att själva söka stöd är enligt länsstyrelsen i Västra Götalands län att markägaren/lantbrukaren får en person att vända sig till på myndigheten istället för att behöva ha en dialog med olika personer. På så sätt undviker man att flera olika budskap förmedlas till lantbrukaren, till exempel om hur marken ska skötas. Länsstyrelsen i Västmanlands län bedömer att det finns en del marker som är svårtolkade ur stödsynpunkt och att det då är bättre att myndigheten söker stödet själv.

4.3.2. Det finns ett antal Natura 2000-områden med hävdberoende naturtyper som helt saknar säkerställd skötsel

Länsstyrelserna fick år 2014 ett regeringsuppdrag om uppdatering av bevarandeplaner och reglering av nödvändiga bevarandeåtgärder i Natura 2000-områden. Med reglering avses här avtal eller beslut som säkerställer att nödvändiga skötselåtgärder kan genomföras. Detta skulle enligt uppdraget vara genomfört senast 31 december 2016. Av rapporteringen från uppdraget framgick att många regleringar ännu inte var genomförda.¹⁴ Bland annat saknade många Natura 2000-områden nödvändig reglering av bete eller slåtter – i form av skötselavtal eller miljöersättning på hela arealen eller en väsentlig del av den. I figur 7 visas antalet Natura 2000-områden per län med hävdberoende gräsmarksnaturtyper som varken hade jordbrukarstöd eller skötselavtal (på hela ytan eller en väsentlig del av den). För landet som helhet var det strax över 200 sådana områden. Det kan jämföras med att det i landet som helhet finns cirka 1 700 Natura 2000-områden som innehåller hävdgynnade gräsmarksnaturtyper.

¹⁴ Naturvårdsverket, 2017. Redovisning av regeringsuppdrag om fastställande av bevarandeplaner och reglering av nödvändiga bevarandeåtgärder. Dnr NV-00488-14.



FIGUR 7. Antal Natura 2000-områden med hävdgynnade gräsmarksnaturtyper och antalet sådana områden som bedömts sakna behövlig skötsel genom jordbrukarstöd eller skötselavtal. Länsstyrelserna i Västerbottens, Västernorrlands, Dalarnas, Örebro och Skåne län har inte uppgett att de har några Natura 2000-områden som saknar säkerställd skötsel. Naturtypen rikkärr klassificeras inte som gräsmark men ingår i de svarta staplarna.

Figuren visar hur stor andel av det totala antalet Natura 2000-områden med gräsmarksnaturtyper som länsstyrelserna har bedömt sakna nödvändig skötsel, antingen genom jordbrukarstöd eller genom skötselavtal och finansiering med nationella medel. I denna bedömning har också ingått naturtypen *rikkärr*, som inte utgör en gräsmarksnaturtyp men som i delar av landet behöver hävdas. Skillnaden mellan staplarna utgörs av områden som, åtminstone i närtid, har en tryggad skötsel. Det innebär att finansieringen av hävden i dessa områden är säkerställd via jordbrukarstöd eller nationella medel eller att det omedelbara hävdbehovet bedömts som ringa.

Det finns ett visst tolkningsutrymme när det gäller frågor som rör om en naturtyp behöver hävd och om hävden är tillräcklig. I framför allt norra Sverige, där igenväxningen går långsammare och hävdbehovet är lägre, kan olika länsstyrelser göra olika bedömningar av huruvida skötseln är säkerställd eller inte. För marker som inte har ett omedelbart skötselbehov kan bilden förändras över tid, inte minst om klimatförändringarna leder till att igenväxningen sker i snabbare takt.

Vad beträffar naturtypen *rikkärr* så förekommer den både i och utanför odlingslandskapet. Framför allt i norra Sverige finns rikkärr utan koppling till jordbruk. I övriga delar av denna rapport har för enkelhets skull rikkärren räknats bort helt.

Man bör också notera att tabellen avser *antal* Natura 2000-områden, medan figur 1 tidigare i rapporten avser *areal*. Arealen gräsmark inom olika Natura 2000-områden varierar, vilket försvårar direkta jämförelser mellan figur 1 och 7.

4.3.3. Samordning, uppföljning och återkoppling är viktiga förstärkningsområden för länsstyrelserna

Samverkan och framtagande av åtagandeplaner

I de fördjupade intervjuerna ställdes en fråga om intern samverkan mellan funktionerna för naturvård respektive landsbygd. De flesta intervjulänen har eller håller på att ta fram rutiner för samverkan vid arbete med åtagandeplaner eller andra förvaltningsfrågor i skyddade områden med miljöersättningar. Flera länsstyrelser har också gemensamma kalibreringskurser för de som utför kontroller eller tar fram åtagandeplaner.

I de sydliga intervjulänen tar man fram många av åtagandeplanerna utan fältbesök. Dessa länsstyrelser har mycket stora beting när det gäller att ta fram åtagandeplaner och har inte resurser att besöka alla marker i fält under stödperioden. I vissa fall har marker inte besökts i fält de senaste tio åren.

Länsstyrelserna i Värmlands och Västerbotten har betydligt färre objekt och där bedömer att man kommer att med att besöka samtliga berörda marker under innevarande stödperiod.

Uppföljning av åtagandeplaner och bedömning av gynnsam bevarandestatus

Länsstyrelserna arbetar med uppföljning av gynnsam bevarandestatus främst på biogeografisk nivå och man har kommit olika långt med uppföljningsplanerna. Samtliga intervjuade länsstyrelser har någon form av uppföljning av gräsmarker men endast i Gotlands och Värmlands län är uppföljningen av gräsmarker helt igång. Uppföljningen är inte utformad så att man kan uttala sig om bevarandestatus på objektsnivå.

Samtliga intervjuade länsstyrelser för fram att gynnsam bevarandestatus i gräsmarker sällan är det uttryckliga målet när man tar fram en åtagandeplan. Denna inriktas mer allmänt mot miljömålen och specifikt mot att gynna utpekade natur- och kulturmiljövärden genom exempelvis variation i hävdtryck och tidpunkt för slåtter eller betessläpp. Detta behöver inte innebära att ett sådant fokus per automatik innebär att målet om gynnsam bevarandestatus inte kommer att nås. De fyra intervjuade länsstyrelserna i Götaland anser dock att det finns en hel del marker och strukturer där åtagandeplanerna inte fungerar tillfredsställande för att uppnå gynnsam bevarandestatus.

Några av länsstyrelserna har rutiner för att återkoppla resultat från uppföljningen av gynnsam bevarandestatus till lantbruksenheterna medan andra hittills saknar sådana.

Återkoppling efter kontroller i fält

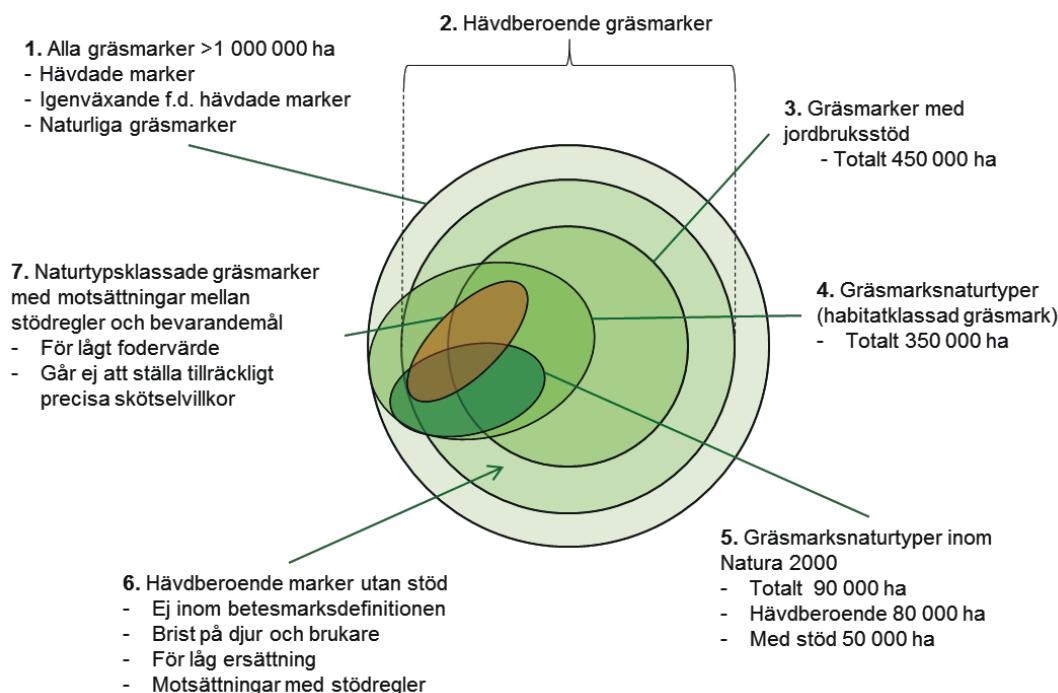
De flesta av intervjulänen uppger att det sker någon form av återkoppling efter kontrollerna i fält. Detta är dock sällan standardiserat i rutiner. Återkopplingen som sker innebär ofta att kontakter tas när problem eller frågeställningar uppstår i enskilda fall. Arbetsbelastningen är stor för både

kontrollanter och naturvårdshandläggare. De som utför kontroller har fokus på kontrollkriterierna och dessa är inte alltid kompatibla med vad som krävs för gynnsam bevarandestatus.

5. Diskussion

5.1. Sammanfattande problembild

I figuren nedan ges en konceptuell sammanfattning av hur olika kategorier av gräsmarker förhåller sig till varandra. Observera att illustrationen inte är proportionerlig.



FIGUR 8. Konceptuell illustration över delmängder i problemet med gräsmarkers hävd genom jordbruksstöd.

En förklaring till figuren följer nedan:

1. Det finns mer än en miljon hektar gräsmarker i Sverige.¹⁵ Av dessa är merparten naturliga gräsmarker såsom myrmarker och fjällhedar. I bruttoarealen ingår också gräsmarker som behöver hävd och som antingen hävdas eller håller på att växa igen. Bland de hävdade eller hävdpräglade markerna kan också ingå permanenta vallar, kraftledningsgator, våtmarker och så vidare. Arealuppgiften är därmed bara en ungefärlig skattning.
2. Hur stor andel av arealen som utgörs av marker som behöver hävdas genom bete eller slåtter är oklart. Hävdberoendet kan vara partiellt och med förändringar i klimatet så kan det förväntas öka över tid även i marker som idag inte behöver skötas.

¹⁵ Jämför Christensen m.fl., 2015

3. Jordbrukarstöd är endast aktuellt för hävdberoende gräsmarker och omfattar enligt Jordbruksverkets stödstatistik cirka 450 000 hektar.
4. Det finns omkring 350 000 hektar naturtypsklassade gräsmarker i Sverige. Merparten behöver skötas genom bete eller slåtter för att inte växa igen.
5. Cirka en fjärdedel av de naturtypsklassade gräsmarkerna ligger inom Natura 2000-områden. Kartläggningen i denna rapport av hur jordbrukarstöden fungerar för att nå gynnsam bevarandestatus utgår från dessa arealer. Cirka 40 % av de hävdberoende naturtyperna inom Natura 2000 är utan jordbrukarstöd (*högortsångar* borträknade). Det finns också andra marker som är utpekade för hotade arter och som är utan stöd.
6. Den totala arealen hävdberoende gräsmarker som inte får stöd har inte kvantifierats i denna rapport. Här ingår både naturtypsklassade gräsmarker inom och utanför Natura 2000 och naturvårdsmässigt mer triviala gräsmarker. Orsakerna till att marker inte uppbär jordbrukarstöd är flera – i denna rapport har fokus legat på det som är problematiskt för naturtypsklassade marker inom Natura 2000. Alla naturtyper finns representerade i de arealer som inte får stöd. En del av de marker som saknar jordbrukarstöd saknar även nationella skötselmedel.
7. De naturtypsklassade gräsmarker som är förknippade med motsättningar mellan stödregler och bevarandemål ligger både inom och utanför Natura 2000. I denna rapport har motsättningarna beskrivits utifrån arbetet inom Natura 2000-områden och hotade arter.

Figuren kan uppfattas som att de upplevda problemen med jordbrukarstöden när det gäller att kunna åstadkomma en ändamålsenlig skötsel i värdefulla gräsmarker framför allt gäller vissa Natura 2000-objekt, som utgör en liten del av den samlade gräsmarksarealen. Eftersom problemen är kopplade till de olika naturtypernas ekologiska funktionssätt kan man dock utgå från att de i många fall också är relevanta för motsvarande marker utanför Natura 2000. Vidare finns habitat för hotade arter både inom och utanför Natura 2000-områden. Hur stor areal det handlar om har inte närmare kvantifierats i denna rapport.

Gräsmarkerna i Natura 2000 har dock en särställning på olika sätt. De hör till de mest kvalificerade i landskapet, både naturvårdsbiologiskt och som representanter för det biologiska kulturarvet. Överlag är områdenas värden belagda och åtgärderna dokumenterade – om än inte fullständigt – på ett annat sätt än i andra delar av landskapet, vilket har vetenskaplig relevans för hur skötsel bör utformas mer generellt i olika naturtyper. Även om rapporten fokuserar på Natura 2000-områden och hotade arter så är det därför inte oviktigt eller omöjligt att reflektera över hur jordbrukarstöden fungerar mer generellt i förhållande till målet om gynnsam bevarandestatus.

5.2. Problem i marker med och utan stöd

Omkring 60 % eller 50 000 hektar av arealen hävdberoende gräsmarker inom Natura 2000-områden omfattas av skötselåtgärder som finansieras helt eller delvis med jordbrukarstöd.¹⁶ Omkring 30 000 hektar ligger utanför stödsystemet och sådana marker, eller delar av marker, finns i alla län som deltagit i undersökningen. Mest areal utan stöd finns i Gotlands, Kalmar och Norrbottens län. En oproportionerligt stor andel ligger i de ängs- och betesmarksfattiga Norrlandslänen (jämför figur 1 och tabell 2). Det har inte undersökts hur stor andel av arealen gräsmark i Natura 2000 utanför stödsystemet som har adekvat skötsel med finansiering från nationella medel, främst anslaget för åtgärder för värdefull natur. Det framgår av enkätundersökningen att flera länsstyrelser kompletterar, eller ersätter, jordbrukarstöden med nationella medel, men en del Natura 2000-marker har inte någon säkerställd skötsel alls, vare sig med jordbrukarstöd eller nationella medel (figur 7).

5.2.1. En kvantitativ analys av orsaker till att marker ligger utanför stöd

Som har påpekats ovan finns det svårigheter förknippade med att få fram en tydlig bild av hur stora arealer som är utan stöd, hur många områden det handlar om och hur betydelsefulla olika orsaker är när det gäller varför marker inte har stöd. Såväl GIS-data som enkätsvar rymmer osäkerheter av olika slag.

Uppgifterna om stödareal bygger på blockläggning och de bedömningar som där måste göras i varje enskilt fall. Uppgifter om naturtypsarealer bygger på inventeringsarbete med delvis annorlunda utgångspunkter. Det kan finnas felkällor för båda dessa och det är troligt att de relativt stora skillnaderna i skattningar mellan olika tillfällen delvis kan förklaras utifrån dessa osäkerheter.¹⁷ När det gäller enkäterna och intervjuerna var dessa till stor del mer kvalitativt inriktade, men också de mer kvantitativt inriktade frågorna kan rymma bedömningsmoment. Det betyder inte att den information som vi har inhämtat är fel, men beroende på hur uppgifter sorteras och presenteras kan de leda till olika slutsatser. Likväl måste man försöka väga samman olika uppgifter till en samlad bild.

I figur 6 gjordes ett försök att summera länsstyrelsernas rangordning när det gäller orsaker till att hävdberoende gräsmarker i Natura 2000-områden är utan stöd. Om man multiplicerar länens poäng i denna rangordning med den areal gräsmarker i Natura 2000 som ligger utanför stödsystemet får man en grov indikation på vilka orsaker som är mest betydelsefulla i landet som

¹⁶ Tidigare skattningar har landat på 74 000 hektar (skattning avseende 2006; Jordbruksverket, 2010), 70 000 hektar (skattning avseende 2008; Jordbruksverket, 2010) respektive 62 000 hektar (skattning avseende 2010; Jordbruksverket, 2012a). I den här rapporten ingår enbart gräsmarksnaturtyper i strikt mening. I tidigare skattningar ingår även exempelvis rikkärr.

¹⁷ Ibid.

helhet. Det är en förenklad bild som ges och den behöver nyanseras utifrån naturvårdsbiologiska och andra perspektiv innan man kan dra alltför långtgående slutsatser av den. Det bör också påpekas att de olika orsakerna kan gå in i varandra och samspela. Bilden ger dock en uppfattning i stora drag om vad som är mest angeläget att analysera vidare, till exempel när det gäller jordbrukarstödens utformning och tillämpning eller vilka finansieringsformer som i stort lämpar sig för olika marker. I tabell 7 ges den relativa arealvikten av olika orsakskategorier per län och för landet som helhet. Det framgår här att det som uppfattas som betydelsefullt i ett län kan vara förhållandevis oviktigt, areellt sett, för landet som helhet – och vice versa.

TABELL 7. Arealviktad rangordning av uppgivna orsaker till att gräsmarker inom Natura 2000 är utan stöd. Hektar per län och andelar för landet som helhet. För fullständiga kategoribeskrivningar, se tabell 4.

	Ej inom definitionen av betesmark	Ej inom definitionen av specialklasserna	Mot-sättningar mellan bevarandemål och stödregler	Otillräckliga skötselkrav	För låg ersättningsnivå	Brist på lantbrukare	Annat
Blekinge	440	0	0	0	0	530	610
Dalarna	430	0	500	0	0	0	0
Gotland	1 880	1 880	0	0	1 450	1 160	0
Gävleborg	0	150	0	0	200	150	110
Halland	100	70	170	140	120	0	0
Jämtland	0	0	760	0	0	0	660
Jönköping	140	0	0	0	0	140	140
Kalmar	1 060	1 230	880	350	700	530	0
Kronoberg	100	80	0	0	0	140	120
Norrbottnen	470	0	630	0	790	1 100	950
Skåne	990	0	0	0	850	0	0
Stockholm	290	250	130	80	210	170	0
Södermanland	200	200	0	0	200	200	200
Värmland	10	10	30	0	30	20	40
Västerbotten	0	0	0	860	610	740	0
Västernorrland	30	0	0	0	50	40	60
Västmanland	180	0	0	0	160	130	100
Västra Götaland	0	0	270	360	630	540	450
Östergötland	380	0	300	0	530	450	0
Hela landet	21 %	12 %	11 %	6 %	20 %	19 %	11 %

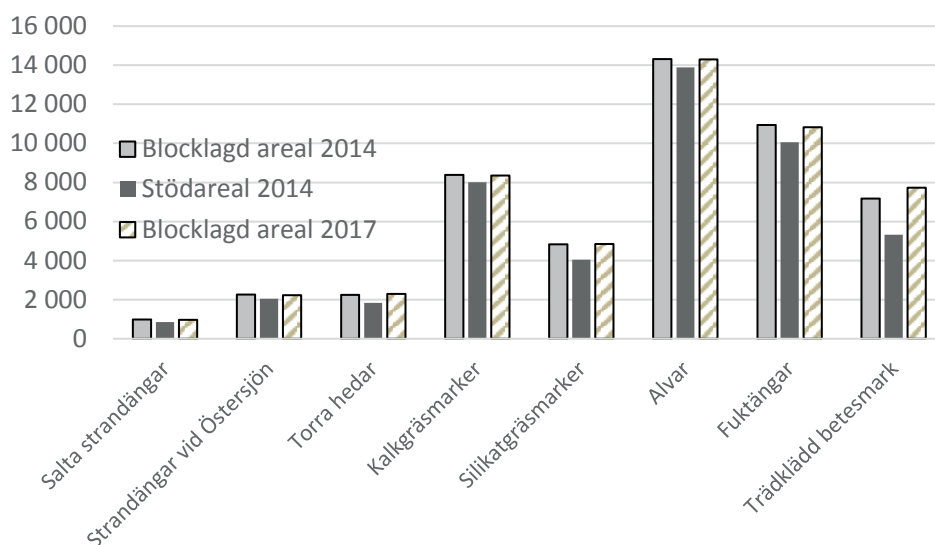
5.2.2. Ej stödberättigade marker

Den mest omedelbara orsaken till att hävdberoende Natura 2000-områden är utan stöd är att hela marker eller delar av dem helt enkelt inte har tillräckligt fodervärde i enlighet med nuvarande definitioner av ängs- och betesmarker. Detta, som i sig inte säger något om huruvida det handlar om regelrätt

igenväxning eller extensiv hävd, bedöms förklara omkring en tredjedel av arealen som saknar stöd. Här kan också finnas en eftersläpning, det vill säga länsstyrelserna kan ha valt detta alternativ utifrån förutvarande regelverk vilket särskilt missgynnade trädrika marker.

Att igenväxta marker inte berättigar till stöd är inte en direkt motsättning mellan krav i stödsystemet och bevarandemålen. Att biologiskt värdefulla, marker som fortfarande används för bete, men på grund av hög komplexitet med många strukturer med låg foderproduktion inte kvalificerar sig för gårdsstöd, innebär dock en motsättning i den bemärkelsen att kostnaderna för hävd finns där ändå även om de delvis kan täckas av miljöersättningar.

Eftersom den stödgrundande arealen inte kan vara större än den blocklagda kommer blockarealen att utgöra ett tak för hur stor stödarealen kan bli. I figur 9 nedan visas arealen blocklagd mark och areal med stöd för år 2014 för ett urval av de naturtyper som har störst areal inom Natura 2000. Dessutom finns den blocklagda arealen för 2017. Någon uppgift över stödarealen för 2017 finns i skrivande stund (januari 2018) inte tillgänglig.



FIGUR 9. Arealen (hektar) blocklagd betesmark inom Natura 2000 år 2014 och 2017 samt stödareal 2014. Urval av de största naturtyperna.

Figuren visar flera saker. Dels framgår att andelen av den blocklagda marken som erhåller jordbrukarstöd är förhållandevis hög. I själva verket har cirka 90 % av blockarealen för alla naturtyper stöd. Siffran är lägre för vissa typer och den största avvikelserna finns för *trädklädda betesmarker*, där drygt 70 % har stöd, motsvarande omkring 2 000 hektar. Dels framgår att den blocklagda arealen endast har förändrats lite mellan 2014 och 2017. Även om det finns en potential att öka andelen stöd av en given blockareal (utifrån den nya betesmarksdefinitionen) så måste själva blockläggningen antagligen öka för att en markant större andel av gräsmarksnaturtyperna ska få jordbrukarstöd. För att åstadkomma det kan man behöva titta både på hur

man stimulerar röjning av igenväxande marker och hur definitionerna kan justeras så att marker som de facto används som betesmark, men fallit utanför stöden, i högre grad kan inkluderas. En del av den mark som inte är blocklagd har dock tappat sin anknytning till jordbruket vilket belyses i det följande.

5.2.3. Brist på lantbrukare och låga ersättningsnivåer

En annan orsak till att värdefulla gräsmarker ligger utanför stödsystemet är att det saknas lantbrukare. Det finns två huvudsakliga delar av detta problem. För det första finns en strukturell frånvaro av lantbrukare i vissa bygder, vilket beror på att jordbruket i vissa skogsbygder i det närmaste helt har upphört under de senaste decennierna. Det kan också finnas övergångsstadier, med lantbrukare i en äldre generation som är på väg att avveckla sin verksamhet och därför inte längre har ork eller intresse av att upprätthålla hävden i vissa gräsmarker. Många av dessa marker ligger perifert inom län och en stor del ligger i glesbygdslän i norra och mellersta Sverige. Jordbruksverkets rapport om betesmarker och slåtterängar med miljöersättning¹⁸ visade att det är små objekt som lämnas utan hävd i första hand. Ungefär en femtedel av den orsaksviktade arealen kan förklaras av sådana strukturella skäl. Eftersom en lägre andel av gräsmarksnaturtyperna ingår i Natura 2000 i norra Sverige än i södra delarna av landet så kan man anta att bristen på lantbrukare är än mer betydelsefull utanför Natura 2000.

Den andra viktiga delförklaringen är att ersättningsnivån är för låg för att någon ska vilja bruka marken. Detta bedöms förklara ytterligare ungefär en femtedel av den areal gräsmarker inom Natura 2000 som ligger utanför stödsystemet. Problemet är mest uttalat när det gäller objekt på Gotland, i Kalmar och Skåne län samt i norra Norrland. Höga transportkostnader kan spela in, men också behovet av mer anpassad skötsel, där ersättningsnivåerna i stödsystemen inte fullt ut täcker kostnaderna. Det finns också antydningar om att administrationen kring stöden i kombination med digitala lösningar gör att vissa, främst äldre lantbrukare, drar sig för att söka stöd.

De kalkyler som gjordes inför beslut om ersättningsnivåer för innevarande programperiod (2014-2020) visar att olika markslag (typer) av betesmarker ersätts med mellan 34 och 85 % av skötselkostnaden¹⁹. Omvänt visar Jordbruksverkets rapport om betesmarker och slåtterängar med miljöersättning²⁰ att det är de habitat som är förknippade med lägst skötselkostnader som i större utsträckning hävdas med miljöersättning. Jordbrukarstöden gynnar alltså marker som är förhållandevis öppna och inte behöver särskilda anpassningar i skötseln.

¹⁸ Jordbruksverket, 2012a. Betesmarker och slåtterängar med miljöersättning. Rapport 2012:41.

¹⁹ Jordbruksverket, opublicerade kalkyler

²⁰ Jordbruksverket, 2012a

Jordbruksverket gjorde i rapporten Effektivare kombination av jordbrukarstöden²¹ en optimeringsstudie som tittade på den samlade miljömässiga och samhällsekonomiska nyttan av olika varianter på utformning och nivåer i stöden. I rapporten föreslogs att ersättningsnivåerna till betesmarker i allmänhet och till Natura 2000-markeringer i synnerhet skulle höjas och att gårdsstödet till betesmarker skulle tas bort.

Gränsen mellan att inte längre vilja eller orka sköta marken på ett naturvårdsmässigt önskvärt sätt och att tycka att man får för lite betalt för besväret är otydlig. Eftersom ersättningsnivåerna är mer påverkbara än den strukturella bristen på lantbrukare finns det större möjligheter att åstadkomma en fungerande skötsel av vissa marker genom att höja dem.

Arealmässigt ligger Gotlands, Kalmar och Norrbottens län i topp när det gäller mark utan stöd. Andelsmässigt finns en gradient från norr till söder där glesbygdslänen i norr har större andelar utan stöd jämfört med de sydliga länen där nedläggningen av jordbruk inte har gått lika långt.

5.2.4. Motsättningar mellan stödregler och bevarandemål

I tillägg till det som noterats ovan om lågt fodervärde som en typ av motsättning, så förklarar orsakskategorin om upplevda motsättningar mellan stödregler och naturvårdsbiologiska behov en dryg tiondel av Natura 2000-arealen utan stöd. Dessa motsättningar kan även gälla marker som omfattas av stöd. Det kan då även handla om marker som mer eller mindre pressats in i stöden med påföljande naturvårdsmässiga eftergifter för att leva upp till stödreglerna.

De konkreta motsättningar som har lyfts fram av länsstyrelserna i enkät svar och intervjuer handlar om vissa naturtyper, arter och liknande. En bild som ges är att stödreglerna i viss mån är schabloniserade och inte alltid till sin utformning – eller i sin tillämpning – passar för mer krävande och varierade naturtyper. Det kan handla om strandängar och andra våta eller fuktiga marker, om marker där de röjningar som krävs för att erhålla stöd inte är naturvårdsbiologiskt lämpliga eller om naturtyper och arter med behov av anpassningar i hävdens tidpunkt. Här ingår också marker där skötseln behöver vara mindre intensiv än vad stöden tillåter att den är, så motsättningarna går med andra ord åt olika håll. Ju mer varierad marken är, desto vanligare verkar det vara att länsstyrelserna upplever motsättningar mellan stödreglerna och bevarandemålen. Det är också ofta så att ju mer varierad marken är i form av olika strukturer – vilka ofta är typiska för vissa naturtyper – desto högre är de naturvärden man genom skötseln vill värna.

Detta anknyter till den lägst viktade orsaken ovan, att det inte går att ställa upp tillräckligt precisa skötselvillkor. Det är en gradvis övergång från att stöden tvingar fram vissa ”genvägar” i skötseln till att den lämpligaste

²¹ Jordbruksverket, 2017. Effektivare kombination av jordbrukarstöden – för ökad miljönytta, lönsamma jordbruk och ökad samhällsekonomisk lönsamhet. Rapport 2017:14.

skötselregimen inte går att få från lantbrukaren genom de stöd som finns. Det sistnämnda är dock inte en direkt motsättning i så måtto att det utesluter en ändamålsenlig skötsel. Det finns också vissa synergimöjligheter: till exempel kan fällindelning som möjliggör ett anpassat betestryck med avseende på olika arter också vara brukningsekonomiskt klokt i de fall markens näringsvärde då kan tas tillvara bättre och ge bättre djurtillväxt. Genom god rådgivning kan fällindelning komma både naturvärden och produktionen till gagn.

Flertalet länsstyrelser använder andra medel än jordbrukarstöden för att åstadkomma en anpassad skötsel, främst anslaget för åtgärder för värdefull natur. Frågan om skötselkraven ansluter därmed till orsakskategorin ”för låg ersättningsnivå” eftersom högre ersättning skulle kunna minska behovet av nationella medel.

Länsstyrelserna har uppgivit att det finns cirka 200 stycken Natura 2000-områden, med en tyngdpunkt i södra Sverige, som inte i tillräcklig omfattning har säkerställt skötsel, vare sig genom jordbrukarstöd eller avtal om skötsel med nationella medel (se figur 7). Detta trots att Sverige har förbundit sig att bevara dessa områden. Det går inte att avgöra i hur många fall detta beror på att det saknas lantbrukare eller djur eller på att det finns motsättningar mellan bevarandemål och stödregler. Det faktum att det finns sådana områden är dock en signal om att kompletterande åtgärder, som finansieras med nationella medel, i nuläget inte tycks räcka för att lösa problemet.

När det gäller frågan om motsättningar mellan stödregler och bevarandemål finns även fall då utpekade hotade arter har habitatkrav som faller utanför vad som enligt stöden räknas som ängs- och betesmark.

5.2.5. Problem hänger ihop och kan följa på varandra

Det är rimligt att förmoda att en mark som ligger avlägset, är svårskött eller är arbetskrävande i förhållande till ersättningen är måttligt intressant att sköta såvida den inte verkligen behövs för produktionen. Detta gäller särskilt om det finns så pass omfattande inslag av strukturer med otillräckligt fodervärde att det påverkar stödbeloppet i negativ riktning.

En låg motivation att sköta marken kan i sin tur leda till att marken får för svag hävd eller inte röjs i tillräcklig omfattning vilket leder till igenväxning. Så småningom berättigar marken överhuvudtaget inte längre till gårdsstöd eller miljöersättning eller också blir endast de öppna och lättskötta delarna kvar i stödsystemet. Vissa naturtyper – inte minst *trädklädda betesmarker* – ligger särskilt i riskzonen för igenväxning och bortritade ytor på grund av otillräckligt fodervärde.

En mark som tillåts växa igen kan sedan behöva bli föremål för restaurering, vilket som regel blir dyrare än att upprätthålla en kontinuerlig skötsel av marken. Dessutom är den mer osäker när det gäller vilka naturvärden man därigenom lyckas bevara. För värdefulla gräsmarker, inom och utanför

Natura 2000, vore det bättre om förloppet kan hejdas på ett tidigare stadium, både med avseende på kostnader och den biologiska mångfalden.

5.2.6. Problematiska naturtyper och arter

I de flesta fall gynnas hävdberoende arter av åtgärder som främjar naturtypen i stort.

Vissa naturtyper är särskilt svåra att hantera inom jordbrukarstöden. Som nämnts ovan är *trädklädda betesmarker* ett dominerande exempel. Problemen med dessa marker gällde i hög grad under trädräkningsystemet, men kan också antas spela roll under nuvarande betesmarksdefinition vilken innebär att marker kan falla helt utanför stöden eller få lägre stöd genom att inte ha tillräckligt mycket fodervärde. Att trädklädda betesmarker sticker ut beror även på att sådana marker under lång tid kan befinna sig i olika stadier av igenväxning som en följd av nedläggning av jordbruk.

Andra problemmarker är vissa fuktiga eller blöta marker, näringsfattiga marker och uttalat torra naturtyper. I en analys gjord av Centrum för biologisk mångfald²² listas tre naturvårdsmässigt viktiga betingelser som kan vara särskilt svåra att åstadkomma:

- torkpräglad, varm, solig, sandig gräsmark med låg eller ojämn/uppbruten markvegetation, blomrikedom och svag störning,
- gräsmark som hävdas sent på säsongen, antingen genom slåtter eller bete samt
- stora måttligt hävdade utmarksbeten, både på torr mark och på varierad mark med fuktinslag.

Av rapporten framgår också att i de flesta torra till friska betesmarker behövs en viss buskmosaik, både för att ge betesrefuger och för att skapa ett bättre lokalklimat. Dessa viktiga biotoper och betingelser har vissa svårigheter att passa in i jordbrukarstöden – alternativt räcker inte rådgivningsinsatserna till för att hantera dem – så som de är utformade idag.

En brist i bedömningen av hur jordbrukarstöden fungerar är att det inte i detta sammanhang har gått att göra några rimliga kvantitativa bedömningar av hur många marker (eller hur stor andel av dem) med hotade arter som har eller skulle ha problem med stöden. Det har framgått av enkätsvar och intervjuer att det finns problem förknippade med jordbrukarstöden och arbetet med hotade arter, men det finns också områden, naturtyper och arter där det fungerar bra. Ett grundläggande problem är att länsstyrelserna inte har någon klar uppfattning om förekomsten av hotade arter.

Det är viktigt att ha en bild av hur problembilden ser ut, för att kunna se vilka förändringar som är lämpliga. När det gäller enkätsvaren om hotade arter så kan man anta att de till övervägande del utgår från lokaler inom

²² Analysen redovisas i Naturvårdsverket, 2010. En analys av åtgärdsprogram för hotade arter i jordbrukslandskapet. Rapport 6356.

åtgärdsprogram för hotade arter, där kunskapen (och uppföljningen) är mer komplett än för hotade arter i landskapet i stort. En del av dessa så kallade ÅGP-arter har mycket specifika behov som kan vara svåra att tillgodose enbart med jordbrukarstöd. Här kommer även nationella medel att behövas. För andra arter och för landskapet i stort är uppföljningen när det gäller hotade arter mer bristfällig och det är därför mer svårbedömt hur stort problemet är.

5.3. Arbetssätt och regelverk

5.3.1. Finansiering för att nå och upprätthålla gynnsam bevarandestatus

Sverige har ett ansvar att sköta de naturtyper som ingår i art- och habitatdirektivet, oavsett om de ligger inom utpekade inom Natura 2000-områden eller inte. De senare är dock speciella då de är relativt väl kartlagda och genom att förvaltare på länsstyrelserna lägger ned stor möda på att få till rätt hävd i dessa områden – i syfte att uppnå gynnsam bevarandestatus. Detta ser man också på svaren från de sex intervjuämnena. Länsstyrelserna har olika tillvägagångssätt för att försöka få en adekvat skötsel inom ramen för de samlade medel som finns att tillgå.

En metod är att själva söka stödet. Då får man större rådighet över hur åtgärderna utformas och kan också komplettera med till exempel nationella medel för att få till stånd mer förfinade anpassningar av skötseln om så krävs.

Kompletterande finansiering kan också ges för marker där lantbrukaren sökt jordbrukarstödet och där det bedöms ändamålsenligt att vidta åtgärder som inte kan bekostas av dessa.

Det finns också marker där man av olika orsaker inte bedömer att det är ändamålsenligt att söka jordbrukarstöd alls och istället finansierar åtgärderna helt genom andra medel. Den viktigaste finansieringskällan bedöms vara anslaget för åtgärder för värdefull natur. När det handlar om marker som inte utgör blocklagd jordbruksmark används ibland *Life*-projekt (som delfinansieras av EU) för att genomföra åtgärder.

Det är stora variationer mellan länen i hur man arbetar med kompletterande finansiering och svårt att se en samstämmighet i hur man vill arbeta, bland annat eftersom länens naturgivna förutsättningar är så olika. När det gäller dubbelfinansiering, där tidigare regeltolkningar påverkat hur man har prioriterat, kan upprepas att Jordbruksverket under 2017 klargjorde att en länsstyrelse har rätt att skjuta till nationella skötselmedel om den själv står för ansökan om jordbrukarstöd (se avsnitt 3.3.2 ovan).

I det fortsatta arbetet kan det vara värdefullt att, där så är lämpligt och möjligt, samordna länsstyrelsernas utgångspunkter och prioriteringar när det gäller hur de använder sig av andra medel än jordbrukarstödet för skötsel av värdefulla gräsmarker. Det är ingen tvekan om att antalet objekt som skulle

behöva skötsel för att behålla sina biologiska värden överstiger vad som går att täcka med de medel som för närvarande finns tillgänglig inom anslaget för åtgärder för värdefull natur. Det behövs därför genomtänkta och strategiskt riktiga prioriteringar av hur nationella medel ska användas för att på bästa sätt bevara naturvärdena i värdefulla gräsmarker. Detta är en uppgift för nationella myndigheter såväl som för länsstyrelserna själva.

5.3.2. Rådgivning, uppföljning och samordning

Framförallt länsstyrelserna i de stora jordbrukslänen i Götaland upplever att resurser för rådgivning, uppföljning och samordning saknas. En förutsättning för att få en skötsel anpassad efter bevarandemålen är att lantbrukaren vet vilka värden marken har och vilken skötsel de kräver. Om uppföljningen av bevarandeplaner brister blir förståelsen av hur värdena utvecklas och hur de svarar på en åtgärd också bristfällig. Detta i sin tur påverkar vilken återkoppling lantbrukaren kan få. Flera länsstyrelser efterlyser därför mer resurser till uppföljning av gräsmarksnaturtypernas kvalitet och artsammansättning.

Även samordningen på länsstyrelserna är viktig, bland annat för att lantbrukaren inte ska få motstridiga budskap rörande hur han eller hon ska sköta marken. Enligt Jordbruksverkets rapport om betesmarker och slåtterängar med miljöersättning förekommer det ibland att lantbrukarna får motstridiga budskap, vilket kan skapa osäkerhet om vilka krav som gäller, vilken skötsel som är önskvärd och varför. Även WWF har påpekat samma sak i en sammanställning av djupintervjuer med lantbrukare.²³

Det långsiktiga problemet med brister i kommunikationen med lantbrukarna är att det kan uppstå misstro både mot regelsystem och de myndigheter som gemensamt ansvarar för frågorna kring odlingslandskapets värden. Omvänt gäller att ju bättre dialogen med lantbrukarna fungerar, desto större är möjligheterna att de kan medverka till att hitta lösningar och metoder för att nå bevarandemålen i de marker de sköter.

Inom uppdraget om CAP:s miljöeffekter pågår nu ett projekt (med en pilot i Falbygden med inriktning mot landskapselement och brynmiljöer) som utvärderar möjligheterna med så kallade resultat- och värdebaserade ersättningar²⁴. Dessa utgår från markens naturvärden och involverar lantbrukarna som problemlösare i högre grad. Lantbrukaren är inte bunden av några skötselvillkor utan bestämmer tillvägagångssätt själv varvid rådgivning kan vara till hjälp. Oavsett om resultat- och värdebaserade ersättningar är lämpliga eller ej att använda för värdefulla betesmarker och slåtterängar är det positivt om lantbrukarna kan involveras och deras kompetens tas tillvara.

²³ WWF, 2017. Naturbetesbönder 2017. Hur fungerar EU:s jordbrukspolitik i praktiken? Rapport från Världsnaturfonden

²⁴ Resultat- och värdebaserade ersättningar bygger på att lantbrukaren får betalt utifrån leverans av efterfrågade miljönyttor som exempelvis blomsterrika gräsmarker (se Jordbruksverket, 2015).

Under arbetet med denna rapport har, som tidigare nämnts, regeringen fattat beslut om ändringar av det svenska landsbygdsprogrammet. Ändringarna har skickats till EU-kommissionen för godkännande. Förutom höjda ersättningar till vissa ängs- och betesmarker ingår i ändringsbeslutet också en utökad satsning på rådgivning.

Det finns därför anledning att försöka stärka och effektivisera kommunikationsarbetet i stort kring värdefulla gräsmarker, hur de bör skötas och vad målet med skötseln bör vara. Inte minst finns det en potential för länsstyrelserna att inom ramen för en god intern samordning satsa mer på olika former av extern samordning, exempelvis mellan djurhållare och markägare.²⁵

²⁵ Se till exempel Jordbruksverket, 2013. Miljöåtgärder i samverkan. Strategier för att inspirera till miljöåtgärder i jordbruket. Rapport 2013:31.

6. Slutsatser och vidare arbete

Med utgångspunkt i Natura 2000-områden och hotade arter har vi i den här rapporten fokuserat på att kartlägga de motsättningar som kan finnas mellan utformningen av jordbrukarstöden och de bevarandemål som följer av EU:s naturvårdsdirektiv. Vi har (1) skattat i vilken utsträckning landets mest värdefulla ängs- och betesmarker sköts genom jordbrukarstöden, (2) beskrivit motsättningar mellan stödregler och bevarandemål utifrån länsstyrelsernas perspektiv samt (3) undersökt hur länsstyrelserna hanterar motsättningarna.

Motsättningarna mellan stödregler och bevarandemål har relaterats till ekonomiska och andra faktorer som har betydelse för skötseln av värdefulla gräsmarker.

Utifrån detta har vi pekat ut möjliga vägar för såväl länsstyrelsernas som de berörda sektorsmyndigheternas fortsatta arbete.

6.1. Slutsatser i korthet

Bilden i stort

Omkring 60 % eller 50 000 hektar av arealen hävdberoende gräsmarksnaturtyper inom landets Natura 2000-områden sköts med jordbrukarstöd. Resten, eller omkring 30 000 hektar, saknar stöd. En del av den arealen är mark som av olika anledningar inte uppfyller stödets definitioner av ängs- och betesmarker. En del av arealen som saknar stöd är mark som av ekonomiska eller andra skäl saknar lantbrukare. Det finns också marker där stödreglerna kommer i konflikt med bevarandemålen. De olika orsakerna till att marker är utan stöd är i varierande grad också relevanta för gräsmarksnaturtyper utanför Natura 2000.

Motsättningar

Både för marker utan stöd och marker med stöd upplever länen att det finns motsättningar. Motsättningar finns ofta där naturvärdena är höga och variationen stor. Tekniskt svårskötta marker, marker med lågt fodervärde på grund av exempelvis hög förekomst av träd och buskar och marker med behov av skraddarsydd lösningar passar dåligt in i jordbrukarstödens nuvarande utformning. Naturtypen *trädklädda betesmarker* sticker ut både när det gäller hur stor areal som saknar stöd och hur stor andel av naturtypen som saknar stöd. Länsstyrelserna hittar i varierande utsträckning sätt att hantera specialbehoven, både inom stödssystemet och genom åtgärder som finansieras med nationella medel. Det finns dock marker inom Natura 2000 som står helt utan säkerställd skötsel.

Ekonomiska faktorer

I delar av landet, främst i mellersta och norra Sverige, saknas det helt enkelt lantbrukare för att kunna sköta värdefulla gräsmarker inom ett ordinarie jordbruk. Här kan länsstyrelserna behöva överväga att söka jordbrukarstöden själva (för användning till entreprenörer och liknande) och att utnyttja nationella medel i den mån man kan prioritera fortsatt hävd av dessa marker.

Det krävs en arbetsinsats hos lantbrukarna för att få till den skötsel som är önskvärd. Ersättningen måste stå i proportion till det arbete som krävs för att genomföra åtgärderna på ett ändamålsenligt sätt. Denna faktor ligger nära ovanstående då lantbrukare som överväger eller är på väg att avveckla sin verksamhet också kan antas ha ett vikande intresse för att ta hand om mer svårskötta marker. Storleksordningen på problemet med för låga ersättningar är i paritet med bristen på lantbrukare men går att påverka i större utsträckning. Det är viktigt att förhålla sig till de ekonomiska faktorerna i det fortsatta arbetet.

Länsstyrelsernas arbetsätt

Länsstyrelsernas arbetsätt och organisation har betydelse för hur man hanterar olika former av motsättningar. Länsstyrelserna ser själva behov av ökad samordning mellan olika funktioner på lantbruks- och naturvårdssidan. Det finns också ett behov av mer enhetliga arbetsätt länsstyrelser emellan, exempelvis kring hur man arbetar med åtagandeplaner, uppföljning av gjorda insatser och rådgivning till lantbrukare. Valfungerande arbetsätt minskar risken för att kommunikationen till lantbrukare spretar. Den satsning på rådgivning som regeringen aviserat är i sammanhanget en viktig pusselbit för att stärka dialogen med brukarna av värdefulla ängs- och betesmarker.

6.2. Vidare analyser och arbete

Anpassningar av stödreglerna

Som har framgått av denna genomgång så finns det en del direkta motsättningar mellan stödregler och bevarandemål i gräsmarksnaturtyper. Motsättningarna är av allt att döma kopplade till specifika företeelser – naturtyper, skötselregimer och så vidare. De är också i högre grad kopplade till definitionerna för betesmark och specialklasser än till stödregler och villkor i övrigt. Marker med motsättningar kan även ha stor betydelse för den ekologiska funktionaliteten i det omgivande landskapet. Det framgår också att ersättningsnivåerna i många fall inte räcker till, varken för att kunna bekosta behövlig skötsel fullt ut eller för att alls kunna få lantbrukare att medverka i arbetet.

Man kan inte med den översiktliga kartläggningen i denna rapport peka på vilka förändringar i stödregler som är möjliga eller lämpliga för att bättre tillgodose dessa specifika behov. Det behöver därför analyseras närmare

vilka anpassningar som kan behövas. I första hand bör en sådan analys riktas mot nivåerna i miljöersättningarna och mot definitionerna av betesmark och specialklasser²⁶. Sådana analyser behöver samtidigt beakta hur eventuella justeringar kan påverka andra naturtypers skötsel – så att det bästa inte blir det godas fiende. En särskilt intressant ansats kan då vara de rekommendationer om bland annat slopat gårdsstöd och höjda miljöersättningar för betesmarker som lämnades i Jordbruksverkets rapport Effektivare kombination av jordbrukarstöden²⁷.

En strategisk diskussion om finansieringsformer

Naturvårdsverket och Jordbruksverket behöver tillsammans se över hur finansieringsmöjligheterna används mest effektivt. Jordbrukarstöden finansieras helt eller delvis av EU. För att erhålla EU-medlen krävs att EU:s direktiv och riktlinjer följs. Marker som fordrar mer komplicerade skötselinsatser är svårare att hantera inom EU-systemet och det finns risk för sanktioner både för Sverige som nation och enskilda lantbrukare.

För vissa av de marker och strukturer som idag inte ser ut att nå gynnsam bevarandestatus kan det gå att hitta lösningar inom EU-systemet. För andra marker och strukturer kan det vara lämpligt att välja att enbart finansiera skötseln med nationella medel. Naturvårdsverket och Jordbruksverket behöver utifrån detta utveckla vägledningen till länsstyrelserna och ta till vara deras erfarenheter för att förbättra möjligheterna att uppnå gynnsam bevarandestatus inom EU-stödets regelverk.

Bättre koppling mellan gynnsam bevarandestatus och jordbrukarstöden

Länsstyrelserna för fram att åtagandeplanerna inte alltid uttryckligen är inriktade på att nå gynnsam bevarandestatus. Det brister också ofta i återkopplingen mellan den uppföljning som görs och inriktningen på framtida skötsel. Detta indikerar att vägledningen om hur gynnsam bevarandestatus ska uppnås behöver utvecklas.

I det här projektet har inte ingått att undersöka hur uppföljningen av hur betesmarkernas och slåtterängarnas bevarandestatus har fungerat sedan jordbrukarstöden infördes i Sverige. Det är svårt att renodla effekten av stödets införande från andra faktorer som påverkar utvecklingen i markerna. Man bör dock överväga om man kan åstadkomma en uppföljning av markernas bevarandestatus som också kopplar tillbaka till vidtagna åtgärder och till stödreglerna. Även planer som på olika sätt beskriver hur Natura 2000-områdena ska bevaras och hur berörda arter och naturtyper ska uppnå gynnsam bevarandestatus behöver utvecklas.

²⁷ Jordbruksverket, 2017

7. Källförteckning

Art- och habitatdirektivet: Rådets direktiv 1992/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

ArtDatabanken, 2013. Arter och naturtyper i habitatdirektivet - bevarandestatus i Sverige 2013.

Christensen, P., Eriksson Å och Sandring, S., 2015. Tillstånds- och förändringsanalyser baserade på data från NILS. SLU, arbetsrapport 445.

Fågeldirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Jordbruksverket, 2010. Sköts värdefulla ängar och betesmarker med miljöersättning? Rapport 2010:32.

Jordbruksverket, 2012a. Betesmarker och slåtterängar med miljöersättning. Rapport 2012:41.

Jordbruksverket, 2012b. Hur påverkas natur- och kulturvärden av en striktare betesmarksdefinition? Rapport 2012:20.

Jordbruksverket, 2013. Miljöåtgärder i samverkan. Strategier för att inspirera till miljöåtgärder i jordbruket. Rapport 2013:31.

Jordbruksverket, 2015. Högre ersättning för högre miljönytta? Är resultat- och värdebaserade miljöersättningar förenliga med WTO:s och EU:s regelverk? Rapport 2015:12.

Jordbruksverket, 2017. Effektivare kombination av jordbruksstöden – för ökad miljönytta, lönsamma jordbruk och ökad samhällsekonomisk lönsamhet. Rapport 2017:14.

Jordbruksverket, 2017. Jordbruksstatistisk sammanställning.

Naturvårdsverket, 2010. En analys av åtgärdsprogram för hotade arter i jordbrukslandskapet. Rapport 6356.

Naturvårdsverket, 2015. Återrapportering av åtgärder för biologisk mångfald 2013–2015. Dnr NV-06813-15.

Naturvårdsverket, 2017. Redovisning av regeringsuppdrag om fastställande av bevarandeplaner och reglering av nödvändiga bevarandeåtgärder. Dnr NV-00488-14.

SFS 2007:845. Artskyddsförordning.

Sveriges officiella statistik, 2017. Statistiska meddelanden JO 10 SM 1702.

WWF, 2017. Naturbetesbönder 2017. Hur fungerar EU:s jordbrukspolitik i praktiken? Rapport från Världsnaturfonden.

8. Bilagor

Bilaga 1. Enkätfrågor



Jordbruksstöden till betesmarker och slätterängar

- Hur väl fungerar de som verktyg för skötsel och bevarande av Natura 2000-områden och hotade arter?

Vi är tacksamma för att ni tar er tid att besvara bifogade enkätfrågor.

Med hjälp av enkätstudien kommer vi att välja ut ett antal marker i fem län som vi kommer att studera närmare avseende skötsel och eventuella motsättningar mellan bevarandemål och stödregler. Därför ber vi er även att komma med förslag på sådana marker (under avsnitt D).

Nedan listas ett antal förutsättningar

Enkäten består av 4 avsnitt: A. Natura 2000-områden, B. Hotade arter, C. Ändrad betesmarksdefinition och ändringar inom landsbygdsprogrammet, samt D. Förslag på marker och önskemål.

Frågorna gäller, om inget annat anges, ängs- och betesmarker som ingår i Natura 2000-områden eller ängs- och betesmarker som har direkt betydelse för specifika hotade arter.

Om inget annat anges avses här med "hotade arter" ängs- och betesmarksarter som omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter, är B-, F- eller N- klassade i bilaga 1 till artskyddsförordningen enligt något av EU:s naturvårdsdirektiv, eller är nationellt eller regionalt fridlysta i ert län enligt bilaga 2 till artskyddsförordningen. Några av frågorna utgår från bevarandemålen för områdena. Med bevarandemål avses i denna enkät mål i vid bemärkelse, dvs. vad länsstyrelsen anser är önskvärt att uppnå i området, enligt såväl bevarandeplaner som andra styrdokument eller underlag till dessa. Med "jordbruksstöd" avses gårdsstöd och miljöersättningar till betesmarker och slätterängar under nuvarande period (2014-2020).



Länsstyrelse:

A. Natura 2000-områden

Marker inom Natura 2000-område utan jordbruksstöd:

A 1. Finns det i ert län ängs- och betesmarker inom Natura 2000-område som till övervägande del inte har jordbruksstöd?

- Ja, ett flertal
- Ja, ett fåtal
- Nej, inga

A 2. Om ja, varför ligger de utanför? Sätt en etta vid det problem ni anser vanligast, en tvåa vid näst vanligaste problemet osv. (ingen siffra/0 där det inte finns något problem).

Marken berättigar inte till gårdsstöd eller miljöersättning enligt definitionen av betesmarker och slåtterängar.

Marken berättigar inte till miljöersättning enligt definitionerna för alvarbete, skogsbete, fäbodbete, mosaikbete eller gräsfattiga marker.

Det finns motsättningar mellan bevarandemålen för marken och skötselvillkoren enligt miljöersättningarna, varför vi har valt andra lösningar för marken (t.ex. medel från skötselanslaget).

Det går inte att ställa tillräckligt precisa skötselkrav inom ramarna för stöden, varför vi har valt andra lösningar för marken (t.ex. medel från skötselanslaget).

Ersättningsnivån är för låg för att brukaren ska vara intresserad.

Det finns ingen som vill bruka marken (andra skäl än att ersättningsnivån är för låg).

Annat. Beskriv nedan.



Marker inom Natura 2000-område med jordbruksstöd:

A 3. För hur många av de betesmarker och slåtterängar som finns inom Natura 2000-område, och som har jordbruksstöd, bedömer ni att det finns/kan komma att uppstå motsättningar mellan bevarandemål för Natura 2000-området och stödregler (inklusive tillämpningen av stödreglerna)?

- Noll st
- 1-5 st
- 6-10 st
- 11-15 st
- 16-20 st
- 21-25 st
- >25 st

A 4. Är eventuella problem enligt ovan särskilt förknippade med vissa naturtyper, arter, biotoper, landskapselement, skötselregimer etc.?

- Ja
- Nej

Om ja, ange aktuell/aktuella naturtyper, arter etc. efter respektive punkt samt beskriv kort de motsättningar som finns.

Naturtyper

Arter

Biotoper, speciella strukturer och mindre produktiva miljöer

Landskapselement



Skötselregimer

Annat.

A 5. För hur många betesmarker/slätterängar som har jordbruksstöd, och finns inom Natura 2000-område, kompletterar länsstyrelsen med ytterligare åtgärder från skötselanslaget för att uppnå gynnsam bevarandestatus? Uppskatta antalet.

A 6. I de fall ni ger kompletterande ersättning. Vad är orsaken/orsakerna till det? Ange de kompletterande åtgärder ni ger/avser ge ersättning för (t.ex. bränning, mekanisk störning) samt varför.

A 7. Finns det fler marker, eller fler åtgärder, inom Natura 2000-område än ovanstående som länsstyrelsen skulle vilja ge kompletterande ersättning från skötselanslaget till, men inte gör det i dagsläget? Kommentera gärna även i fritextrutan nedan.

Ja

Nej

A 8. För hur många marker, inom Natura 2000-område, söker länsstyrelsen själva jordbruksstöd (uppskatta antalet)?

A 9. I de fall länsstyrelsen själva söker stöd. Vad är anledningen till det.

A 10. Eventuella övriga kommentarer till avsnitt A

B. Hotade arter

Om inget annat anges avses här med "hotade arter" ängs- och betesmarksarter som omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter, är B-, F- eller N- klassade i bilaga 1 till artskyddsförordningen enligt något av EU:s naturvårdsdirektiv, eller är nationellt eller regionalt fridlysta i ert län enligt bilaga 2 till artskyddsförordningen.

B 1. Uppskatta antal ängs- och betesmarksobjekt i ert län som är specifikt utpekade genom sin förekomst av "hotade arter" (enligt definitionen ovan), t ex i åtgärdsprogram för hotade arter.

B 2. Finns det ängs- och betesmarksobjekt som är utpekade enligt ovan och som till övervägande del inte har jordbruksstöd?

Ja. Uppskatta antalet, samt ange varför.

Nej.

B 3. För hur många av de ängs- och betesmarksobjekt som hyser "hotade arter" (enligt definitionen ovan), och som har jordbruksstöd, bedömer ni att det finns eller kan uppstå motsättningar mellan bevarandemål och stödregler (inklusive tillämpning av stödregler)? (Det kan t.ex. handla om att det inte går att ställa tillräckligt precisa skötselkrav eller att vissa livsmiljöer inte är stödberättigade.)

B 4. Om problem finns enligt ovan, är dessa särskilt förknippade med vissa naturtyper, arter, biotoper, landskapselement, skötselregimer etc.?

Ja

Nej

Om ja, beskriv vilka motsättningar som finns.

B 5. Om det föreligger problem enligt ovan: I hur många fall skjuter ni till, eller avser ni skjuta till, medel för att säkerställa en fullgod skötsel av "hotade arter" (enligt definitionen ovan)? Uppskatta antalet.

B 6. Eventuella övriga kommentarer till avsnitt B, även rörande andra hotade arter eller övrigt intressanta arter som är knutna till ängs- och betesmarker.

C. Ändrad betesmarksdefinition och ändringar inom landsbygdsprogrammet

Den nya betesmarksdefinitionen som gäller för gårdsstöd och miljöersättning infördes 2015. Samtidigt tog Jordbruksverket fram nya definitioner för specialklasserna skogsbete, alvarbete, fåbodbete, mosaikbete och gräsfattiga marker. De nya definitionerna fokuserar på markernas fodervärde. Den tidigare betesmarksdefinitionen (2007-2013) hade också en regel om trädthet (60/100-trädsregeln).

Vid jämförelser mellan olika definitioner för gårdsstöd och miljöersättningar fokuserar vi på jämförelser mellan nuvarande och närmast förutvarande definitioner (2007-2013). Du ska alltså inte jämföra med vad som gällde innan införandet av 60/100 trädsregeln.

C 1. Hur upplever ni nuvarande betesmarksdefinitioner och nuvarande utformning av landsbygdsprogrammet vad gäller möjligheterna att uppnå gynnsam bevarandestatus? Besvara frågorna nedan i förhållande till arbetet med "hotade arter" (enligt definitionen för den här enkäten på sidan 1 och 6) och Natura 2000-områden.

Upplever ni några betydande problem med nuvarande definitioner av betesmarker och slätterängar, skogsbeten, alvarbeten, fåbodbeten, mosaikbeten samt gräsfattiga marker? Vilka i så fall?

Upplever ni några väsentliga förbättringar av definitionerna som gäller för 2014-2020 jämfört med tidigare definitioner (2007-2013)? Vilka i så fall?

Upplever ni några väsentliga problem med skötselvillkoren i de nuvarande miljöersättningarna för gräsmarker. Vilka i så fall?

Upplever ni några väsentliga förbättringar av skötselvillkoren jämfört med tidigare (dvs 2007-2013)? Vilka i så fall?

C 2. Kommentera gärna följande ändringar specifikt (i förhållande till arbetet med "hotade arter", enligt definitionen för den här enkäten på sidan 1 och 6, och Natura 2000-områden):

Ändrade gränser för impedimentförekomst. (För betesmarker och slätterängar med allmänna och särskilda värden gäller nu att ytor utan fodervärde som är större än 0,05 hektar ska räknas bort. För specialklasser 0,1 hektar. Tidigare var gränserna 0,01 hektar för marker med allmänna värden och 0,1 hektar för marker med särskilda värden. Det fanns inga definierade gränser för specialklasser.)

Slopad möjlighet att lägga till ersättningsberättigande element och ge ersättning för dessa. (Ersättningsberättigande element = Enskilda ytor på mer än 0,1 hektar som saknar fodervärde men har höga hävdberoende värden.)

Möjlighet till betesfria år. (Betesmarker med miljöersättning behöver numera bara betas vartannat år ifall de inte ingår i en ansökan om utbetalning. Dock får de, till skillnad mot tidigare, inte betalt de år de inte betas.)

Pro rata-bedömning, dvs procentuellt avdrag baserat på andelen mark som saknar fodervärde istället för att bedöma trädthet m.m.

C 3. Eventuellt övriga kommentarer till avsnitt C (t.ex. ändringar som rör specialklasser eller medel för riktade åtgärder).

D. Förslag på marker och önskemål

D 1. Ge några förslag på objekt för oss att studera närmare med avseende på kompatibilitet mellan bevarandemål och stödregler, inklusive tillämpning av stödregler. Ange gärna både specifika Natura-2000 områden samt områden med hotade arter, nationellt eller regionalt fridlysta arter eller förekomst av B- F- eller N-klassade arter i bilaga ett till artskyddsförordningen enligt något av EU:s naturvårdsdirektiv. Uppge namn samt objekt-id eller blocknummer.

D 2. Här finns möjlighet att ge förslag på olika förändringar, t.ex. regeländringar/ tillämpningsändringar, organisationsförändringar, stöd från centrala myndigheter:

Bilaga 2. Intervjufrågor

Frågeställningar inför möte angående hur miljöersättningarna påverkar gynnsambevarandestatus i Natura 2000 – områden och hotade arter i projektet Gynnsam bevarande status (CAPS-miljöeffekter)

1. Till hur stor del har/får Natura 2000-gräsmarker gårdsstöd i länet?
2. Hur mycket hänsyn tas till bevarandeplaner för Natura 2000-områden när Åtagandeplaner skrivs/kontroller genomförs. Bedömer ni att Åtagandeplaner/kontroller är kompatibla med bevarandeplanerna?
3. Bedömer ni att miljöersättningar är kompatibla med bevarandeplaner?
4. Även om detta kan vara svårt att dra några verkliga slutsatser av, hur viktiga bedömer ni miljöersättningarna för gräsmarker vara för skötseln av Natura2000-gräsmarkerna i länet?
5. Sker någon uppföljning av Natura 2000 gräsmarker i länet? Om ja: återkopplas denna till Åtagandeplaner/kontrollinstruktioner?
6. I vilken mån bedömer ni att Natura 2000-markerna uppnår gynnsam bevarandestatus i länet?
7. Vilken typ av Natura-gräsmarker, eller delar av, får inte miljöersättning i ert län? Vad är det för egenskaper hos dessa marker som gör att de inte är kvalificerade?
8. Bedömer ni att miljöersättningarna är tillräckliga för att nå GYBS? Om de är tillräckliga: vilket arbetssätt anser ni behövas om inte vilka förändringar skulle behövas i ersättningarna?
9. Hur ser samverkan ut i länet mellan naturvård och landsbygd när åtagandeplaner upprättas/kontroller genomförs?
10. I vilken mån används/har använts miljöersättningar (åtagandeplanerna) och andra medel från landsbygdsprogrammet aktivt för att uppnå GYBS i länet? Finns det några särskilda samarbetsprojekt mellan naturvårdsenheterna och lantbruksenheterna (eller vattenenheter) för att uppnå detta?
11. Hur samlar ni in information om hotade arter i miljöersättningsmarker och finns det någon uppföljning av hur det går för dem?
12. Vilka rutiner finns för bevarande av ÅGP-arter och andra hotade arter med hjälp av miljöersättningar/LBP?
13. Är miljöersättningarna ett tillräckligt bra verktyg för att bevara hotade arter i länets gräsmarker? Om ja: ange för vilka arter/artgrupper och hur det fungerar. Om inte, vilka arter/miljöer gäller detta och vad är det som saknas?

Material som behöver tas fram av länen inför möte och fältbesök.

- Urval av ett antal marker som kommer att besökas i fält. Kriterierna för urvalet av markerna ska vara att miljöersättningarna antingen har en dokumenterad positiv påverkan på GYBS och/eller hotade arter, eller att det finns tydliga motsättningar mellan GYBS/hotade arter och regelverket för miljöersättningar.
- Bevarandeplaner och eventuella skötselplaner.
- Åtagandeplaner.
- I den mån det finns: dokumenterad förekomst av ÅGP-arter och andra hotade arter.
- Dokumentering, rapporter, planering, kontrollprotokoll o.dyl., där miljöersättningarna används för att förbättra bevarandestatusen för Natura 2000-gräsmarker.

Art/artgrupp	Organismgrupp	Åtgärdsprogram för hotade arter	B-, F- eller N-klassade i bilaga 1 till artskydds-förordningen	Nationellt- eller regionalt fridlyst
Fladdermöss	Däggdjur		x	
Hasselmus	Däggdjur		x	
Brushane	Fåglar	x	x	
Fältpiplärka	Fåglar	x	x	
Halsbandsflugsnappare	Fåglar		x	
Rödspov	Fåglar	x		
Svartbent strandpipare	Fåglar	x	x	
Sydlig kärrsnäppa	Fåglar	x	x	
Törnskata	Fåglar		x	
Grönfläckig padda	Groddjur	x	x	
Klockgroda	Groddjur	x	x	
Lökgroda	Groddjur	x	x	
Lövgroda	Groddjur	x	x	
Strandpadda	Groddjur	x	x	
Sandödla	Reptiler	x	x	
Alkonblåvinge	Ryggradslösa djur	x		
Alvarlarvmördare	Ryggradslösa djur	x		
Bibagge	Ryggradslösa djur	x		
Blodtoppblomvecklare	Ryggradslösa djur	x		
Bredbandad ekbock	Ryggradslösa djur	x		
Brungräsfjäril	Ryggradslösa djur		x	
Dynglevande skalbaggar	Ryggradslösa djur	x		
Dårgräsfjäril	Ryggradslösa djur	x		
Ekfjällknäppare	Ryggradslösa djur			x
Ekhjärtknäppare	Ryggradslösa djur			x
Ekoxe	Ryggradslösa djur		x	x
Eksavknäppare	Ryggradslösa djur			x
Fetörtsblåvinge	Ryggradslösa djur	x		
Fjärilar som lever på ginst	Ryggradslösa djur	x		
Frölöpare som är hotade	Ryggradslösa djur	x		
Gotlandssäfferotplattmal	Ryggradslösa djur	x		
Gulfläckig igelkottspinnare	Ryggradslösa djur	x		
Hålträdklokrypare	Ryggradslösa djur		x	
Hårig dolkstekel	Ryggradslösa djur			x
Insekter som lever på krisslor	Ryggradslösa djur	x		
Lavdaggsvärmare	Ryggradslösa djur	x		
Långhorningar i hassel och klen ek	Ryggradslösa djur	x		
Läderbagge	Ryggradslösa djur	x	x	
Mnemosynefjäril	Ryggradslösa djur	x		
Skärrande gräshoppa	Ryggradslösa djur	x		
Småfjärilar på ängsmark	Ryggradslösa djur	x		

Stor ekbock	Ryggradslösa djur	x	x	
Storkägelbi	Ryggradslösa djur	x		
Stortapetserarbi	Ryggradslösa djur	x		
Svartfläckig blåvinge	Ryggradslösa djur	x	x	
Thomsonkägelbi	Ryggradslösa djur	x		
Trumgräshoppa	Ryggradslösa djur	x		
Veronikanätfjäril	Ryggradslösa djur	x		
Vildbin på ängsmark	Ryggradslösa djur	x		
Violett guldvinge	Ryggradslösa djur	x	x	
Vitt stråfly	Ryggradslösa djur	x		
Väddnätfjäril	Ryggradslösa djur	x	x	x
Ängsskäreplattmal	Ryggradslösa djur	x		
Stäppfingersvamp	Svampar	x		
Svampar i kalkrika ädellövbärande fodermarker	Svampar	x		
Ängssvampar	Svampar	x		
Dvärglåsbräken	Ormbunksväxter		x	
Låsbräknar	Ormbunksväxter	x		
Stor låsbräken	Ormbunksväxter			x
Topplåsbräken	Ormbunksväxter			x
Backsippa	Fröväxter			x
Blåsippa (fridlyst i vissa län)	Fröväxter			x
Brun ögontröst (var. schoenicola)	Fröväxter			x
Brunkulla	Fröväxter	x		
Dvärgjohannesört	Fröväxter			x
Fin tofsäxing	Fröväxter			x
Finnögontröst	Fröväxter	x		
Fjädergräs	Fröväxter			x
Fälgentiana (fridlyst i vissa län)	Fröväxter	x		x
Fältnocka	Fröväxter	x		x
Fältsippa (fridlyst i vissa län)	Fröväxter			x
Gotlandssippa	Fröväxter	x	x	
Guckusko	Fröväxter		x	
Gullviva (fridlyst i vissa län)	Fröväxter			x
Gulyxne	Fröväxter		x	
Hedblomster	Fröväxter			x
Hedjohannesört	Fröväxter			x
Humlesuga	Fröväxter			x
Hällebräcka	Fröväxter	x		
Höstlåsbräken	Fröväxter			x
Klockgentiana	Fröväxter	x		x
Kung Karls spira (fridlyst i vissa län)	Fröväxter			x
Liten sandlilja (fridlyst i Skåne)	Fröväxter			x
Lundviva (fridlyst i Skåne)	Fröväxter			x
Majviva (fridlyst i Västmanland)	Fröväxter			x
Mosippa	Fröväxter	x		x
Nipsippa	Fröväxter	x	x	

Nålginst	Fröväxter	x		x
Orkidéer	Fröväxter		x	
Praktbrunört (fridlyst i Västra Götaland)	Fröväxter			x
Rysk drakblomma	Fröväxter			x
Sandlusern	Fröväxter			x
Sandnejlika	Fröväxter		x	
Sandnörel	Fröväxter	x		x
Slåttergubbe	Fröväxter		x	
Smultronfingerört	Fröväxter			x
Smörboll (fridlyst i vissa län)	Fröväxter			
Spädlosta	Fröväxter	x		
Stor sandlilja	Fröväxter			x
Stor tofsäxing	Fröväxter			x
Stor ögontröst	Fröväxter	x		x
Storviol	Fröväxter	x		
Sumpgentiana (fridlyst i Västra Götaland)	Fröväxter			x
Svarttåg	Fröväxter	x		
Svensk ögontröst	Fröväxter	x		x
Sydmaskros	Fröväxter			x
Tysk ginst	Fröväxter	x		x
Vityxne	Fröväxter	x		
Ängsgentiana (fridlyst i vissa län)	Fröväxter			x
Ängssalvia	Fröväxter			x

Bilaga 4. Stödregler för betesmarker

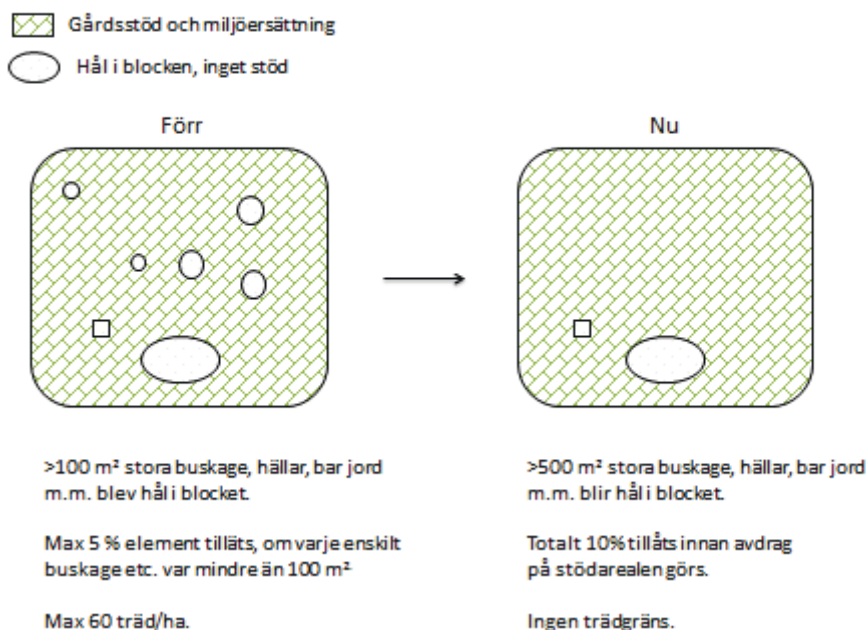
Kommentarer till stödregler för betesmarker

Nedan beskrivs kortfattat en del av nuvarande (2014–2020) regelverket för gårdsstöd och miljöersättningar för betesmarker. Vi gör även en jämförelse med tidigare regelverk (2017–2013).

En ny betesmarksdefinition som, till skillnad mot tidigare, är gemensam för gårdsstöd och miljöersättningar för betesmarker med allmänna och särskilda värden infördes 2015. Samtidigt infördes nya definitioner för specialklasserna skogsbete, alvarbete, fåbodbete, mosaikbete och gräsfattiga marker.

De nya definitionerna fokuserar på markernas fodervärde. Det innebär att områden av en viss storlek utan fodervärde ska ritas bort. Mindre ytor utan fodervärde ska hanteras genom den så kallade pro rata-metoden. Genom pro rata kan ett procentuellt avdrag baserat på andelen mark som saknar fodervärde göras det vill säga att marken kan få en lägre areal som är berättigat till jordbrukarstöd. De gamla betesmarksdefinitionerna för 2007–2013 fokuserade istället på trädtäthet, den så kallade 50/60-trädsregeln. Områden med för många träd per hektar ritades bort från blocket och var inte godkända för stöd (figur 1).

Gårdsstöd och miljöersättning för allmänna värden



Figur 1. Gårdsstöd och miljöersättning för allmänna värden.

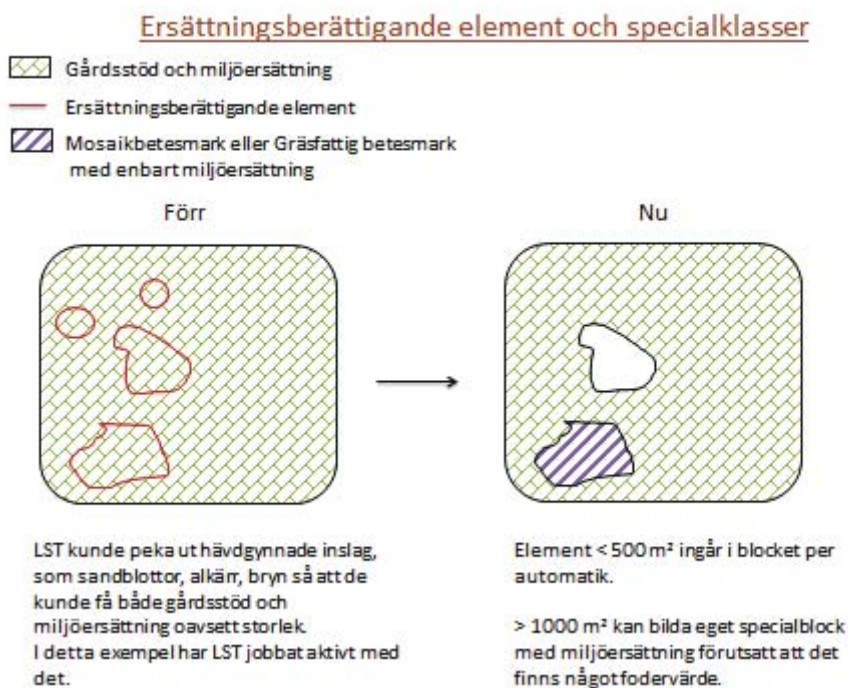
Gränserna för impedimentförekomst har också ändrats. För betesmarker och slåtterängar med allmänna och särskilda värden gäller nu att ytor utan fodervärde som är större än 0,05 hektar ska räknas bort. För specialklasser gäller 0,1 hektar. Tidigare var gränserna 0,01 hektar för marker med allmänna värden och 0,1 hektar för marker med särskilda värden. Det fanns inga definierade gränser för specialklasser.

En annan ändring är att det inte längre går att lägga till så kallade ersättningsberättigade element och ge ersättning för dessa. Ersättningsberättigade element var enskilda ytor på mer än 0,01 hektar som

saknade fodervärde, men som hade höga hävdberoende värden. För att få ersättning för dessa krävdes att länsstyrelsen definierade och ritade in dem i blockdatabasen. Länsstyrelserna definierade totalt 163 ersättningsberättigade element på totalt 157 ha under perioden 2007–2013, då detta var tillåtet. Fördelningen mellan länen var ojämn och det var främst Uppsala, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län som använt sig av möjligheten.

Det som tidigare kunde definieras som ersättningsberättigade element faller i nuvarande stödsystem i följande tre kategorier:

1. Element med areal under 500 m² ingår i blocket per automatik, men om inslaget av dem totalt blir mer än 10 % görs ett avdrag på stödnivån.
2. Element med areal på minst 0,1 hektar kan bilda egna block med miljöersättning för mosaikbetesmark eller gräsfattiga marker.
3. Element med areal mellan 500 och 1 000 m² faller utanför systemet (se figur 2).



Figur 2 Ersättningsberättigade element och specialklasser.

Ytterligare en ändring är att betesmarker med miljöersättning numera bara behöver betas vartannat år ifall de inte ingår i en ansökan om utbetalning. Dock får man, till skillnad mot tidigare, inte betalt för dem de år de inte betas. Tidigare kunde länsstyrelsen skriva i åtagandeplanen att ett år av fem skulle vara betesfritt och detta år fick man ändå betalt, men det var alltså inte möjligt att ha betning vartannat år.



Miljöersättningar

MEDDELANDE 7/2017

2017-04-06

Miljöersättningsenheten

Miljöersättningar, hantering av medfinansiering och dubbelfinansiering

Detta meddelande gäller för miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet och handlar om medfinansiering och dubbelfinansiering av miljöersättningar. Meddelandet innehåller en bilaga med några exempel på vilka åtgärder som ingår i kalkylen för miljöersättningar för betesmarker och slätterängar inklusive komplement samt restaurering av betesmarker och slätterängar. Meddelandet och bilagan kommer finnas som stödjande dokument till rutin 220-2.

Information om hur medfinansiering hanteras i miljöinvesteringar finns i samordningsmeddelande nr 3/2017 och projekt- och företagsstödsmeddelande 23/2017.

Bakgrund

Vi har fått frågor om vad som ska gälla om miljöersättningen inte räcker för att finansiera alla åtgärder som genomförs på mark som finns i ett åtagande. Vi bedömer att detta inte enbart handlar om dubbelfinansiering utan också om medfinansiering d.v.s. om det är en tillåten eller otillåten kombination av nationella offentliga medel och landsbygdsprogrammet. Att finansiera samma utgift med pengar från två EU-fonder, t.ex. LIFE är inte tillåtet enligt artikel 65 punkt 11 i förordning (EU) 1303/2013¹.

Frågorna vi fått gäller i första hand miljöersättningar som går till betesmarker och slätterängar, restaurering av betesmarker och slätterängar samt skötsel av våtmarker och dammar. För betesmarker och slätterängar har vi fått flest frågor kring hantering av marker i områden som är skyddade (naturreservat, naturvårdsavtal etc.) samt i andra fall då marken bedöms ha hög potential och kan komma att ingå i framtida reservat t.ex. efter restaurering. För många av dessa marker är det länsstyrelsen som söker miljöersättningen. För skötsel av våtmarker och dammar är problemet framförallt att markersättningen upplevs som alldeles för låg, framförallt i de mest intensiva jordbruksområdena i södra Sverige.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006

Kalkyl

För varje miljöersättning finns en kalkyl som visar maximal ersättningsnivå. Ersättningsnivån som ligger till grund för utbetalning är sedan beslutad av regeringen. Hur stor del av kalkylen som ersättningsnivån utgör varierar från fall till fall. Båda dessa nivåer framgår av landsbygdsprogrammet. De kostnadsposter som finns med i kalkylerna bygger på de åtgärder som ska genomföras inom åtagandet. Kalkylen baseras på en genomsnittlig kostnad för att genomföra dessa åtgärder. Enbart kostnader som går utöver kraven i gårdsstödet och nationell lagstiftning får ersättas och ingår i kalkylen. Om man ersätter dessa från annat håll kan det bli aktuellt med dubbelfinansiering. För att tydliggöra vilka åtgärder som ingår i miljöersättningen har vi gjort en tabell med ett antal exempel som gäller för betesmarker och slätterängar samt restaurering av betesmarker och slätterängar. Se bilaga 1.

Om lantbrukaren söker miljöersättning

Det är bara möjligt för t.ex. länsstyrelsen att ersätta lantbrukare för de åtgärder som inte omfattas av miljöersättningen. Att ge ytterligare pengar för åtgärder som ingår i miljöersättningen räknas som dubbelfinansiering eller otillåten medfinansiering.

Tänk på att kalkylen baseras på ett genomsnitt både vad gäller marker och år. Det är därför inte möjligt att ersätta fler timmar (otillåten medfinansiering) eller räkna med en högre timmersättning (dubbelfinansiering) om detta inte ersätts fullt ut genom kalkylen. Likaså ska man tänka på att kostnaden för t.ex. röjningen är utslagen på alla år i åtagandeperioden.

Vi är medvetna om att inte hela kalkylutrymmet utnyttjas, men ersättningsnivåerna är ett politiskt beslut. Det är inte möjligt för länsstyrelsen att ersätta mellanskillnaden även om kostnaderna framgår av kalkylen.

I artikel 2 punkt 15 i förordning (EU) 1303/2013 fastslås att det med offentliga utgifter menas alla offentliga pengar som finansierar insatser. Det innebär att alla dessa pengar kommer att redovisas som offentlig stöd (undantag är då offentlig organisation genomför sina egna projekt). Såsom det är nu går det inte att medfinansiera miljöersättningar som lantbrukare söker med andra nationella pengar. I stycket om top-up och notifiering finns beskrivning av hur Sverige kan gå tillväga för att kunna finansiera miljöersättningarna fullt ut.

Om offentligt organ söker miljöersättning

Om den som söker miljöersättning är offentlig, räknas inte utgifterna för att sköta mark inom ett åtagande som offentliga utgifter enligt artikel 2 punkt 15 i förordning (EU) 1303/2013, vilket är EU-kommissionens tolkning. Dessa utgifter behöver därför inte beaktas vid bedömning av dubbelfinansiering eller otillåten medfinansiering. I övrigt sker hantering av dubbelfinansiering enligt rutin 220-2.

Detta gäller då skötseln betalas med nationella pengar på marker som en offentlig organisation förvaltar och söker stöd för, men inte nödvändigtvis äger.

Exempel: i de fall en naturvårdsenhet på en länsstyrelse söker miljöersättning för mark de förvaltar, t.ex. ett naturreservat, och där kostnaderna för att sköta marken är högre än stödnivån så kan länsstyrelsen finansiera dessa kostnader med andra nationella

pengar för samma ändamål (t.ex. skötselanslag från Naturvårdsverket) utan att det räknas som otillåten medfinansiering.

Top-up och notifiering

I bilaga II till förordning (EU)1305/2013² så framgår maximala stödbelopp för stöd inom landsbygdsprogrammet. I punkt 28.8 (bilaga II) så framgår att vi får betala maximalt 450 euro per hektar och år för miljöersättningar. Det är dessa förutsättningar som vårt godkända landsbygdsprogram bygger på. Vill Sverige gå utöver detta finns två alternativ.

- top-up enligt artikel 82 i förordning (EU) 1305/2013, eller
- att anmäla/notifiera den nationella finansiering man vill använda som ett nytt statsstöd och få det godkänt.

Top-up kan godkännas upp till den nivå som framgår av den godkända kalkylen som används för att beräkna stödnivå.

Idag utnyttjar vi inte alltid möjligheten att betala maximala stödbelopp enligt bilaga II d.v.s. 450 euro per hektar. För att det ska bli aktuellt med en top-up krävs dock politiska beslut om höjda stödnivåer.

Notifiering innebär att det nationella stödet ska anmälas (av regeringen) till och godkännas av EU kommissionen. Detta är en omfattande process och måste göras av de som ansvarar för den nationella finansieringen.

Med vänliga hälsningar

Maria Durling

Emelie Hallander

Bilaga 1

Exempel på dubbelfinansiering inom miljöersättningar

Kontaktperson

Emelie Hallander, miljöersättningsenheten, 036 - 15 62 87

Lena Söderman, miljöersättningsenheten, 036 – 15 58 17

Mejladress: miljoersattningar@jordbruksverket.se

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005

Bilaga 6. Exempel dubbelfinansiering

Exempel på dubbelfinansiering inom miljöersättningar

Det här dokumentet består endast av exempel på typer av aktiviteter som ingår eller inte ingår i kalkylen för miljöersättningarna betesmarker och slåtterängar (inkl. komplement) samt restaurering av betesmarker och slåtterängar.

Ersättningsform	Typ av aktivitet	Komplement	Ersättning från annat håll är möjlig?	Kommentar
	Transport och tillsyn			
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Transport för djur till öar, andra svårtillgängliga eller avsides marker.	Har åtagande för komplementet svårtillgängliga platser.	Nej	Ingår i kalkylen.
		Har INGET åtagande för komplementet svårtillgängliga platser.	Ja	Det är möjligt att avstå komplementet för att få ersättning från annat håll.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Transport av maskiner till öar, andra svårtillgängliga eller avsides platser.	Har åtagande för komplementet svårtillgängliga platser.	Nej	Ingår i kalkylen.
		Har INGET åtagande för komplementet svårtillgängliga platser.	Ja	Det är möjligt att avstå komplementet för att få ersättning från annat håll.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Tillsyn av djur, avsides, svårtillgängliga platser.	Har åtagande för komplementet svårtillgängliga platser.	Nej	Ingår i kalkylen.
		Har INGET åtagande för komplementet svårtillgängliga platser.	Ja	Det är möjligt att avstå komplementet för att få ersättning från annat håll.

	Metod för bete eller slåtter			
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Krav på betetryck, djurantal		Nej	I kalkyl ingår det att ett visst antal djur betar per hektar för att uppfylla generella skötselvillkor för avbetning och ingen skadlig förnaansamling. Detta gäller oavsett om det är allmän eller särskild skötsel. Detta utgör basen i kostnadsposten "betets förädlingsvärde". Det är inte möjligt att betala extra för t.ex. ett högre krav på betetryck. Det finns dessutom ett särskilt skötselvillkor "vegetationens utseende" som man kan använda för att reglera hur väl avbetad marken ska vara.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Slåtter/annan skötsel som komplement till bete		Ja, i vissa fall	I kalkylen ingår den skötsel som krävs för att uppfylla villkor. Det är möjligt att betala extra för åtgärder som går utöver den skötsel som krävs, men inte för att ersätta eller komplettera bete om betetrycket inte är tillräckligt för att uppfylla villkor.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Slåtter på slåtterängar där lantbrukare inte själv genomför slåtter utan anlitar arbetskraft.		Nej	Ingår i kalkylen.

	Ta bort oönskad vegetation			
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Använda betesputs.		Nej	I kalkylen ingår normal skötsel för att det ska vara tillräckligt med fodervärde.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Mossrivning, vid restaurering av marker eller fagning av slåtterängar.		Nej	Ingår i kalkylen.
RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR		Nej	Ingår i kalkylen.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Stubbfräsning		Ja	Ingår inte i kalkylen.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Röjning (mekanisk bekämpning) av t.ex. örnbräken, älggräs, vecketåg		Nej	I kalkylen ingår normal skötsel för att det ska vara tillräckligt med fodervärde.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR,	Röjning av omfattande sluyppslag		Nej	Ingår i kalkylen.
RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR				

	Stängsling			
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Nytt stängsel runt befintlig fålla		Ja	Ingår inte i kalkylen. Däremot ingår stängselunderhåll (arbete och förbrukningsmaterial) i kalkylen och kan därför inte ersättas från annat håll.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Stängsling runt helt nytt bete		Ja	Ingår inte i kalkylen. Däremot ingår stängselunderhåll (arbete och förbrukningsmaterial) i kalkylen och kan därför inte ersättas från annat håll.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Stängsling mot vildsvin		Ja	Ingår inte i kalkylen.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Tillfälliga stängsel t.ex. för att freda känslig flora		Ja	Ingår inte i kalkylen.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Stängsel för fällindelning (inne i betesmark)		Ja	Ingår inte i kalkylen. Däremot ingår stängselunderhåll (arbete och förbrukningsmaterial) i kalkylen och kan därför inte ersättas från annat håll.

BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Stängsling mot vatten		Ja	Ingår inte i kalkylen. Däremot ingår stängselunderhåll (arbete och förbrukningsmaterial) i kalkylen och kan därför inte ersättas från annat håll.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Specialstängsel t.ex. trädgårdsgård, stättor, grindar etc. för rörligt friluftsliv.		Ja	Ingår inte i kalkylen.
RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR				
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Träd i betes- eller slåttermark Trädfällning, bortförel		Nej	Ingår i kalkylen.
RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR				
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Luckhuggning etc.		Nej	Ingår i kalkylen.
RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR				
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Hamling	Har åtagande för komplementet lövtäkt.	Nej	Ingår i kalkylen.
		Har INGET åtagande för komplementet lövtäkt.	Ja	Det är möjligt att avstå komplementet för att få ersättning från annat håll.

	Övriga åtgärder			
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Sandblottor		Ja	Ingår inte i kalkylen.
RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR				
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Bränning	Har åtagande för komplementet för bränning.	Nej	Ingår i kalkylen.
		Har INGET åtagande för komplementet för bränning.	Ja	Det är möjligt att avstå komplementet för att få ersättning från annat håll.
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Vård av byggnader		Ja	Ingår inte i kalkylen.
RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR				
BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR	Lägga igen diken		Ja	Ingår inte i kalkylen.
RESTAURERING AV BETESMARKER OCH SLÅTTERÄNGAR				

Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker

RAPPORT 6822

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6822-6
ISSN 0282-7298

Hur fungerar de för arbetet med gynnsam bevarandestatus?

Den här rapporten undersöker hur jordbrukarstöden fungerar för skötseln av Natura 2000-områden och hotade arter vad gäller betesmarker och slåtterängar.

Studien har genomförts inom projektet CAP:s miljöeffekter som är ett regeringsuppdrag om att följa jordbrukspolitikens effekter på miljön. Uppdraget är riktat till Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Havs- och vattenmyndigheten. I genomförandet av uppdraget medverkar även länsstyrelserna.

