YTTRANDE Dnr 3.1.17-10807/2019

2019-11-04

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Innehållsförteckning

1. Bakgrund ... 3
2. Samverkan ... 3
3. Förtydligande och avgränsningar ... 5
   3.1. Nationellt ansvar ... 5
   3.2. Komplexitet och prioriteringar ... 5
   3.3. Behov av fortsatta analyser ... 6
4. Förenklingar samt skillnader mellan nationella anslag och stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken ... 7
   4.1. Inledning ... 7
   4.2. För- och nackdelar med landsbygdsprogrammet ... 8
   4.3. Administrativ förenkling ... 8
5. Sammanfattning ... 10
   5.1. Hinder i och förändringsförslag, betesmarksdefinition ... 10
   5.2. Skötselvillkor ... 12
   5.3. Ersättning till Natura 2000-områden ... 12
   5.4. Ersättning till restaurering ... 13
6. Nulägesbeskrivning ... 14
   6.1. Jordbruksmark, gräsmarker och hävdgynnade naturtyper är inte samma sak ... 14
   6.2. Befintliga nötkreatur och får räcker till befintliga betesmarker i 15 län ... 15
   6.3. Lönsamheten viktig för lantbruksföretag med betande djur ... 17
   6.4. Stöd kan i dag endast betalas ut för betesmark som har fodervärde och betas ... 18
   6.5. Sverige når inte sina åtaganden i habitatdirektivet/Natura 2000 ... 19

7. Fråga 1.2.4.5. Förslag till ändring av definitioner m.m. ... 21
7.1. Hinder i betesmarksdefinitionerna som kan utesluta vissa typer av marker ... 22
7.2. Förslag för att mer mark ska kunna ersättas inom miljöersättningarna ... 31
7.3. Definitionerna i förslaget till förordning för strategisk plan och reglerna för kontroller och avdrag i förslaget till horisontell förordning ... 44
8. Fråga 3. Flexibilitet i skötselkrav. ... 47
8.2. Inledning ... 47
8.3. Metod ... 48
8.4. Vilka är skillnaderna mellan nuvarande EU-förordning och nytt förslag? ... 48
8.5. Hur mycket marker kan inte skötas med ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken? ... 48
8.6. Vilka är de identifierade behoven? ... 51
8.7. Kan de identifierade behoven hanteras idag? ... 54
9. Fråga 6. Artikel 67. Ersättning till marker i Natura 2000-områden ... 58
9.2. Bakgrund och metod ... 58
9.3. Förutsättningar och osäkerheter ... 58
9.4. Olika alternativ att utreda vidare ... 60
9.5. Hur använder andra länder ersättning till Natura 2000-områden? ... 62
10. Fråga 7. Hur kan vi förbättra ersättning till restaurering? ... 63
10.1. Inledning ... 63
10.2. Kommande regelverk ... 63
10.3. Beskrivning av de två stöden som finns idag ... 64
10.4. Möjliga lösningar/förslag till förbättring ... 66
10.5. Att införa det nya stödet ... 71
10.6. Vad som bör finnas med i det nya stödet ... 71
10.7. Andra förändringar som är möjliga ... 73
Bilaga 1. Betesmarksblock, antal hål, areal hål och avdrag genom Pro rata ... 77
Bilaga 2. Ängs- och betesmarksinventeringen samt Naturtyper i Natura 2000 ... 82
Bilaga 3. Nyckelbiotopsinventeringen ... 84
Bilaga 4. Analys av artikel 67, Naturvårdsverket. ... 85
Bilaga 5. Förslag för vidare utredning ... 85
Bilaga 6. GD PM från Naturvårdsverket ... 86
Bilaga 7. GD PM från Skogsstyrelsen ... 86

Jordbruksverket vill inledningsvis klargöra att alla skillnader från innevarande programperiod för med sig utvecklingskostnader.

Även mindre avvikelser från dagens komplexa system innebär kostnader. Kostnaderna består bland annat av nyutveckling av IT-system samt implementering i form av föreskrifter och rutiner. Till detta kommer transaktionskostnader både för handläggande myndigheter och berörda stödmottagare.

Jordbruksverket förordar stabilitet och så få förändringar som möjligt av regelverken och tillämpningen av regelverken för att stödhanteringen ska kunna säkerställas och inte bli till hinder för näringens eller landsbygdernas utveckling. Förändringar kan motiveras i de fall positiva effekter, såsom ökad konkurrenskraft, landsbygds- och miljönytta, förenklingar för stödmottagare/administration eller kostnadsbesparingar, överstiger kostnaderna.

Nya stöd och förändrade stöd kräver ett utvecklingsarbete utöver kostnaderna för att uppfylla de nya obligatoriska momenten. Detta påverkar vår möjlighet att klara av implementeringen av den nya politiken. Nya och förändrade stöd kan därför behöva införas i steg under programperioden.

1. Bakgrund

Jordbruksverket har fått i uppdrag att göra en övergripande analys över vilka villkor och definitioner som förhindrar eller riskerar att förhindra ersättning till värdefulla gräsmarker och skogsbryn som är beroende eller gynnade av bete eller slåtter. Vi ska vid behov föreslå förändringar av definitioner och villkor som kan förbättra skötseln samt belysa konsekvenserna av dessa förslag. Beställningen innehåller inte en analys av ändrade ersättningsnivåer.

Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelserna ska vara delaktiga i arbetet med denna beställning, om myndigheterna gör skilda bedömningar ska detta redovisas tillsammans med Jordbruksverkets analys.

Jordbruksverket har utöver att redovisa svar på frågorna valt att ha med ett kapitel om för- och nackdelar med stöd inom landsbygdsprogrammet inklusive förenklingar samt en nulägesbeskrivning.

2. Samverkan

I samband med att Jordbruksverket fick beställningen bad vi om resurser från berörda myndigheter enligt uppdraget. Jordbruksverket har valt att dela in arbetet i ett antal olika arbetsgrupper, en som behandlade fråga 1, 2, 4, 5 och sedan en var för frågorna 3, 6 och 7. Berörda myndigheter har valt vilka arbetsgrupper de vill vara delaktiga i. Uppstart av arbetet skedde i augusti. I september hade vi en gemensam fältdag då vi besökte flera betesmarker i Östergötland för att diskutera framförallt definitioner.

Eftersom det har varit kort om tid för att gemensamt diskutera så omfattande och komplicerade frågor har det inte varit möjligt att ha samråd eller motsvarande

som är en tidskrävande process. Vi har istället prioriterat att diskutera frågorna löpande i arbetsgrupperna. Om inget annat framgår har vi i arbetsgrupperna en samsyn i analys, slutsatser och tolkningar.

Respektive myndighet har själva valt vilken intern förankringsprocess som de har haft.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har deltagit med experter i samtliga arbetsgrupper. De som deltagit är Britta Hamrén från Länsstyrelsen Jämtlands län, Carl-Johan Sanglert från Länsstyrelsen i Jönköpings län, Mikael Briland från Länsstyrelsen i Kronobergs län, Måns Bruun från Länsstyrelsen Skåne samt Oskar Eliasson från Länsstyrelsen Kalmar län. Därutöver har uppdraget förankrats med länsstyrelsernas arbetsgrupp för framtida CAP, som arbetar på uppdrag av samtliga länsråd och landshövdingar.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har deltagit i samtliga arbetsgrupper med följande experter: Elin Agerberg, Marianne Ekberg, Olof Ekström, Mikael Lindberg och Marianne Wetterin, samordnande. Utredningen har förankrats hos generaldirektören som har beslutat om de bedömningar som skiljer sig från Jordbruksverkets.

I bilaga 6 finns Naturvårdsverkets yttrande med kommentarer, synpunkter och skilda bedömningar.

Riksantikvarieämbetet

På Riksantikvarieämbetet har detta uppdrag hanterats av utredare Åsa Thorsell på enheten Kulturvårdsstöd under Kulturvårdsavdelningen.
Riksantikvarieämbetet har aktivt deltagit i frågorna 1, 2 och 3 men även haft synpunkter inom fråga 7. Förankringsarbetet har gjorts genom samtal och löpande uppdateringar med närmaste enhetschef Christian Runeby och genom en grupp bestående av medarbetare och enhetschefer på Kulturmiljöavdelningen. Avdelningscheferna Eric Fugeläng, Kulturvårdsavdelningen och Marja-Leena Pilvesmaa, Kulturmiljöavdelningen har fått en föredragning om arbetet som pågått och om Jordbruksverkets svar till Näringsdepartementet.
Riksantikvarieämbetet ställer sig bakom Jordbruksverkets svar, med sin bilaga om vad som behöver utredas vidare.

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen har deltagit i samverkan vid beredning av frågorna 1, 2, 4, 5 och 7. Skogsstyrelsens synpunkter har stämts av med relevant kompetens inom Skogsstyrelsen samt biträdande avdelningschef och generaldirektör.

I bilaga 7 finns Skogsstyrelsens yttrande med kommentarer, synpunkter och skilda bedömningar.

3. Förtydligande och avgränsningar

3.1. Nationellt ansvar

Sverige har ett nationellt ansvar för Natura 2000-områden vilket innebär att områdena måste skötas så att de uppnår gynnsam bevarandestatus. I arbetet som siktar mot gynnsam bevarandestatus finns det skillnader i hur länsstyrelserna prioriterar finansiering av marker där miljöersättningarna inte räcker. I formellt skyddade områden är vår bedömning att länsstyrelserna i större utsträckning prioriterar att komplettera jordbrukarstöden med nationell finansiering eller att de enbart använder nationell finansiering. Det är resurskrävande att hitta alternativ finansiering utöver detta t.ex. LIFE.

Miljöersättningar bygger på schabloner vilket med dagens regelverk gör att det i princip är omöjligt att skapa en ersättning där alla marker får ersättning för optimal skötsel. I vissa marker som t.ex. är små, avlägsna, trädbärande eller steniga har ersättningsnivån en direkt avgörande betydelse för om de kommer att fortsätta hävdas. Att se över och justera ersättningsnivåer för vissa marker är därför av hög vikt.

Mot bakgrund av detta är det viktigt med en säkerställd finansiering så att samtliga marker får en skötsel i linje med målen i art- och habitatdirektivet.

3.2. Komplexitet och prioriteringar

Definitioner och skötselvillkor är en del av en komplex helhet och därför är det svårt att avgränsa diskussionerna utan att beröra andra anledningar, t.ex. brist på betesdjur och låga ersättningsnivåer, till att marker är utanför stödsystemet. Vi har försökt att inte beröra dessa delar i svaren på frågorna men vill förtydliga att det är anledningar som inte går att bortse från i sammanhanget. Ersättningsnivåerna har en tydlig koppling till skötselvillkor och kan ha en större positiv påverkan på anslutning än exempelvis en förändring av en definition.

Dagens ersättningsnivåer motsvarar inte det kalkylutrymme som finns. Samtidigt finns det variationsrika betesmarker som har höga värden kopplade till så kallade impediment, dvs. ytor utan fodervärde, som behöver ritas bort (hål) eller som kan sänka ersättningsnivån (pro rata). Dessa element kan i sig dra med sig högre skötselkostnader vilket innebär en underfinansiering som kan vara en utmaning att förklara. För att öka anslutningen av värdefulla marker är en höjning av ersättningsnivåer det alternativ som vi bedömer minst påverkar lantbrukaren när det gäller administration, eftersom det inte innebär några förändringar i regler.

Ersättningarna till betesmarker och slåtterängar är komplexa och det finns ett löpande behov av kurser i fält för kalibrering, något som Jordbruksverket inte har kunnat prioritera i den utsträckning som är att föredra. Vi har under arbetet fått del av flera exempel som visar på att tolkningar av vilka marker som kan eller inte kan få ersättning skiljer sig åt mellan länen. Vi har under arbetet identifierat flera delar där det finns behov av förtydligande från Jordbruksverkets sida i en mer aktiv form t.ex. kurser, informationsmaterial, i forum för samverkan samt på

kurser som andra myndigheter eller organisationer arrangerar. Detta behov berör främst definitioner och tolkningar av vad för marker som kan ingå, men även hur pro rata fungerar praktiskt samt vad olika villkor innebär och hur ramarna för att konstruera ersättningar ser ut.

Att nyttja de möjligheter och den flexibilitet som CAP ger kräver resurser, både i form av arbete med åtagandeplaner och övriga obligatoriska moment i handläggningen men även med uppsökande verksamhet, rådgivning och förtroendeskapande aktiviteter som innebär att lantbrukare vågar söka ersättning på marker som inte redan ingår i stödsystemet. En del av detta har blivit lidande p.g.a. de eftersläpningar som finns till följd av nytt handläggningssystem samt de prioriteringar som görs utifrån detta både på Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Många av de tolkningar av regelverk som ligger bakom vad som är möjligt att klassa som jordbruksmark och ersätta genom olika jordbrukarstöd bygger på revisionsbesök och det är därför svårt att utifrån förordningsförslaget avgöra vad som är möjligt att ändra eller inte jämfört med idag. Alla förändringar av nuvarande tolkningar medför sannolikt ökade risker för sanktion, men därmed inte sagt att den tillämning vi har idag är riskfri, vad gäller sanktioner. Jordbruksverkets bedömning är att nyttjar möjligheterna som finns för att ersätta betesmarker genom jordbrukarstöd. Större förändringar för vad som kan räknas in som jordbruksmark inte är möjliga utan en kostnad för administration som är högre än miljönyttan.

3.3. Behov av fortsatta analyser

Inom ramen för denna beställning har det inte varit möjligt att analysera eller systematiskt hantera alla förslag till förändringar. Därför bifogar vi en lista på sådant som vi inte har fördjupat oss i men som kan vara aktuellt att hantera vidare på annat sätt. Denna lista är långt ifrån heltäckande och i vissa fall finns förslag på vidare analyser i den löpande texten. Dessutom pågår andra utredningar och studier som behöver beaktas i senare steg inför beslut om tillämpning av miljöersättningar för betesmarker och slåtterängar. Exempel är Jordbruksverkets interna utredning om förändrad hantering av åtagandeplaner, där det finns resonemang och förslag kopplade till färre villkor och att detta i kombination med rådgivning kan ge lantbrukare större möjlighet till flexibel skötsel. Här finns kopplingar till ett mer resultatbaserat system där man i större utsträckning fokuserar på målbild istället för i förväg uppställda och detaljerade skötselkrav. Resultatbaserade ersättningar prövas i mindre skala i flera länder i EU, däribland Sverige. Det är viktigt att fortsätta utreda möjligheterna med resultatbaserade ersättningar.

Vi har valt att avgränsa svaret så att det utgår från den konstruktionen som finns idag för ersättningar till betesmarker och slåtterängar. Alternativ som innebär större förändringar nämns kort i kapitel 4 nedan, i ovan nämnd utredning om förändrad hantering av åtagandeplaner samt i tidigare beställning (eco-schemes). Utöver detta finns sannolikt fler modeller som innebär en större förändring jämfört med nu.

Vi vill slutligen påminna om att detta svar är en del i komplex helhet där svar från andra beställningar, resultat från olika rapporter, pågående projekt samt inte minst politiska beslut kring t.ex. budget påverkar vad som till slut är möjligt att förändra.

4. Förenklingar samt skillnader mellan nationella anslag och stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Detta kapitel är bifogat beställningen efter ett internt beslut på Jordbruksverket. Innehållet bygger på två internt pågående arbeten (i eller utanför programmet samt hantering av åtagandeplaner) som syftar till förenkling samt en tidigare beställning (eco-scheme) inom ramen för CAP efter 2020. Innehållet är inte avstämt i de myndighetsöverskridande arbetsgrupperna.

4.1. Inledning

Den grundläggande principen är att odlingslandskapets ängs- och betesmarker ska finansieras med jordbrukarstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Jordbruksverkets bedömning är att vi nyttjar de möjligheter som finns för att ersätta betesmarker genom jordbrukarstöd. Idag kan de flesta betesmarkerna rymmas inom definitionerna och berättiga till jordbrukarstöd, under förutsättning att man accepterar de regler som finns gällande impedimentens storleksbegräsningar och Pro Rata. Det finns också flera möjligheter att ställa villkor för specifik skötsel. De marker som inte fullt ut passar in behöver hanteras på annat sätt än genom EU-finansierade jordbrukarstöd. Det handlar framförallt om marker som bör skötas eller restaureras på ett sätt som medför höga kostnader. Hantering på annat sätt sker redan i dag genom att länsstyrelserna prioriterar vissa områden som finansieras helt eller delvis genom andra anslag, främst med nationella pengar men även genom t.ex. LIFE-projekt.

Konstruktion av kalkyler och den administrativa kostnaden för att hantera detaljerade villkor är exempel på hinder som gör att Jordbruksverket inte anser att alla marker och skötselåtgärder passar inom ramen för de schablonersättningar som landsbygdsprogrammet innehåller.

Jordbruksverket strävar efter att förenkla jordbrukarstöden och har gjort bedömningen att det är mer flexibelt att utforma och administrera nationellt finansierade ersättningar jämfört med EU-finansierade. En nackdel med nationell finansiering är bland annat att den kan vara mer kortsiktiga genom att de bestäms i regeringens årliga budget. Huvudalternativet är att lyfta ut mer komplexa marker t.ex. specialklasser och tillhörande budget, ur landsbygdsprogrammet och finansiera dem nationellt men med fortsatt hantering i Jordbruksverkets administration. Vid ett sådant alternativ är det nödvändigt att säkra långsiktig finansiering.

4.2. För- och nackdelar med landsbygdsprogrammet

Det finns ett pågående arbete på Jordbruksverket som analyserar för- och nackdelar med att hantera ersättningar inom ramen för landsbygdsprogrammet. Sammanfattningsvis är den svenska finansieringen av landsbygdsprogrammet högre än den nivå som krävs i EU:s lagstiftning. Utgångspunkten är att de samlade administrativa kostnaderna kan minska ifall vissa åtgärder enbart hanteras nationellt. Dessutom finns en överlappning mot annan nationell finansiering vilket kan öka risken för dubbelfinansiering, otillåten medfinansiering och som kan upplevas som förvirrande av stödmottagare. I vissa fall kan stöden komplettera varandra vilket kräver dialog mellan berörda myndigheter. En rekommendation, dock opublicerad, är att vi i kommande EU-program bör pröva att minska den nationella finansieringsandelen till ett minimum och att ett antal åtgärder istället finansieras helt nationellt samt att vi bör undvika att finansiera samma typ av aktivitet från olika anslag.

En skillnad, om ett stöd ska betalas med enbart nationella medel är notifiering av statligt stöd krävs. Det finns några olika alternativ till hantering av detta.

Huvudmotiven för att ha stöd i ett EU-program är långsiktighet jämfört med nationella stöd och att vi får tillbaka pengar från EU. Grunden i ett EU-program är att vi får del av EUs budget under förutsättning att vi medfinansierar till en viss nivå. EU-programmen är mer långsiktiga än nationella anslag och satsningar som kan ha en budgetperiod på en till ett par år. En annan fördel är att många stöd ligger samlade på ett ställe i landsbygdsprogrammet vilket ger en bättre överblick än om de är fördelade till olika myndigheter i regleringsbrev eller beslut.

Huvudmotiven för att hantera stöd utanför landsbygdsprogrammet är att den svenska medfinansieringen nu är så hög att vi inte kan få tillbaka mer pengar från EU samt att administration för EU-stöd är mer komplex än för stöd som hanteras helt nationellt. Exempel är att ändringar i programmets budget eller villkor för stöden är processer som tar lång tid och att det finns mycket långtgående krav på rapportering, uppföljning och kontrollsystem med omfattande revisioner från flera olika instanser som följd.

Landsbygdsprogrammet i dess nuvarande utformning innehåller många olika stöd och budgetar. En förenkling är att ta bort små budgetposter eller stöd som söks av få. Liknande stöd med olika finansieringskällor bör inte förekomma om inte särskilda motiv finns som visar på tydliga synergieffekter mellan stöden. För de stöd där det ändå kan finnas fördelar med finansiering från olika håll bör inblandade myndigheter samverka för att minska de negativa effekter som t.ex. olika villkor eller urvalsprocesser kan leda till.

4.3. Administrativ förenkling

Jordbruksverkets bedömning är att en minskning av mängden ersättningsformer, åtagandenivåer (allmän eller särskild skötsel av betesmarker) och komplement i landsbygdsprogrammet kan leda till administrativ förenkling, men att en större

del av komplexiteten och därmed förenklingspotentialen ligger i att ta bort svårkontrollerade villkor t.ex. datumsatta villkor, beroenden i IT-system och konstruktioner av ersättningarna. Förenkling av administrativa skäl ska vägas mot eventuell negativ påverkan på uppfyllelse av miljömål eller andra samhällsmål.

Förändringar som kan tillämpas på en stor del av åtagandena leder till störst administrativ förenkling. Två exempel som vi analyserat och som bedöms ge stor administrativ förenkling är att flytta ersättningar till eco-scheme (se tidigare beställning) samt förändrad hantering av åtagandeplaner. Kostnader och utmaningar kopplade till hantering av åtagandeplaner finns redovisade i en intern rapport som inte är publicerad än. I den rapporten kommer Jordbruksverket att föreslå att åtagandeplanerna ersätts med generella särskilda skötselvillkor. Om den förändringen genomförs påverkar det till viss del svaren i det här uppdraget. De föreslagna förändringarna av definitionerna kan dock genomföras även om åtagandeplanerna tas bort. Det kommer att hållas en hearing med berörda myndigheter och intresseorganisationer om förslaget att ersätta åtagandeplaner med generella särskilda skötselvillkor under hösten. De synpunkter som kommer in kommer arbetas in i rapporten innan den lämnas över till regeringskansliet.

Ytterligare förslag som vi inte utrett vidare men som kan leda till administrativ förenkling är t.ex. att ha samma definition för alla betesmarker dvs. att alla marker som får ersättning genom landsbygdsprogrammet uppfyller kraven för att få gårdsstöd (se även eco-schemes beställning) eller att hantera alla marker med särskilda värden eller specialklasser enbart inom landsbygdsprogrammet. Det förra alternativet ger en trubbigare och mindre flexibel ersättning, medan det senare kan skapa mer utrymme för flexibilitet. Det senare alternativet kan även innebära möjligheter som att minska antalet markklasser. Flexibilitet i detta fall gäller möjligheter till mindre styrning vid utformning av definitioner, villkor och kalkyler samt att vi bedömer att kontroller och uppföljning kan förenklas. Andra alternativ som innebär större förändringar i konstruktion och som behöver utredas vidare är resultatbaserade ersättningar.

Ytterligare flexibilitet och förenkling bedöms vara möjligt med enbart nationell finansiering av marker som inte får gårdsstöd. Samtidigt kan det finnas en samordningsvinst om alla typer av stödberättigande betesmarker och slåtterängar hanteras inom samma regelverk och handläggningssystem. Om man väljer att hantera vissa delar som t.ex. komplement, specialklasser eller ersättningar med lägre anslutning enbart nationellt kan denna samordningsvinst försvinna, särskilt om markerna ska finansieras från olika myndigheter. Det är viktigt att fortsätta hantera dessa marker genom befintligt handläggningssystem på Jordbruksverket, att konstruera ett motsvarande system hos annan myndighet är sannolikt inte administrativt försvarbart.

5. Sammanfattning

5.1. Hinder i och förändringsförslag, betesmarksdefinition

Sverige har ansvar för att bevara värdefulla gräsmarker, särskilt de naturtyper som ryms inom art- och habitatdirektivet och de som är utpekade inom Natura 2000-områden. De stora utmaningarna för utökad och långsiktig skötsel av betesmarkerna är framförallt en lönsam produktion där naturbetesmarkerna är en resurs i produktionen och ekonomin. För att de ska vara en resurs behöver skötseln av markerna i många fall berättiga till ersättningar och stöd. För merparten av Sveriges naturbetesmarker är definitionerna inom gårdsstöd och landsbygdsprogram ett mindre problem.

Vi har identifierat följande upplevda hinder inom dagens definitioner:

- Kravet på fodervärde utesluter hela eller delar av vissa betesmarker
- Gårdsstödberättigande betesmarker som har många impediment1 får lägre ersättning än marker utan sådana strukturer, dels genom att impediment större än 500 m2 ritas bort från marken dels genom Pro Rata2. Det ger ett negativt signalvärde när värdefulla impediment inte anses vara betesmark
- På betesmarker som inte berättigar till gårdsstöd ritas impediment bort från blocken om de är större än 1 000 m2.
- Värdefulla strukturer i kanten av betesmarkerna, t.ex. skogsbryn, blå bård och periodvis översvämmade strandängar, ingår vanligen inte i jordbruksblocken. Blå bård och skogsbryn som betas kan berättiga till stöd inom markklassen gräsfattig mark om de är minst 0,1 hektar
- Kraven på lång skoglig kontinuitet och historia som utmarksbete i definitionen av skogsbete medför att vissa skogsbeten inte kan rymmas inom miljöersättningen för skogsbete
- Definitionerna är komplicerade och därmed svåra att kommunicera

Vi bedömer att vi har störst potential att öka arealen värdefull betesmark som ska skötas inom ramen för landsbygdsprogrammet genom att ändra i definitionen för gräsfattig mark. Definitionerna för betesmarker och slåtterängar med allmänna och särskilda värden, alvarbete, mosaikbete och fäbodbete lämnas därför oförändrade. Vi föreslår att följande förändringar görs inom definitionen av gräsfattig mark:

---

[1] Med impediment avses ytor utan fodervärde, till exempel områden med täta träd- och buskskikt, landskapselement utan gräs och örter, vatten, stenhällar och andra naturliga element.

[2] Pro Rata är en metod som används för att inte betala ut pengar till för stora områden utan fodervärde. Den används bara på betesmarker och slåtterängar som är godkända för gårdsstöd. Den innebär att landskapselement och naturliga element utan gräs och örter maximalt får utgöra 10 procent av arealen. Om det är mer än 10 procent görs avdrag på den stödberättigande arealen.

- Definitionen utökas med ytterligare ett antal naturtyper för att fler betesmarker som kan ha lågt fodervärde ska berättiga till stöd.
- Definitionen utökas med hävdberoende objekt med höga naturvärden (definierat av Skogsstyrelsen inom nyckelbiotopsmetodiken), då dessa kan anses utgöra tillräckligt höga naturvärden för att berättiga till stöd.
- Ett förtydligande om vilka arter inom art- och habitat- samt fågeldirektivet som kan anses utgöra höga naturvärden.
- Komplettera definitionen med att höga värden ska vara hävdgynnade.

Utöver dessa förändringar ser vi även behov av att genomföra följande förändringar och utredningar:

- För betesmarker och slåtterängar som berättigar till gårdsstöd föreslår vi att metoden för beräkning av Pro Rata ändras tillbaka till den variant som användes 2015. Vi bedömer att det är möjligt i förhållande till de utkast till förordningar vi har läst. Det medför att färre block får avdrag av den stödberättigande arealen.
- Dagens definitioner, framförallt gräsfattig mark, behöver kalibreras bättre mellan berörda myndigheter.
- Ersättningen för gräsfattiga marker bör höjas för att inte missgynna trädklädda betesmarker som inte platsar inom definitionen för skogsbete.
- Namnet på markklassen gräsfattiga marker kan behöv ändras för att bli mer kommunicerbar, t.ex. till ”betesmarker med höga värden som inte berättigar till gårdsstöd”, ”gräsfattiga (betes)marker med höga värden” alternativt ”gräsfattiga betesmarker”.
- Definitionen av skogsbete behöver ses över (se Bilaga 5)

Föreslagna förändringar av definitioner och ändrad beräkningsmetod för Pro Rata bedöms påverka kostnaderna för ökad ansluten arealmarginellt. Förändringarna de medför också en viss kostnad för administrativa justeringar som härrör från förändringarna. Det handlar t.ex. om att justera föreskrifter, riktlinjer och en liten del IT-utveckling.

Föreslagna förändringar bedöms inte påverka villkor, skötsel och resursbehov för marker som redan i dag för stöd för bete och slåtter. Vi ser inga stora risker med föreslagna förändringar.

Jordbruksverket föreslår inga förändringar av gränser för hur stora impediment får vara i betesmarker som berättigar till gårdsstöd eller i marker som endast berättigar till miljöersättning. Det beror dels på att vi måste ha en gräns för hur stora ytor utan fodervärde som får förekomma, dels på att en ändring kostar mer i administration än vad vi vinner i areal. En sådan ändring ökar dessutom risken för att igenvuxna marker får stöd under längre tid. Vi föreslår inte heller att ta bort kravet på fodervärde då vi menar att det är en grundförutsättning för att

kunna betala ut stöd överhuvudtaget och att det är på marker med någon form av fodervärde som de hävdgynnade natur- och kulturvärdena finns.

5.2. Skötselvillkor

Det finns idag betesmark inom skyddade områden som sköts helt eller delvis med skötselanslag eller helt utan stöd. Anledningar som nämns är bland annat att det inte går eller är svårt att sätta skötselvillkor inom miljöersättningen. Vi har sett över möjligheterna att hantera de identifierade skötselbehov som inte ryms inom miljöersättningarna idag. Vår bedömning är, som även framgår av rapport 6682 i Naturvårdsverkets rapportserie, att det i första hand inte är EU-regelverk som är hindret för vilken skötsel vi kan ersätta inom landsbygdsprogrammet. Det är istället brist på betesdjur, hög administrationskostnad, låga ersättningsnivåer och brist på kompletterande finansiering som är de främsta anledningarna till att marker som har särskilda behov inte kan skötas på ett önskvärt sätt. Vi har här resonerat vidare kring dessa hinder inom beställningens ramar och kommit fram till följande slutsatser.

- Det finns möjligheter att sätta villkor men det finns en brist på resurser. Denna brist hos berörda myndigheter gäller både organisatoriskt och budgetmässigt, d.v.s. både vad gäller tid, personal, kompetens och anslag.
- Många villkor på samma mark leder till högre kostnader för lantbrukaren, något som hen inte blir kompenserad för.
- Kommunikation mellan myndigheter och olika funktioner inom myndigheterna. Vi ser att det finns ett behov av fler utbildnings- och kalibreringsdagar i fält för att få likvärdiga bedömningar i hela landet och mellan olika funktioner.
- Det finns behov av tid för kommunikation mellan funktioner och enheter på länsstyrelserna. På så vis kan många av problemen i gränsdragningarna mellan miljöersättningar och annan finansiering överbryggas.
- Förtydliga och uppdatera det miljöersättningsmeddelande som finns för dubbelfinansiering och medfinansiering. Meddelandet syftar till att visa vilka villkor som miljöersättningar täcker och vilka som kan finansieras på annat sätt.
- Det finns ett behov av att ytterligare klargöra vilka villkor för skötsel som är möjliga att sätta idag samt varför dessa möjligheter inte används.
- Det finns möjligheter att göra justeringar för att kunna hantera betesfria år med ersättning.

5.3. Ersättning till Natura 2000-områden

Vi har analyserat möjligheterna med och innebörden av artikel 67 för stöd till Natura 2000 områden.

Vi har diskuterat tre alternativ varav två är nya ersättningar som bygger på artikel 67 och ett bygger på justeringar i befintlig ersättning till betesmarker och slåtterängar.

1. Ersättningen är kopplad till områdets bevarandeplan d.v.s. en riktad ersättning som kräver prövning i varje enskilt fall.
2. En ersättning till alla områden med en viss typ av inskränkning som går utöver miljöersättningen till betesmarker och slåtterängar
3. En differentiering av dagens ersättningsnivå för miljöersättning till betesmarker och slåtterängar där man ger ett påslag till betesmark och slåtterängar med t.ex. särskilda värden, en viss naturtyp eller specialklass i skyddade områden.

Alternativ 2 och 3 är mer i överensstämmelse med nuvarande stödhantering, vilket bör betyda lägre kostnader för löpande administration samt införande. Å andra sidan är inte ersättningen riktad till de åtgärder som krävs i varje område vilket är fallet i alternativ 1. En mer generaliserad ersättning som alternativ 2 och 3kan leda till lägre måluppfyllelse för gynnsam bevarandestatus.

Efter denna inledande analys föredrar Naturvårdsverket alternativ 1 och Jordbruksverket alternativ 3. Vi är dock överens om att samtliga alternativ behöver analyseras vidare av båda myndigheterna tillsammans.

5.4. Ersättning till restaurering

Vi har utrett möjligheterna att samla all typ av restaurering i ett stöd och hur det kan utformas. I dag finns två stöd, en miljöersättning för restaurering och en miljöinvestering för engångsröjning.

Fördelar med miljöersättningen:

- Välkänd för sökande och lätt att ansöka om i SAM
- Ingen redovisning av kostnader och annat behövs
- Kortare handläggningstid för länsstyrelserna än för en miljöinvestering

Nackdelar med miljöersättningen:

- Projektlängden är inte flexibel
- För låg ersättningsnivå vid komplicerade restaureringar

Fördelar med engångsröjning:

- Tillämpbar för kortare projekt
- Fast ersättning, ingen redovisning av kostnader och annat behövs

Nackdelar med engångsröjning:

- Ett stöd som få känner till
- Tidskrävande för länsstyrelserna jämfört med genomsnittligt stödbelopp.

En nackdel som finns för båda stöden är att många som söker miljöinvestering borde söka miljöersättning, och vice versa.

Vi har tittat på tre möjligheter till stödutformning i nästa programperiod.

1. Enbart en miljöinvestering enligt faktiska utgifter med möjlighet till flera förenklade kostnadsalternativ
2. Enbart en miljöersättning där ersättningsnivån per år beror på projektets omfattning och komplexitet. Inom en sådan miljöersättning är det samtidigt viktigt att göra det möjligt att ha olika långa åtaganden för miljöersättningen.
3. Återgå till att ha både miljöersättning och miljöinvestering för restaurering av betesmarker och slåtterängar.

Vi rekommenderar alternativ 1. I det alternativet har vi ett stöd, möjlighet till varierande längd på genomförande samt nyttjar enhetskostnader vilket kan ge bättre kostnadstäckning för dyra projekt.

Det är önskvärt för alla alternativ att ha en gemensam intresseanmälningsprocess där en rådgivare besöker marken innan ansökan görs.

6. Nulägesbeskrivning

6.1. Jordbruksmark, gräsmarker och hävdgynnade naturtyper är inte samma sak

Det är viktigt att veta vilka gräsmarker vi talar om när det gäller arealer och naturvård. Gräsmarkerna kan avgränsas som jordbruksmark, dvs. mark som främst används till livsmedels- eller foderproduktion eller som samtliga gräsmarker, vilket även inkluderar naturvårdsgräsmarker (t.ex. vägkanter och kraftledningsgator) eller som hävdgynnade naturtyper (utpekade utifrån art- och habitatdirektivet). Det finns naturtyper som inte är hävdberoende, t.ex. svämängar i norra Sverige och vissa typer av strandängar. Det finns även hävdgynnade naturtyper där det inte växer mycket gräs. Det är också viktigt att skilja på naturbetesmark och bete på åker, betesvall. När vi pratar om betesmarker nedan menar vi alltid naturbetesmark och inte betesvall. Alla gräsmarker är alltså inte jordbruksmark (eftersom de inte betas) och alla hävdgynnade naturtyper är inte gräsmark.

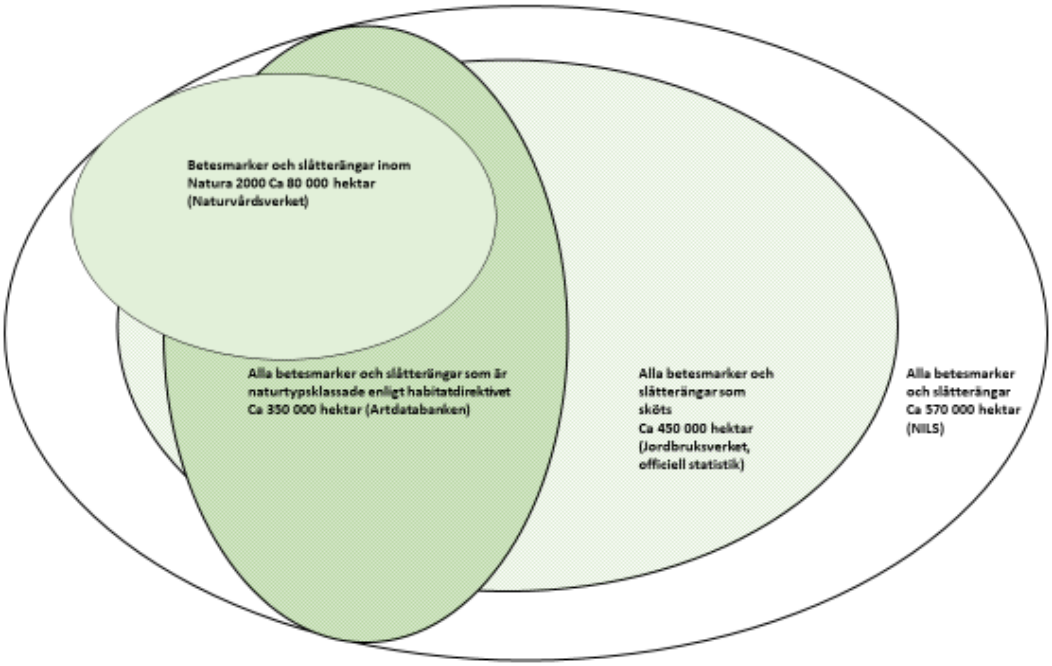
Jordbruksverket redovisar ofta arealer i termer av vad som utgör jordbruksmark. De kan redovisas som:

1. Betesmarker inom den officiella statistiken
2. Betesmarker med miljöersättning

Det handlar i stort sett om all blocklagd ängs- och betesmark som det söks stöd för. Den totala arealen av dessa marker utgör givetvis inte alla gräsmarker i Sverige, eller ens i odlingslandskapet. De marker som klassas som betesmarker i blockdatabasen omfattas av en betesmarksdefinition. Det är samma definition för betesmarker som enbart har gårdsstöd, betesmarker som har ersättning för

allmänna värden och betesmarker med ersättning för särskilda värden, det finns också ett antal specialklasser med egna definitioner som inte berättigar till gårdsstöd. För marker med enbart gårdsstöd eller med allmänna värden är det betesdefinitionen och grundvillkoren som styr hur markerna ska skötas medan marker med särskilda värden eller specialklasser har särskilda skötselvillkor som är anpassade till den enskilda marken. Vall ingår inte i betesdefinitionen utan klassas som åkermark.

När man diskuterar gräsmarker i natur- och kulturvårdssammanhang inkluderar man samtliga gräsmarker, oberoende om de har stöd. Det handlar om traditionella ängs- och betesmarker, infrastrukturens gräsmarker som vägkanter och kraftledningsgator, igenväxande gräsmarker, restaurerbara gräsmarker eller gräsmarker som inte är beroende av hävd. För natur- och kulturvårdens del spelar det ingen roll om gräsmarkerna räknas som jordbruksmark eller inte, det viktigaste är att de sköts och att deras värden bevaras.



Figur 1. Principskiss över betesmarker och slåtterängar.

6.2. Befintliga nötkreatur och får räcker till befintliga betesmarker i 15 län

Jordbruksverket har i uppföljningar av miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* använt en beteshävdmodell. Detta för att kunna bedöma om betesdjuren (nötkreatur, får och hästar) räcker till för att hävda naturbetesmarkerna. Hur beteshävdmodellen är konstruerad beskrivs i Jordbruksverkets rapport 2009:10[3]. Kort kan sägas att modellen beräknar kvoten mellan betesdjurens foderåtgång

[3] Jordbruksverket, 2009. Utveckling av ängs- och betesmarker. Rapport 2009:10. https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra09_10.pdf

(behov) och betesmarkens fodertillgång (avkastning) per område (län, kommun, församling). I modellen antas de tillgängliga betesdjuren kunna komma ut på naturbetesmarker i olika stor utsträckning[4].

Hur optimalt man lyckas använda betesdjuren just för naturbetesmarker är svårare att bedöma. Det är inte möjligt att flytta djuren för att helt och hållet matcha betesdjuren till fodertillgången, en del marker ligger för långt bort, är för små etc. Hävdmodellen visar att djuren i vissa län i teorin räcker för att beta befintliga marker, medan det i andra län är svårt att hitta betesdjur till betesmarkerna. När betesdjuren inte räcker för skötsel av befintliga betesmarker är det svårt att i alla fall på kort sikt utöka arealerna i någon större omfattning.

Av Sveriges 355 000 hästar ingår endast en fjärdedel i en näringsverksamhet på lantbruksfastighet och denna fjärdedel ingår i hävdmodellen. Resterande hästar är privatägda.

[4] Underlag för detta ges av en enkätstudie genomförd av MIND research 2017.

Modellen visar att:

A. Sannolikheten att de potentiella betesdjuren räcker till är mycket liten. Detta gäller för Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Blekinge och Norrbottens län.

B. Möjligheten finns att de potentiella betesdjuren räcker till. Detta gäller för Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Skåne, Västra Götalands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Jämtlands län.

C. Sannolikheten att de potentiella betesdjuren räcker till är goda. Detta gäller för Hallands, Värmlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län

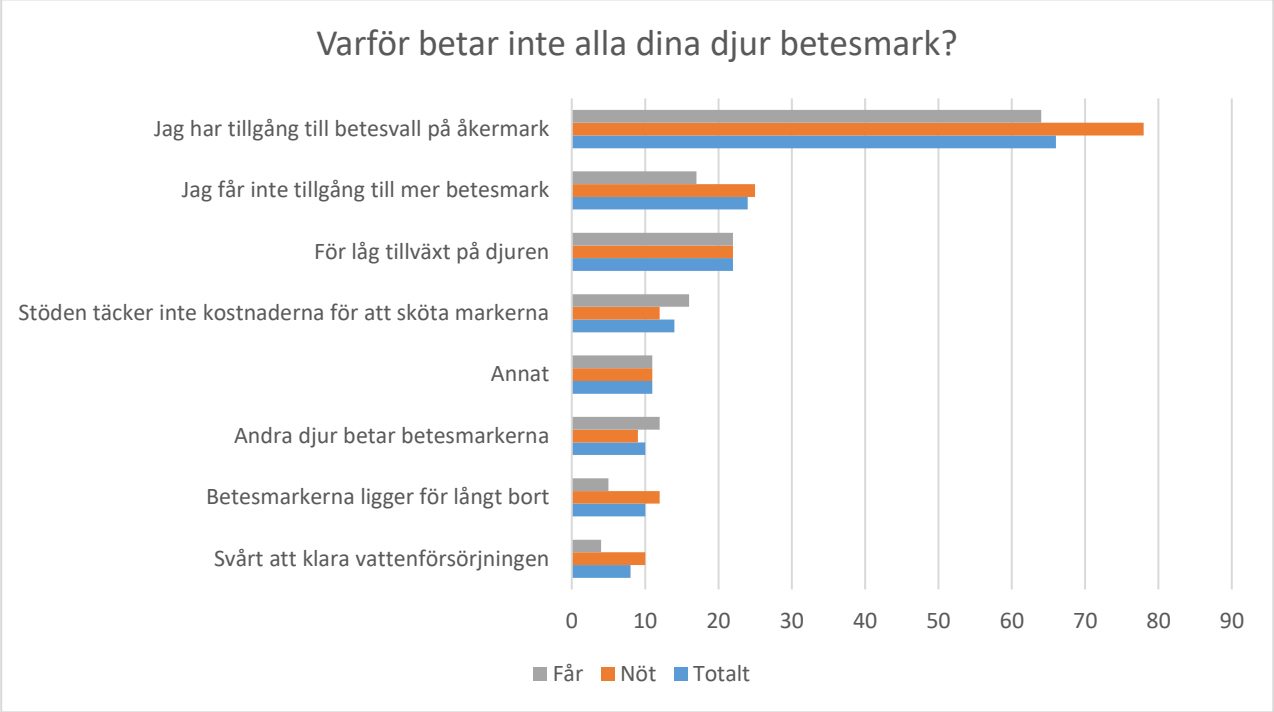
Den nationella inventeringen av landskapet i Sverige (NILS) som utförs av SLU inventerar bland annat markanvändning. Utifrån NILS stickprov beräknar SLU att 465 000 hektar betesmarker (inkl. block- och hällmark) hävdas[5]. Det innebär att ca 50 000 hektar betesmarker sköts utanför miljöersättningarna. Orsakerna till detta varierar men det kan handla om marker som lantbrukare har i reserv vid t.ex. torka, osäkra arrenden etc. Det kan också vara marker där lantbrukaren/förvaltaren inte vill söka stöd eftersom man inte vill anpassa skötsel till befintligt regelverk utan sköta markerna efter egna mål.

6.3. Lönsamheten viktig för lantbruksföretag med betande djur

Under 2017 ställde Jordbruksverket ett antal frågor om betesdjur och betesmark till lantbruksföretag med nötkreatur och/eller får[6]. De som hade tillgång på betesmark, men svarat att alla djur inte går på betesmark under säsong fick frågan om varför inte alla djuren betar betesmark. Det vanligaste svaret var att man har tillgång till betesvall på åkermark. Andra menar att de inte har tillgång till mer betesmark, att det är för låg tillväxt på djuren och att stöden inte täcker kostnaderna för att sköta markerna. Det var relativt få som svarade att det fanns svårigheter med att klara vattenförsörjning och daglig tillsyn (eftersom markerna ligger för långt bort). Svaren tyder på att lantbrukarna inte anser att det är definitionen av betesmark som är ett hinder för utökat bete på betesmark. (Figur 2)

[5] SLU, 2015. Jordbrukslandskapet – Tillstånds- och förändringsanalyser baserade på data från NILS. Rapport 445 2015. https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/nils/publikationer/2015/arbetsrapport_445_jordbrukslandskapet.pdf

[6] Jordbruksverket, 2017. Enkätundersökning till djurhållande lantbrukare. Utförd av MIND Research. Dnr 4.3.17-7580/17



Figur 2. Svar på frågan om varför inte alla djur betar betesmark.

6.4. Stöd kan i dag endast betalas ut för betesmark som har fodervärde och betas

Det grundläggande kravet för att kunna betala ut miljöersättningar och gårdsstöd är att markerna är jordbruksmark. För att kallas jordbruksmark måste marken kunna användas till jordbruksproduktion. Detta avspeglas både i EU regelverket och i den svenska definitionen av betesmark av kravet på gräs, örter och hävdad ljung. Det finns dessutom krav på aktivitet, dvs. att marken ska användas varje år, t.ex. genom bete. Den noggrannhet som krävs för mätning och redovisning av realer är 0,01 hektar dvs. 100 m^2. Det innebär att om det finns mark utan gräs och örter som sammanlagt uppgår till minst 100 m^2 så ska den ytan mätas upp och dras av.

För att göra det möjligt för bland annat svenska naturbetesmarker att ingå i ersättningen för gårdsstöd har KOM utarbetat ett Pro Rata system. Systemet går ut på att medlemsländerna kan definiera objekt som inte är stödberättigande, men ändå får ingå i arealen under vissa förutsättningar. Använder man inte systemet med Pro Rata gäller att alla ytor utan fodervärde större än 100 m^2 ska ritas bort.

Dessa definierade objekt är i Sverige:

1. ytor med tätt träd- och buskskikt
2. naturliga impediment utan gräs och örter
3. forn- och kulturmiljölämningar som inte är bevuxna med gräs och örter.

I betesmarker som berättigar till gårdsstöd får dessa strukturer utgöra upp till 10 procent av arealen. Inget enskilt element större än 500 m^2, får ingå i arealen.

> För markklasserna alvarbete, skogsbete, mosaikbete och gräsfattiga marker tillämpas inte Pro Rata och gränsen för de största tillåtna enskilda elementen är 1 000 m^2.

Systemet medför alltså att biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla strukturer får ingå i markerna upp till en viss gräns. Det medför också att igenväxning får ingå i arealen upp till en viss gräns.

6.4.1. Krontäckningen kan vara upp till 100 procent

Sverige har valt att låta träd, som inte skuggar marken så att gräs och örter försvinner, ingå i arealen. Det innebär att det i teorin är tillåtet med 100 procent krontäckning utan avdrag, men vanligen innebär 100 procent krontäckning att gräs och örter bara förekommer sporadiskt. Om träden skuggar marken så att gräs och örter försvinner kan de ändå ingå i arealen enligt Pro Rata modellen.

En mark med 100 procent krontäckning, som också har 50 procent busktäckning, kan därför klassas som betesmark.

6.4.2. Fältskikt

Vid bedömningen av om det finns tillräckligt med gräs och örter på marken har Sverige för marker som berättigar till gårdsstöd lågt ställda krav. Detta är mycket svårt att kvantifiera eller mäta men kravet är i princip att marken ska vara grön. Utöver detta har vi flera markklasser som tillåter betydligt mindre mängd gräs, örter och ris. Inom gräsfattiga marker och mosaikbete är kraven på fodervärde mycket lågt ställda.

Det finns i dagsläget ingen möjlighet att ta med marker som inte sköts varje år Inte heller marker som succesivt växer igen på grund av mycket extensivt bete passar i dagens system. Detta kan vara en brist för en viss areal, men det krävs antagligen andra metoder än arealersättning för att betala för denna typ av skötsel.

6.5. Sverige når inte sina åtaganden i habitatdirektivet/Natura 2000

Inom EU regleras naturvårdsfrågorna i första hand genom art- och habitatdirektivet[7] och fågeldirektivet[8]. 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 bland annat genom att införa dem i den nationella lagstiftningen.

Enligt artikel 6.1 i art- och habitatdirektivet ska medlemsstater genomföra de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för de utpekade Natura 2000-områdena. Enligt artikel 6.2 ska relevanta försämringar/störningar förhindras i Natura 2000-

[7] Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
[8] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar

områdena. Det gäller även försämringar som sker ”naturligt”, t.ex. genom bristfällig hävd.

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 vid behov bibehålla eller förbättra förekomst och status för arter och naturtyper i landet som helhet. Det finns ungefär 350 000 hektar gräsmarker med naturtypsklassning i Sverige. För de flesta av de direktivsarter och naturtyper som är knutna till gräsmark är situationen idag ogynnsam och framtidsutsikterna dåliga, och behovet stort av åtgärder även utanför Natura 2000.

Den främsta anledningen till gräsmarksnaturtypernas dåliga status är att naturtyperna har alltför små och fragmenterade arealer, samt att kvaliteten är dålig på grund av upphörd hävd, kvävenedfall och dåligt anpassad skötsel. Slåtterängar i låglandet, höglänta slåtterängar och lövängar bedöms 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.

6.5.1. Det finns flera anledningar till att betesmarker inom Natura 2000-områden inte sköts med jordbrukarstöd

I svaren på den enkät som skickades ut till länsstyrelserna i samband med en utredning inom CAP:s miljöeffekter[9] svarar 14 av 19 länsstyrelser att ett fåtal ängs- och betesmarker inom Natura 2000-områden till övervägande del inte har miljöersättning, medan resterande fem länsstyrelser anger att det handlar om ett flertal ängs- och betesmarker. Fem av länsstyrelserna anger att betesmarksdefinitionen utgör det viktigaste skälet till att marker inom Natura 2000-områden inte har miljöersättning. Övriga länsstyrelser anger som viktigaste skäl för låg ersättningsnivå (tre länsstyrelser), brist på brukare (tre) och andra skäl (fyra). Tre länsstyrelser anger som viktigaste skäl att det finns motsättningar mellan bevarandemålen för marken och skötselvillkoren enligt miljöersättningarna och de har därför valt att finansiera skötseln av markerna med andra pengar.

I kompletterande frågor till länen om de marker som inte berättigar till stöd enligt definitionen av betesmarker och slåtterängar anger fyra länsstyrelser att markerna är för igenvuxna för att uppfylla betesmarksdefinitionen. Tre länsstyrelser anger icke godkända strukturer som skäl till att de inte platsar i definitionen. En länsstyrelse anger att det är icke godkänt fodervärde (rishedar) som gör att de inte platsar. Resterande länsstyrelser svarar inte på frågan.

[9] Naturvårdsverket, 2018. Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker. Rapport 6822

6.5.2. 70 procent av Natura 2000-gräsmarkerna nedanför fjällgränsen omfattas av stöd

Det finns en del felaktiga registreringar av hävdgynnad naturtyp i fjällens Natura 2000-områden. Om man undantar fjällområdena så finns det 75 100 hektar hävdgynnad naturtyp inom Natura 2000-områdena. Av denna areal är det ca 70 procent (ungefär 52 000 hektar) som omfattas av stödberättigande block och det är stor skillnad i andel mellan olika naturtyper. Kalkgräsmarker, alvar och basiska berghällar omfattas av block i hög utsträckning, medan rikkärr, enbuskmarker och trädklädda betesmarker omfattas av block i låg utsträckning. (Bilaga 2)

Av de 23 100 hektaren hävdgynnad naturtyp inom Natura 2000 som inte omfattas av stödberättigande block var det 98 procent som låg utanför stödsystemet även 2012. Detta är troligen marker som är för igenvuxna för att kunna rymmas inom definitionerna, sköts med ersättning från Naturvårdsverkets anslag eller sköts ändå, utan stöd.

Av 23 100 hektaren hävdgynnad naturtyp som inte omfattas av stödberättigande block och som har inventerats i ängs- och betesmarksinventeringen är det 17 procent av den inventerade arealen, 1 425 hektar, som har klassats som ej aktuell eller restaurerbar i ängs- och betesmarksinventeringen. Det innebär att markerna behöver restaureras för att nå god status.

Inventerade arealer och andel blocklagd mark inom naturtyperna även utanför Natura 2000 finns i bilaga 2.

7. Fråga 1.2.4.5. Förslag till ändring av definitioner m.m.

Vilka hinder medför dagens definitioner av stödberättigad betesmark inklusive de definitioner som har utvecklats för Länsstyrelsernas bedömning av specialklasserna att ge stöd till gräsmark och skogsbryn som är värdefull för biologisk mångfald eller landskapsbild. Ger definitionerna i förslaget till förordning för strategisk plan, och reglerna för kontroller och avdrag i förslaget till horisontell förordning, möjlighet att inkludera ytterligare värdefull mark i stödsystemet än vad dagens förordning med svenska tillämpningar. I svaret beaktas både stöden i pelare 1 och pelare 2. Även förutsättningarna utifrån det danska förslaget om stödberättigad areal bör analyseras. Ge förslag på definitioner.

Med justerade definitioner, enligt ovan, vilken ytterligare areal kan inkluderas i stödsystemet som kan möta de behov av stöd till trädbärande betesmarker och andra gräsmarker som efterlyses i Naturvårdsverkets rapport 6822, skogsbryn enligt SJV rapport 2018:14 samt till mark rik på landskapselement.

Vilka resurser uppskattas översiktligt behövas för att inkludera dessa, av mer tekniska skäl ej stödberättigade marker l, i stödsystemet med en ersättningsnivå som är jämförbar med övriga stöd till betesmarker och slåtterängar Resursuppskattningen ska även inkludera en mycket översiktlig uppskattning av

vad som krävs för administration hos myndigheter och stödmottagare, samt för arbete med rådgivning och/eller åtagandeplaner eller liknande.

Vilka konsekvenser innebär förändrade definitioner för villkor, skötsel och resursbehov för marker som redan idag får stöd för slåtter eller bete samt för andra stöd som beror av samma definitioner och principer? . Vilka risker finns med en ändrad definition?

7.1. Hinder i betesmarksdefinitionerna som kan utesluta vissa typer av marker

Det finns framförallt två upplevda hinder i dagens betesmarksdefinitioner, dels kravet på att det måste finnas tillräckligt fodervärde i form av gräs, örter och hävdad ljung, dels kravet på att det måste finnas fodervärde spritt över ytan. Dessa krav kan vara ett problem för mindre ytor i vissa marker, men garanterar samtidigt att stöd betalas ut för mark som är betesmark som inte är igenvuxen. Att godkänna igenväxta ytor hindrar vanligen möjligheterna att bevara markernas hävdberoende natur- och kulturvärden.

7.1.1. Kravet på fodervärde utesluter vissa marker/delar av marker

För att betesmarker och slåtterängar med allmänna och särskilda värden ska kunna få jordbrukarstöd krävs att det finns foder på markerna i tillräcklig omfattning. Kravet på fodervärde i form av gräs, örter och hävdad ljung kan vara en anledning till att områden på fukthedar, torra hedar, sandiga marker, hällmarker, trädklädda betesmarker med tätt trädskikt och andra miljöer som är fattiga på gräs och örter ibland faller utanför gårdsstödet.

Omfattning

I ängs- och betesmarksinventeringen karteras naturtyp i värdefulla ängs- och betesmarker, vilket man även gör inom Natura 2000. Vissa naturtyper kan ibland ha för lågt fodervärde för att omfattas av någon markklass och därmed inte berättigar till jordbrukarstöd. Det gäller t.ex. torra hedar, enbuskmarker och rikkärr. Det finns andra naturtyper som också kan ha lågt fodervärde, t.ex. trädbärande betesmarker, men de kan redan i dag hanteras inom markklasserna skogsbete och gräsfattig mark.

Dessa tre naturtyper omfattar totalt 14 646 hektar (inventerade inom ängs- och betesmarksinventeringen och inom Natura 2000), varav 7 800 hektar (53 procent) redan idag ingår i stödberättigande block. Kvar finns därmed 6 846 hektar som inte har stöd, vilket dels kan bero på betesmarksdefinitionerna, dels på brist på betande djur.

Därutöver bör naturtyperna grässandhed, rissandhed och sandstäpp ingå i definitionen av gräsfattig mark. Det är naturtyper som ofta finns i komplex och har en artrik fauna och flora med många hotade arter. De omfattar emellertid relativt liten areal om man ser till inventerad naturtypsklassad mark, t.ex. i ängs- och betesmarksinveteringen. Enligt Naturvårdsverket och Artdatabanken är tidigare uppskattningar av arealen underskattad.

Tabell 2. Hävdgynnade naturtyper inventerade i ängs- och betesmarksinventeringen och motsvarande naturtyper i Natura 2000-områden, som kan ha för lågt fodervärde för att få gårdsstöd.

NATURTYP	Total Area Naturtyp i Natura 2000	Total Area inkl TUVA	Summa i block	Andel i procent
4030 - Torra hedar	5 161	8 218	4 667	57
5130 - Enbuskmarker	1 514	4 305	2 381	55
7230 - Rikkärr	1 647	2 123	752	35
Summa	**8 322**	**14 646**	**7 800**	**53**

Det finns även vissa naturtyper i skog som ibland kan vara gynnade av bete, där fodervärdet inte är tillräckligt för att markerna ska berättiga till jordbrukarstöd. Naturtyperna nordlig ädellövskog (9020), näringsrik granskog (9050), åsbarrskog (9060), näringsrik ekskog (9160), ädellövskog i branter (9180) och näringsfattig ekskog (9160) omfattar totalt 21 900 hektar i Natura 2000 varav 400 hektar ingår i stödberättigande jordbruksblock, dvs. ca 2 procent. Dessa naturtyper sköts alltså snarare som skog än som jordbruksmark.

Möjligheter inom nuvarande definitioner

I marker med sämre fodervärde går det redan i dag att använda definitionerna för gräsfattiga marker och mosaikbetesmark för att bevilja miljöersättning. För att kunna bevilja ersättning för gräsfattig mark krävs dock att marken har höga naturvärden som är beroende av bete eller slåtter. Med höga naturvärden avses ett eller flera av följande kriterier:

- Förekomst av hotade arter, arter som omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter eller arter i art- och habitat- eller fågeldirektivet
- Förekomst av naturtyperna löväng eller trädbärande betesmark i art- och habitatdirektivet eller biotoper som omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter
- Nyckelbiotoper definierade av Skogsstyrelsen

Naturvärdena i denna markklass är beroende av ett träd- och buskskikt alternativt en permanent vattenspegel.

Hotade arter omfattar rödlistans kategorier akut hotad (CR), starkt hotad (EN) och sårbar (VU). Enbart förekomst av arter inom kategorin nära hotad (NT) är alltså inte tillräckligt höga värden. Hävdberoende nyckelbiotoper kan t.ex. omfatta skogsbeten som inte uppfyller definitionen för markklassen skogsbete på grund av kontinuitetsbrott eller att de har använts som inäga i ”modern” tid.

Skälen till att gräsfattiga marker inte används i högre omfattning för värdefulla gräsmarker antas främst bero på att det behövs en kalibrering mellan berörda myndigheter om vad definitionen innebär och vilka typer av marker som ingår och därmed kan berättiga till miljöersättning. I dag gör troligen olika län olika bedömningar av vilka marker som är godkända som gräsfattiga marker. Den som söker stöd kan också uppleva att ersättningsnivån är för låg i förhållande till kostnader för stängsel och vattenförsörjning för djuren, jämfört med ersättningsnivån för betesmarker med särskilda värden som också berättigar till gårdsstöd och skogsbete. Många marker är också igenvuxna, även om just träd

och buskar är en viktig del av markens värden, och behöver restaureras för att kunna få ersättning.

Möjliga justeringar av definitionerna

Det är möjligt att komplettera definitionen av gräsfattiga marker med ytterligare naturtyper som kan vara naturligt gräsfattiga, men hävdgynnade. Det kan t.ex. handla om torra hedar.

För att öka intresset för lantbrukare att söka stöd på gräsfattiga marker kan det vara en idé att höja ersättningsnivån, så att den åtminstone är samma som för skogsbete.

Det krävs även resurser för utbildning och information för att öka kunskapen hos såväl myndigheter som lantbrukare om vad som är en gräsfattig, men hävdberoende, betesmark. Vid sådana tillfällen är det också lämpligt att beskriva hur markklassen kan användas för att gynna skötsel av bryn i kanter av betesmarker (se punkt 3 nedan). Troligen finns det lantbrukare som tidigare haft med sådana marker i miljöersättningen, men som drabbats av återkrav utifrån tidigare trädräkningsregler och därför inte vill söka stöd på markerna igen. Det kan också vara svårt att veta hur markerna ska skötas för att bevara och utveckla dess värden.

Det kan också vara relevant att ändra namn på markklassen för gräsfattiga marker så att det blir tydligt att det finns höga naturvärden på dessa betesmarker.

7.1.2. Hög förekomst av naturliga element och landskapselement

Sammanfattning av analys av hål i block och block med Pro Rata (Bilaga 1)

Definitionerna av betesmarker och slåtterängar avgör vilka marker och därmed hur stora arealer som är berättigade till jordbrukarstöd. I blockdatabasen finns de jordbruksblock som berättigar till stöd. I blockdatabasen finns bara jordbruksmark som någon har sökt stöd för. Det finns ca 215 000 block med stödberättigande betesmark, som tillsammans omfattar 466 500 hektar. Av blocken är det 182 750 stycken (85 procent) som inte har några hål, 21 500 stycken (10 procent) som har ett hål och 10 750 stycken (5 procent) som har två hål eller flera. Det är dessutom 2 procent av blocken som får avdrag på arealen genom Pro rata.

Block med hål och block med avdrag för Pro rata kan överlappa vilket innebär att det maximalt är 36 550 stycken (17 procent) av block som får avdrag på arealen. Nationellt görs avdrag som omfattar 8 700 hektar, dvs. 2 procent av den stödberättigande arealen. Avdragen beror på att det finns skog, sankmark, tomtmark, igenväxta områden, naturliga element (t.ex. sandblottor, bryn), landskapselement (t.ex. odlingsrösen och stenmurar), byggnader, ohävdsarter, hårdgjorda ytor m.m. på markerna (tabell h, bilaga 1).

Högre kostnader för lantbrukaren för skötsel i variationsrika marker samtidigt som ersättningen är lägre

Variationsrika betesmarker med många strukturer i form av naturliga impediment och landskapselement kan få lägre stödberättigande areal på grund

av att varje impediment måste vara mindre än 500 m^2 för betesmarker med allmänna och särskilda värden (som berättigar till gårdsstöd) respektive 1 000 m^2 för betesmarker som inte berättigar till gårdsstöd. För marker som berättigar till gårdsstöd görs även en bedömning av stödberättigande areal (Pro Rata). Då uppskattas hur stor andel av blockets areal som består av element som vart och ett är mindre än 500 m^2. Om mer än 10 procent av arealen består av impediment utan gräs och örter görs ett avdrag på arealen. Variationsrika marker kan alltså dels få bortritade element (hål) och neddragning av stödberättigande areal vilket kan medföra att de blir mindre intressanta att sköta samtidigt som varje element i sig kan dra med sig extra skötselkostnader. Även i dåligt skötta marker med områden som består av tät igenväxning, där gräs och örter saknas, tillämpas principerna med bortritning av ytor samt bedömning av Pro rata.

Många av de mest värdefulla delytorna i en naturlig fodermark (blå bård, sanddominerade, hällrika, eller träd- och buskrika delytor) producerar mindre foder och kan samtidigt vara anledningen till att en mark berättigar till särskilda värden. Det är en pedagogisk utmaning i att förklara för lantbrukaren/förvaltaren varför marken berättigar till särskilda värden och samtidigt rita bort vissa av dessa strukturer från den godkända marken alternativt sänka den stödberättigande arealen genom Pro rata-avdrag. Det finns en risk att definitionen på så sätt styr åt fel håll genom att exempelvis värdefulla brynmiljöer röjs för att marken i sin helhet ska berättiga till stöd. På alvaret kan det finnas problem med att tokbestånd röjs för hårt för att hållas under 0,1 hektar, vilket kan påverka arter i artskyddsförordningen negativt. Länsstyrelserna i Kalmar och Gotland kan dessutom uppleva det som petigt att justera så små ytor som 0,1 hektar i block som är över 100 hektar stora.

På sandiga marker finns ofta behov av att skapa sandblottor för att gynna hotade arter. Här kan det bli konflikt mellan skötselbehovet och impedimentsgränserna om sandblottorna görs större än 500 m^2 i marker med gårdsstöd och 1 000 m^2 i marker utan gårdsstöd eftersom de då ritas bort ur blocken. I många sandrika marker kan det finnas upp till 25 procent blottad sand vilket ger prorataavdrag (om marken i övrigt är godkänd för gårdsstöd) även om det är den blottade sanden som utgör grunden för markens naturvärden.

Omfattning

Maximalt 17 procent av antalet block (block med minst ett hål och/eller Pro rata) (se tabell b och h i bilaga 1) berörs av detta.

Om vi bedömer att hålen ska utgöra minst 20 procent av blockets areal (plus hålens areal) för att det ska vara ett faktiskt problem (intresse för att söka stöd på marken) berörs ca 1 000 block som i dag omfattar 3 400 hektar. Om vi istället bedömer att hålen ska utgöra mer än 10 procent av blockets areal (plus hålens areal) för att det ska vara ett problem berörs ca 4 000 block som i dag omfattar 17 000 hektar. I exempelberäkningarna har vi inte kunnat ta hänsyn till att vissa hål består av byggnader, anläggningar, tomtmark, sjöar och produktionsskog, dvs. sådant som oavsett definition aldrig är betesmark.

Möjligheter inom nuvarande definitioner

I dag kan berörda myndigheter hantera betade värdefulla brynmiljöer inom betesmarker genom att skriva in villkor om vegetationens utseende i åtagandeplaner i marker med särskild skötsel. Övriga landskapselement och naturliga impediment utan fodervärde går inte att få med i den stödberättigande arealen.

Möjliga justeringar av definitionerna

Det är möjligt att justera gränserna för när ett naturligt impediment eller landskapselement ska ritas bort från betesmarken. För marker som berättigar till gårdsstöd skulle en höjning av gränsen från 500 till 1 000 m^2 innebära att maximalt ca 1 000 hektar skulle berättiga till stöd (tabell h, Bilaga 1). En höjning av gränsen för impediment ger sannolikt ett bättre förtroende för systemet eftersom man som lantbrukare får stöd för de områden som bidrar till markens höga värden. Samtidigt riskerar vi att minska incitamentet för att åtgärda igenväxta områden eftersom man efter en ändring kan få med större områden med igenväxning i den godkända arealen. Det är därför viktigt att komma ihåg att en justering av definitionen påverkar samtliga betesmarker.

Byggnader och andra anläggningar kan fortfarande inte berättiga till stöd, varför varje hål mellan 500 och 1 000 m^2 måste granskas innan det läggs tillbaka som stödberättigande mark, vilket innebär en ökad administration. Det går sällan att på flygfoton skilja på träd- och buskområden med höga värden och sådana som består av igenväxning, vilket skulle kunna innebära att även fler igenväxta ytor berättigar till stöd.

En motsvarande justering på miljöblocken, från 1 000 m^2 till förslagsvis 3 000 m^2 innebär att maximalt ytterligare 170 hektar omfattas av stöd. En höjning från 1 000 m^2 till 5 000 m^2 ger maximalt ytterligare 315 hektar (inom samtliga markklasser). Byggnader, hårdgjorda ytor, skog m.m. måste fortfarande ritas bort ändå, oavsett storlek.

7.1.3. Variationsrika bryn, blå bård och strandängar utanför blockens kanter

Variationsrika busk- och lövträdsrika bryn som ligger i övergångszonen mellan betesmark och skogsmark ingår vanligen inte i blocket då de anses ha för dåligt fodervärde och därmed inte är betesmark. Vissa av brynen har dessutom stängslats bort från betesmarken eftersom det är olika ägare och/eller olika målsättningar med skogsmarken jämfört med betesmarken. Motsvarande problematik finns i kant mot sjöar, där delar av betesmarker är översvämmade delar av året och därför inte går att beta hela betessäsongen. Även blå bård i gräns mellan betesmark och sjö kan falla utanför den stödberättigande arealen.

Omfattning skogsbryn

Enligt Nationell inventering av landskapet i Sverige finns det ca 56 000 km skogskant vid betesmark[10]. Enligt samma rapport från SLU är ca 10 till 20

[10] SLU, 2015. Jordbrukslandskapet. Tillstånds- och förändringsanalyser baserade på data från NILS. Arbetsrapport 445.

procent av brynen vid betesmark av de mer variationsrika typerna (mosaikbryn och buskbryn) vilket medför att mellan 6 000 och 20 000 hektar kan vara intressanta att sköta med bete ur naturvårdssynpunkt (baserat på att brynen i genomsnitt är 25 meter breda). Det finns dock en potential att skapa betydligt fler värdefulla brynmiljöer i övergångszonerna.

I praktiken är arealen mindre än så eftersom det kan vara olika personer som äger/arrenderar betesmarken respektive skogsmarken. Det kan också vara så att befintligt stängsel redan i dag exkluderar övergångszonen från betesmarken och i dessa fall är det nog få lantbruksföretag som vill dra nytt stängsel för att få med delar av brynet i betesmarken.

Omfattning blå bård och strandängar

Vi har inte kunnat analysera omfattningen av periodvis översvämmade strandängar och blå bård som omfattas av block/inte omfattas av block.

Möjligheter inom nuvarande definitioner

I dag kan berörda myndigheter inkludera värdefulla betade bryn i kanten av blocket genom att skriva in villkor om vegetationens utseende i åtagandeplaner och hantera dessa som åtgärdsytor. Den möjligheten finns dock bara för marker med särskilda skötsel, vilket innebär att bryn i/vid betesmarker med allmänna värden inte ingår i blocket.

Vissa variationsrika bryn kan ritas in som egna skiften inom markklassen gräsfattiga marker. Då krävs att brynet omfattar minst 0,1 hektar, att det finns något fodervärde i fältskiktet och att de har ett eller flera av de definierade höga naturvärdena, t.ex. förekomst av hävdgynnade hotade arter eller är en hävdgynnad nyckelbiotop. Även blå bård kan hanteras som gräsfattig mark, under förutsättning att den omfattar minst 0,1 hektar.

Inom Skogens miljövärden finns möjlighet att öka omfattningen av att anlägga, restaurera och sköta brynmiljöer mellan skog och betesmark. Det är en fråga som Skogsstyrelsen jobbar med inom sin rådgivning och är också en prioriterad fråga. Läs mer om Skogens miljövärden under rubrik ”5 Skogens miljövärden mellan jordbruksmark och skogsmark”.

Möjliga justeringar av definitionerna

Vi bedömer att det inte krävs några justeringar av definitionerna, snarare behövs en kalibrering mellan berörda möjligheter om de möjligheter som redan finns.

7.1.4. Trädklädda betesmarker som inte ryms i någon av definitionerna

I enkätsvaren[11] sägs att det finns ett glapp mellan särskilda värden och skogsbeten när det kommer till trädklädda betesmarker. Det finns alltså marker som varken passar som den ena eller den andra definitionen och där värdena är beroende av befintlig struktur i trädskiktet.

---

https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/nils/publikationer/2015/arbetsrapport_445_jordbrukslandskapet.pdf

[11] Naturvårdsverket, 2018. Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker. Rapport 6822

Skogsstyrelsen tog under 2014 fram en vägledning för naturvårdande skötsel av skog[12]. I den beskrivs att igenväxning är ett problem även i många skogsnaturtyper och att många skogsarter är ljusälskande och anpassade till glesa luckiga skogar. Fler av dessa hotas i dag eftersom virkesvolymen har fördubblats på ca 60 år samtidigt som arealen skog bara har ökat med några procent. Skogarna har alltså blivit mörka och täta. För att gynna många arter behövs återkommande skötsel och bete är en efterfrågad skötselåtgärd för flera skogstyper, för att hindra dem från att växa igen på nytt efter en inledande restaurering.

Omfattning

Databasen TUVA och naturtypskarteringen av Natura 2000 omfattar knappt 40 000 hektar trädklädd betesmark (9070). Drygt hälften (53 procent) av denna areal omfattas av stödberättigande block 2019 (bilaga 2).

Det finns ca 2 900 stycken hävdberoende eller hävdgynnade nyckelbiotoper, framförallt inom kategorierna utmarksbete, inägobete och blädningsskog. De omfattar ca 9 700 hektar varav 31 procent ingår i stödberättigande jordbruksblock. Därutöver inventerar Skogsstyrelsen objekt med höga naturvärden. Det finns ungefär 190 hektar sådana som är hävdberoende, varav 24 procent ingår i stödberättigande jordbruksblock[13]. (Bilaga 3)

Det är inte möjligt att hitta information om hur stor andel av de trädklädda markerna i TUVA och nyckelbiotopsinventering som ligger utanför stöden och som är i behov av restaurering för att vara i gynnsam bevarandestatus.

Möjligheter inom nuvarande definitioner

Det stora flertalet trädklädda betesmarker, som inte är igenvuxna, faller antingen inom definitionen av ”vanlig” betesmark med allmänna eller särskilda värden, inom definitionen av skogsbete eller inom definitionen av gräsfattig mark. Möjligen att använda markklassen gräsfattig mark är troligen inte nyttjad fullt ut i dag.

Möjliga justeringar av definitionerna

Definitionen av skogsbete säger att myndigheten bara kan fastställa en betesmark som skogsbete om det:

1. Består av i huvudsak naturligt föryngrade träd.
2. Har lång kontinuitet, dvs. har varit skogbeklätt under lång tid och saknar kontinuitetsbrott i form av trakthyggesbruk/slutavverkning.
3. Inte har använts som inäga sedan tiden före jordbrukets mekanisering.
4. Vegetationen, i form av gräs, örter och ris, ska visa på långvarig beteshävd.

[12] Skogsstyrelsen, 2014. Naturvårdande skötsel av skog och andra trädbärande marker. https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/bruka-skog/naturvard/handledning-naturvard.pdf

[13] Skogsstyrelsen, 2019. Urval ur nyckelbiotopsinventeringens databas, gjort av Emma Liljewall. Analys av hur stora arealer som överlappar med stödberättigande block har gjorts av Anna Nordberg.

Kravet på kontinuitet i trädskiktet medför att många trädklädda marker som i dag används för blädning och bete inte berättigar till skogsbete. Vi bedömer dock att en del av markerna kan rymmas inom definitionen av gräsfattiga marker, även om de kallas för skogsbete i många andra sammanhang.

I Sverige är det en relativt låg andel av den produktiva skogsmarken som är kontinuitetsskog, ungefär sju procent. Arealen beräknas till ca 1,7 miljoner hektar, där merparten ligger i norra Sverige och endast ca 60 000 hektar i Götaland.[14] Det är inte känt hur stor andel av denna areal som betas eller hur stor areal det finns intresse av att beta.

Skrivelsen ”saknar kontinuitetsbrott” feltolkas av vissa länsstyrelser och behöver förtydligas. Avsikten är att likåldrig planterad skog, dvs. produktionsskog, inte ska kunna berättiga till skogsbete. Det behöver förtydligas.

Skrivelsen ”inte har använts som inäga sedan tiden före jordbrukets mekanisering” har också feltolkats. Små skiften av tidigare åkermark inom skogsbetet är redan nu okej, så länge de inte är större än 0,5 hektar. Det står i definitionen, men behöver kommuniceras bättre. Det kan vidare finnas anledning till att byta ut ordet ”inäga” till ”åkermark” eftersom betesmarker med lång kontinuitet i trädskiktet kan ha övergått till betad skog med minst lika höga värden som skogsbete.

Skrivelsen ”vegetationen, i form av gräs, örter och ris, ska visa på långvarig beteshävd” kan också behöva justeras eftersom den långvariga beteshävden även ger tydliga avtryck på träd- och buskskikt, t.ex. träd med beteshorisont, kjolgranar och förekomst av gamla döda enbuskar.

En del av skogsbetena är i dag klassade som NS (naturvård med skötsel) i skogsbruksplaner. Enligt PEFC och FSC är det okej att hämta hem jordbrukarstöd för sitt NS-område och fortfarande ha med det som certifieringsgrundande i den gröna skogsbruksplanen[15,16].

Skälen till att inte gräsfattiga marker i dag används i alla marker där de skulle kunna användas bedöms, som tidigare nämnts, framförallt vara att det behövs en kalibrering av vad definitionen gräsfattig mark innebär mellan berörda myndigheter. Det kan också vara så att lantbrukare och naturvårdsförvaltare upplever att ersättningsnivån är för låg i förhållande till kostnaderna för stängsling, vattenförsörjning för djuren m.m. Många marker är också igenvuxna, även om just träd och buskar är en viktig del, och behöver restaureras för att sedan kunna få ersättning, antingen genom markklassen för skogsbete eller markklassen för gräsfattig mark.

[14] Skogsstyrelsen, 2009. Kartläggning och kartering av kontinuitetsskog. Rapport 4:2009.
[15] E-post från Christina Lundgren, Svenska PEFC, till Emma Liljewall, Skogsstyrelsen den 12 september 2019.
[16] E-post från Henrik von Stedingk, FSC, till Emma Liljewall, Skogsstyrelsen den 20 september 2019.

7.1.5. Skogsbryn i Skogens miljövärden mellan jordbruksmark och skogsmark

Stödet för att sköta natur- och kulturmiljöer, inom Skogens miljövärden, kan ges för att skapa och sköta skogsbryn i anslutning till åkermark och betesmark. Efter att åtgärder har gjorts måste marken bibehållas så att syftet med åtgärden inte påverkas negativt under fem år.

Omfattning

Enligt Nationell inventering av landskapet i Sverige finns det ca 95 000 km skogskant vid åkermark[17]. Enligt samma rapport från SLU är ca 10 till 30 procent av brynen vid åkermark av de mer variationsrika typerna (mosaikbryn och buskbryn) vilket medför att mellan 7 000 och 36 000 hektar kan vara intressanta att sköta ur naturvårdssynpunkt (baserat på att brynen i genomsnitt är 25 meter breda). Det finns dock en potential att skapa betydligt fler värdefulla brynmiljöer i övergångszonerna.

Omfattningen av variationsrika bryn mellan skogsmark och betesmark framgår av avsnitt 3 ovan (mellan 6 000 och 20 000 hektar).

Möjligheter inom nuvarande stöd

Inom Skogens miljövärden finns möjlighet att öka omfattningen av att anlägga, restaurera och sköta brynmiljöer. Det är en fråga som Skogsstyrelsen jobbar med inom sin rådgivning och är också en prioriterad fråga. Eftersom brynmiljöerna ingår som en del av schablonen ”sköta natur- och kulturmiljö” kan Skogsstyrelsen inte få fram någon statistik över hur stor areal bryn som har anlagts, restaurerats eller skötts inom Skogens miljövärden.

Enligt reglerna för stödet[18] gäller att ”Miljöinvesteringar i skogen ska bibehållas och inte genomgå någon betydande förändring som negativt påverkar syftet med miljöinvesteringen under de närmaste fem åren efter beslut om slututbetalning. I annat fall kan ersättning krävas tillbaka”. Så länge inga värden skadas och målbilden bibehålls, ser Skogsstyrelsen positivt på bete, då det hjälper till att bevara den miljöinvestering som är gjord. En förutsättning för att Skogsstyrelsen ska ge stöd är att det finns miljövärden kopplade till träd och/eller buskskikt som gynnas av skoglig skötsel. Eventuella värden kopplade till markfloran beaktas endast i kombination med värden på träd och buskar.

Vill man kombinera stöd inom Skogens miljövärden för skötsel av bryn med miljöersättning för restaurering alternativt miljöersättning för betesmarker är det viktigt att berörd länsstyrelse och Skogsstyrelsen dokumenterar vilka villkor som ska finansieras med vilka pengar. Detta så att man vid en revision inte kan tolka stöden som dubbelfinansiering. Det är också viktigt att beskriva att betesdjur kan

---

[17] SLU, 2015. Jordbrukslandskapet. Tillstånds- och förändringsanalyser baserade på data från NILS. Arbetsrapport 445. https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/nils/publikationer/2015/arbetsrapport_445_jordbrukslandskapet.pdf

[18] Statens jordbruksverks föreskrifter om (SJVFS 2016:19) om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling, § 146

bidra till skötsel av brynet och gynna dess värden efter att Skogens miljövärden har betalats ut för skötsel/restaurering av brynet.

Bryn vid åkermark kan aldrig ingå i ett block med ägoslag åkermark. Det innebär att värdefulla bryn som sambetas med betade vallar aldrig kan berättiga till gårdsstöd.

Möjliga justeringar av stöden

Skogsstyrelsen menar att dagens regelverk för att anlägga, sköta och restaurera bryn inom Skogens miljövärden fungerar bra. Skogsstyrelsen bedömer också att ersättningsnivån är tillräckligt hög. Så länge som åtgärden utförs på skogsmark är dock praxis att marken ska behållas som skogsmark i fem år. Det kan vara ett hinder för att bevara de restaurerade brynens värden genom bete. Det är en fråga som behöver utredas och tydliggöras för att markägaren inte ska behöva betala tillbaka stöd för Skogens miljövärden om han/hon söker miljöersättning för bete i syfte att bevara markens natur- och kulturvärden. Skogsmark kan betas extensivt utan att den frångår Skogsvårdslagens definition av skogsmark *(SVL 2 a §) Som skogsmark eller träd- och buskmark enligt 2 § anses inte sådana områden där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, hör till byggnader eller anläggningar eller används för annat ändamål än att tillgodose intressen som kan hänföras till träden och vegetationen.*

Det är viktigt med tydlig dokumentation för att hindra krav på återbetalning och dubbelfinansiering mellan stöden inom Skogens miljövärden och miljöersättning för restaurering av betesmarker, men inga villkor bedöms behöva justeras.

7.2. Förslag för att mer mark ska kunna ersättas inom miljöersättningarna

7.2.1. Betesmarker och slåtterängar med allmänna och särskilda värden som berättigar till gårdsstöd

Förslag på förändringar

Jordbruksverket föreslår inga ändringar av definitionen av betesmarker som berättigar till gårdsstöd, utan endast att metodiken för beräkning av Pro Rata justeras.

1. Metodiken för beräkning av Pro Rata ändras tillbaka till den metod som användes 2015

Effekter på miljön	Färre variationsrika marker där impedimenten är klustrade får avdrag genom Pro Rata eftersom avdraget räknas på hela arealen och inte på delytor. Markerna får lite högre ersättning än i dag.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Ändringen kräver en omprogrammering av uträkningen av Pro Rata-avdragen. Det kommer inte att medföra en stor kostnad i utveckling.
Lantbrukarperspektivet	Ett fåtal lantbrukare kommer att få mer betesmark godkänt för direktstöd och miljöersättningen för betesmarker, ca 370 hektar betesmark blir stödberättigande med ändringen.

	Ändringen medför ingen administrativ kostnad för lantbrukarna.
Risker	Risk att kommissionen inte anser att modellen går att använda på det sättet vi vill göra. Revisionskritik har tidigare kommit på vårt val av Pro Rata-metod vilket föranledde att vi ändrade på metoden och fick en sanktion på ca 1 miljon kronor. Att genomföra denna ändring bör ske i dialog med kommissionen för att säkerställa att det är godkänt att göra så.
Budget	Påverkar inte budgeten i någon stor utsträckning.
Jordbruksverkets förslag	Ändringen gör att färre marker med värdefulla strukturer drabbas av procentuellt avdrag. Även om avdragen i sig är små så skickas idag fel signaler till lantbrukaren. Den nya beräkningen gör också att viss tid sparas vid bedömning i fält.

Övriga förslag som har diskuterats inom uppdraget

1. Slopa Pro Rata för betesmarker och slåtterängar som har mellan 11 och 49 procent element som ska bedömas enligt Pro Rata

Effekter på miljön	Kan öka intresset för att sköta marker med många impediment eftersom arealen inte längre kommer att vara beroende av andel element, upp till 50 procent impediment blir godkänt. Ger troligtvis även negativa effekter på markernas natur- och kulturvärden eftersom ytor med igenväxning kommer att tillåtas med till upp till 50 procent.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Ändringen kräver en omprogrammering av uträkningen av Pro Rata-avdragen. Det kommer inte att medföra en stor kostnad i utveckling. Rutiner och instruktioner för kontroller av betesmarker måste arbetas om för att anpassas till den nya metoden.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare kommer att få mer mark godkänd för direktstöden och miljöersättningen för betesmarker. Pro rata-metoden kommer troligtvis bli lite lättare att förstå. Mark med låg hävd som börjar växa igen kommer inte att tappa stöd lika fort.
Risker	Stor risk för revisionskritik från EU eftersom modellen inte följer deras riktlinjer för hur pro rata ska fungera. Stor risk för att betala ut inkomststöd för marker med låg hävd som sakta växer igen och därmed förlorar sitt miljövärde.
Budget	Ingen större påverkan på budgeten. Ca 900 hektar mark tillkommer i stöden med denna ändring.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring på grund av stor risk för revisionskritik och därmed risk för sanktion beräknat utifrån alla betesmarker som får gårdsstöd.

2. Skilja på önskade och oönskade impediment i Pro Rata

Effekter på miljön	Kan ge positiva effekter på miljön eftersom de värdefulla strukturerna inte omfattas av Pro Rata. Samtidigt kan det bli negativa effekter eftersom träd- och buskmiljöer då kan bli

	hur stora som helst och ändå räknas som betesmark om de ligger inuti blocket. Om igenväxningen blir för stor försvinner de naturvärden som finns i de värdefulla strukturerna.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Mycket hög kostnad i förhållande till den areal som eventuellt kan läggas till. Rutiner och instruktioner för kontroller av betesmarker måste göras om. Betesmarker måste inventeras om utifrån de nya förutsättningar för impediment som alltid ska vara godkända i pro rata. Fältpersonal behöver ha kompetens för att bedöma vad som har högt natur- och kulturvärde. Blockdatabasen blir inte tillförlitlig om inte markerna inventeras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare kommer att få mer mark godkänt för direktstöd och miljöersättningen för betesmarker. Det handlar dock alltid om relativt små arealer. Pro rata-metoden kommer att bli svårare att förstå då olika element ska bedömas olika. Bedömningarna kommer att upplevas som mer godtyckliga. Lantbrukare kommer att få betalt för element som har höga natur- och kulturvärden.
Risker	Svårt att sätta en objektiv gräns för vad som är tillräckliga värden vilket leder till en risk för subjektiva bedömningar om vad som är värdefulla strukturer med förlängningen att lantbrukare behandlas olika. Risk för revisionskritik då den föreslagna metoden inte följer kommissionens riktlinjer. En arealgräns fungerar bättre då den är objektiv och enklare att kontrollera.
Budget	Ingen större påverkan på budgeten på grund av mycket små tillkommande arealer.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring på grund av att metoden blir svår att tillämpa. Det finns också risk för revisionskritik och därmed risk för sanktion beräknat utifrån alla betesmarker som får gårdsstöd. För att bevara betesmarkernas kvaliteter i sin helhet behöver det finnas en gräns för hur stora träd- och buskmiljöer får vara. För andra typer av impediment, t.ex. hällar och vatten, behöver det också finnas en gräns eftersom stöden ska betalas ut för skötsel.

3. Höja gränsen för enskilda impediment från 500 m2 till 1 000 m2

Effekter på miljön	Vissa värdefulla större impediment kan ingå i betesmarken. Samtidigt kan större arealer igenväxning tillåtas i det stödberättigande blocket. Skötseln av impedimenten och marken kommer inte ändras. Innebär att ca 900 hektar godkänns (tabell h, borträknat andelen hål med ohävdsarter, byggnader och skog).
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Kostnaden blir hög om den ställs i relation till berörd areal. Viss inventering behöver göras om för att säkerställa att impediment mellan 500 och 1000 m2 ska ingå i betesmarken. Pro rata kan behöva räknas om på delar av betesmarkerna. Rutiner och instruktioner för kontroller av betesmarker måste göras om.

Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare kommer att få en mindre areal ytterligare godkänt för direktstöd och miljöersättningen för betesmarker.
Risker	Stor risk för revisionskritik. Vid införandet 2015 höjdes gränsen för godkända impediment från 100 m2 till 500 m2 på EU-nivå. Troligtvis anser kommissionen att impediment på 1000 m2 aldrig ska få inkomststöd då det inte pågår någon produktion på marken.
Budget	Ingen större påverkan på budgeten. Väldigt lite areal kommer att tillkomma i stöden med denna förändring.
Jordbruksverkets förslag	Eftersom det finns en stor risk för revisionskritik samtidigt som arealen ytor som godkänns är relativt liten menar Jordbruksverket att det inte är en angelägen justering. Det kommer heller inte ge någon märkbar skillnad för lantbrukarna.

4. Sänka avdraget för Pro Rata

Effekter på miljön	Kan öka intresset för att sköta marker med många impediment eftersom arealen inte minskar lika mycket. Skötseln av marker som redan är med i systemet kommer troligen inte ändras. Marker som har avdrag genom Pro Rata eftersom de är igenvuxna kommer att få mer pengar, vilket kan ge fel signal.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Ändringen kräver en omprogrammering av uträkningen av Pro Rata-avdragen. Det kommer inte att medföra en stor kostnad i utveckling.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare kommer att få mer mark godkänd för direktstöden och miljöersättningen för betesmarker. Pro rata-metoden kommer troligtvis bli lite lättare att förstå.
Risker	Stor risk för revisionskritik från EU eftersom modellen inte följer deras riktlinjer för hur pro rata ska fungera.
Budget	Ingen större påverkan på budgeten. Väldigt lite areal kommer att tillkomma i stöden med denna förändring.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom det finns en stor risk för revisionskritik samtidigt som det finns en risk för att marker med dålig skötsel och sämre måluppfyllelse kommer att få mer stöd trots att de borde skötas bättre.

5. Justera krav om fodervärde

Effekter på miljön	Att ta bort krav på fodervärde i form av gräs, örter och hävdad ljung är generellt dåligt för syftet med miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar, dvs. att gynna hävdgynnade natur- och kulturvärden. Fler typer av marker kommer att berättiga till stöd och det är stor risk att styrningen av stöd till naturbetesmarker minskar.
Effekter på administration inkl.	Blockdatabasen skulle inte kunna användas för ansökningar som rör betesmark. Kräver en ny inventering av en okänd

påverkan på andra stöd	mängd mark i Sverige. Mycket mark som tidigare inte har ansetts vara stödberättigande skulle bli det med denna definition. Får följdverkningar på att göra om aktivitetskravet i direktstöden eftersom det bygger på bete/skörd av foder idag vilket det då inte kan göra i framtiden. Rutiner och instruktioner för kontroller av betesmarker måste arbetas om för att anpassas till den nya metoden. Metoden för Pro Rata behöver troligtvis förändras eller tas bort helt då pro rata element kommer att bli godkända för stöd.
Lantbrukarperspektivet	Lantbrukare skulle kunna få in mark utan produktion i ansökningar om direktstöd. Enklare att klara av att uppfylla kraven för att få stöd eftersom aktivitetskravet kommer att förändras.
Risker	Extremt stora sanktionsrisker. EU:s inkomststöd grundar sig i att stöden går till mark som har koppling till jordbruksverksamheten. Om kravet på fodervärde tas bort kommer marker utan foder att berättiga till inkomststöd. Troligtvis omöjligt att få en sådan definition godkänd i en strategisk plan.
Budget	Svårt att uppskatta. Pengar skulle omfördelas från produktiva marker till improduktiva marker.
Jordbruksverkets förslag	Det inte går att ta bort krav på fodervärde för betesmarker som berättigar till gårdsstöd. Det är heller inte önskvärt utifrån måluppfyllelse.

7.2.2. Definition av alvarbete

Förslag på förändringar

Jordbruksverket föreslår inga förändringar av definitionen av alvarbete.

Övriga förslag som vi har diskuterat inom uppdraget

1. Höja gräns för impediment från 1 000 m2 till 3 000 m2

Effekter på miljön	Vissa värdefulla större impediment kan ingå i alvarbetet. Samtidigt kan större arealer igenväxning tillåtas i det stödberättigande blocket. Skötseln av impedimenten och marken kommer inte ändras, möjligen att impediment som är igenväxning åtgärdas senare. Det finns 611 hål som är större än 0,1 och mindre än 0,3 hektar. De omfattar 104 hektar (som också inkluderar byggnader, anläggningar, skog m.m.).
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Viss inventering behöver göras om för att säkerställa att impediment mellan 1000 m2 och 3000 m2 ska ingå i betesmarken. Rutiner och instruktioner för kontroller av betesmarker måste göras om.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde i ersättningen för alvarbete.
Risker	Viss risk för revisionskritik. Eftersom alvarbete är en nationell definition och inte ger rätt till utbetalning av direktstöd ger det dock en betydligt mindre risk än om gårdsstödsdefinitionen skulle ändras.
Budget	I stort sett ingen påverkan på budgeten

Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom liten areal berörs. Det är svårt att försvara att så stora arealer som inte är jordbruksmark får ingå. Det kommer heller inte ge någon märkbar skillnad för lantbrukarna.

2. Justera krav på fodervärde

Effekter på miljön	Kravet på fodervärde är redan i dag lågt på alvarbete. Kravet på fodervärde innebär att markerna kräver någon form av skötsel.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Uppgifterna i blockdatabasen blir inte längre tillförlitliga. Kräver en ny inventering av en okänd mängd mark på Öland och Gotland. Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde.
Risker	Viss risk för att pengar kommer att gå till marker som inte uppfyller syftet med stödet eftersom marker där djur inte betar kan komma in i definitionen.
Budget	Marginell påverkan på budgeten då mer mark potentiellt kan komma in i stödet.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom kravet bidrar till att vi betalar ut stöd för betesmarker.

7.2.3. Definition av skogsbete

Förslag på förändringar

Eftersom definitionen i dag inte anses vara tydlig med avseende på vad som menas med skoglig kontinuitet, kontinuitetsbrott samt att ”marken får endast i liten omfattning ha använts som inäga före jordbrukets mekanisering” behöver dessa delar förtydligas. Vidare kan ordet ”inäga” behöva bytas ut mot åkermark. Dessutom behöver kravet på vegetationens utseende även inkludera busk- och trädskiktets utseende. Vi har dock inget färdigt förslag på hur en förändrad definition av skogsbete ska se ut. Det beror dels på att det har varit svårt att hitta justerade avgränsningar mellan skogsbete och gräsfattig mark, dels på tidsbrist för att utreda eventuella negativa konsekvenser av att göra justeringar av definitionen.

Effekter på miljön	Beror på vilka förändringar som görs.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras. Viss inventering av nysökta marker kommer att behöva göras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare kommer att kunna få ersättning för skogsbete i större utsträckning. Definitionen kan bli lättare att förstå.

Risker	Viss risk att stöd inte kommer att gå till mark med höga kulturvärden och därmed inte uppfylla syftet med stödet om definitionen av skogsbete blir för vid.
Budget	Marginell påverkan på budgeten då mer mark potentiellt kan komma in i stödet.
Jordbruksverkets förslag	Definitionen av skogsbete behöver utredas mer utifrån kraven på kontinuitetsbrott, historisk markanvändning och vegetationens utseende i fältskiktet. Samtidigt behöver definitionen av skogsbete vara tydligt avgränsad gentemot betesmarker med särskilda värden och gräsfattiga marker.

Övriga förslag som vi har diskuterat inom uppdraget

1. Höja gräns för impediment från 1 000 m2 till 3 000 m2

Effekter på miljön	Vissa större impediment kan ingå i skogsbetet, dvs. större ytor helt utan fodervärde. Tveksamt om det i sig generellt är bättre för miljön då det minskar incitamentet att skapa gläntor i täta skogsbestånd. Det finns 185 hål som är större än 0,1 och mindre än 0,3 hektar. De omfattar 34 hektar (som också inkluderar byggnader, anläggningar, skog m.m.).
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Viss inventering behöver göras om för att säkerställa att impediment mellan 1 000 m2 och 3 000 m2 ska ingå i betesmarken. Rutiner och instruktioner för kontroller av betesmarker måste göras om.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde.
Risker	Marginella risker för revisionskritik då det är en nationell definition och inte ger rätt till utbetalning av direktstöd.
Budget	I stort sett ingen påverkan på budgeten
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom liten areal berörs. Det är svårt att försvara att så stora arealer som inte är jordbruksmark får ingå. Det kommer heller inte ge någon märkbar skillnad för lantbrukarna.

2. Justera krav på fodervärde

Effekter på miljön	Kravet på fodervärde är redan i dag lägre i skogsbeten än i marker som berättigar till gårdsstöd.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Uppgifterna i blockdatabasen blir inte längre tillförlitliga. Kräver en ny inventering av en okänd mängd mark. Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde.
Risker	Viss risk för att pengar kommer att gå till marker som inte uppfyller syftet med stödet eftersom marker där djur inte betar kan komma in i definitionen.

Budget	Marginell påverkan på budgeten då mer mark potentiellt kan komma in i stödet.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom kravet bidrar till att vi betalar ut stöd för betesmarker.

7.2.4. Definition av mosaikbetesmark

Förslag på förändringar

Jordbruksverket föreslår inga förändringar.

Övriga förslag som vi har diskuterat inom uppdraget

1. Höja gräns för impediment från 1 000 m2 till 3 000 m2

Effekter på miljön	Marginella. Möjligen att mer areal godkänns, men mer mark kommer inte att betas. Det finns 159 hål som är större än 0,1 och mindre än 0,3 hektar. De omfattar 27 hektar (som också inkluderar byggnader, anläggningar, skog m.m.).
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Viss inventering behöver göras om för att säkerställa att impediment mellan 1000 m2 och 3 000 m2 ska ingå i betesmarken. Rutiner och instruktioner för kontroller av betesmarker måste göras om.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde.
Risker	Marginella risker för revisionskritik då alvarbete är en nationell definition och inte ger rätt till utbetalning av direktstöd.
Budget	I stort sett ingen påverkan på budgeten
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom liten areal berörs. Det är svårt att försvara att stora arealer som inte är jordbruksmark får ingå. Det kommer heller inte ge någon märkbar skillnad för lantbrukarna.

2. Justera krav på fodervärde

Effekter på miljön	Kravet på fodervärde är redan i dag betydligt lägre i mosaikbetesmarker än i marker som berättigar till gårdsstöd.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras. Viss inventering av nysökta marker kommer att behöva göras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde.
Risker	Viss risk för att pengar kommer att gå till marker som inte uppfyller syftet med stödet eftersom marker där djur inte betar kan komma in i definitionen.
Budget	Marginell påverkan på budgeten då mer mark potentiellt kan komma in i stödet.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom kravet på fodervärde bidrar till att vi betalar ut stöd för betesmarker.

7.2.5. Definition av gräsfattig mark

Förslag på förändringar

1. Lägga till fler naturtyper

Genom att lägga till naturtyperna torra hedar, enbuskmarker och rikkärr kan även betesmarker som består av dessa naturtyper och som har sämre fodervärde berättiga till stöd. Naturtyperna har valts utifrån att de 1. Är eller kan vara naturligt gräsfattiga, 2. Omfattas av block till mindre än 60 procent (bilaga 2) 3. Omfattar minst 500 hektar 4. Är hävdberoende (bilaga2). Tillägg av dessa naturtyper ger en potential att få med ytterligare 6 846 hektar (som inte har stöd i dag), under förutsättning att de sköts som jordbruksmark. Om man utgår från rapporten om Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker (CAP:s miljöeffekter)[19] så är definitionen ett problem för en tredjedel av arealen som inte omfattas av stöd i dag inom Natura 2000. Om vi tror att samma andel gäller för betesmarker som helhet så bör ytterligare ca 2 300 hektar kunna omfattas av stöd utifrån förändringarna.

Därutöver bör naturtyperna grässandhed, rissandhed och sandstäpp ingå i definitionen av gräsfattig mark. Enligt Naturvårdsverket och Artdatabanken är tidigare uppskattningar av arealen underskattad. Eftersom de verkliga arealerna inte är kända har vi svårt att beräkna hur mycket mer mark som kan godkännas inom definitionen för gräsfattig mark utifrån tillägg av dessa naturtyper.

Effekter på miljön	Fler betesmarker med naturtyper som kan ha sämre fodervärde berättigar till stöd i sin helhet. Bättre måluppfyllelse för dessa naturtyper.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras. Viss inventering av nysökta marker och marker som redan finns i åtaganden kommer att behöva göras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark med lågt fodervärde vilket i förlängningen kan leda till att mer mark med höga naturvärden kan skötas.
Risker	Det finns en risk för att mer marker inte kommer in i stödsystemet även om definitionen förändras då de inte finns djur eller intresse för lantbrukarna att sköta dessa marker.
Budget	Troligtvis en marginell påverkan på budgeten för ersättningen till gräsfattiga marker. Om förändringen innebär att ytterligare 2 300 hektar ansluts med en nivå på 2 700 kronor per hektar blir budgetbelastningen ca 6,2 miljoner kronor per år. Därutöver tillkommer arealer för grässandhed, rissandhed och sandstäpp.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår tillägg av vissa naturtyper som högt naturvärde inom gräsfattiga marker eftersom det innebär

[19] Naturvårdsverket, 2018. Jordbrukarstöd och värdefulla gräsmarker. Rapport 6822

	relativt små administrativa kostnader till en högre måluppfyllelse. Ändringen kräver ingen IT-utveckling. Analysen av exakt vilka naturtyper som bör läggas in i definitionen behöver troligen fördjupas innan definitionen förändras.

2. Lägg in ”objekt med naturvärde” som högt naturvärde

Förutom nyckelbiotoper bör även ”objekt med naturvärde”, definierat av Skogsstyrelsen ingå i begreppet ”höga naturvärden”. För att kunna ge ersättning för ”objekt med naturvärde” måste dessa vara inventerade och digitaliserade av Skogsstyrelsen[20]. Man behöver dock vara medveten om att Skogsstyrelsen inte har gjort en totalkartering av varken nyckelbiotoper eller objekt med naturvärde, vilket innebär att det finns potentiella gräsfattiga marker som borde vara definierade som nyckelbiotop/objekt med naturvärde, men som inte är det. Genom att lägga till objekt med naturvärde finns en potential att få med ytterligare 140 hektar (som inte har stöd i dag), under förutsättning att de sköts som jordbruksmark. Baserat på samma resonemang som ovan, dvs. att definitionen är ett hinder för en tredjedel av markerna kan ca 50 hektar tillkomma.

Effekter på miljön	Hävdgynnade objekt med naturvärde är beroende av bete och 24 procent av dessa omfattas redan i dag av block. Genom att godkänna även dessa som höga naturvärden kan fler marker godkännas, men arealen är liten (bilaga 3).
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras. Viss inventering av nysökta marker och marker som redan finns i åtaganden kommer att behöva göras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark med lågt fodervärde vilket i förlängningen kan leda till att mer mark med höga naturvärden kan skötas och få utbetalt i stödsystemen.
Risker	Det finns en risk för att mer marker inte kommer in i stödsystemet även om definitionen förändras, då de inte finns djur eller intresse för lantbrukarna att sköta dessa marker.
Budget	Troligtvis en marginell påverkan på budgeten för ersättningen till gräsfattiga marker.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår tillägg av hävdgynnade objekt med naturvärde som högt naturvärde inom gräsfattiga marker, eftersom det innebär relativt små administrativa kostnader. Dock är den inventerade potentiella arealen liten. Ändringen kräver ingen IT-utveckling.

[20] Skogsstyrelsen, 2019. Webbsida med nedladdningsbara shapefiler (EPSG:3006 SWEREF 99 TM) för objekt med naturvärde, http://geodpags.skogsstyrelsen.se/geodataport/feeds/Naturvarden.xml

3. ”Arter i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet” bör ersättas med ”Hävdgynnade arter i art- och habitatdirektivet (bilaga 1 och 2) samt fågeldirektivet (bilaga 1)”.

Effekter på miljön	Förslaget förtydligar att det är vissa arter som räknas som höga naturvärden. Tidigare definition hänvisade bara till direktiven, där fågeldirektivet omfattar alla fåglar. Förändringen innebär att jordbrukarstöden riktas bättre till värdefulla marker i odlingslandskapet.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras.
Lantbrukarperspektivet	Får ett tydligare regelverk om vilka arter som är ”höga värden” och därmed stödberättigande, vilket kommer att göra det lättare att förstå.
Risker	Bör minska riskerna eftersom kopplingen till betesmark blir tydligare.
Budget	Troligtvis en marginell påverkan på budgeten för ersättningen till gräsfattiga marker eftersom förtydligandet har varit underförstått hitintills.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket menar att definitionen behöver justeras så att stöden riktas till naturvärden i odlingslandskapet.

4. Hotade arter och arter som har åtgärdsprogram behöver kompletteras med ”hävdgynnade”.

Effekter på miljön	Förslaget förtydligar att det är hävdgynnade arter som räknas som höga naturvärden. Förändringen innebär att jordbrukarstöden riktas bättre till värdefulla marker i odlingslandskapet.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras.
Lantbrukarperspektivet	Får ett tydligare regelverk om vad som är stödberättigande arter i stödet vilket kommer att göra det lättare att förstå
Risker	Bör minska riskerna eftersom kopplingen till betesmark blir tydligare.
Budget	Troligtvis en marginell påverkan på budgeten för ersättningen till gräsfattiga marker eftersom förtydligandet har varit underförstått hitintills.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket menar att definitionen behöver justeras så att stöden riktas till naturvärden i odlingslandskapet.

Förslag på justerad definition

Ett jordbruksskifte som inte är åkermark och som används till bete eller slåtter. Mark i renskötselområdet som huvudsakligen används till renbete räknas inte som gräsfattig mark. Områden där åtgärder gjorts för att väsentligt gynna trätillväxten, räknas inte som gräsfattig mark. Som gräsfattig mark kan räknas endast mark som länsstyrelsen fastställt som gräsfattig mark. Områdets markvegetation ska bestå av gräs, örter eller ris som är dugligt som foder men de gräs och örter som växer på marken ska som helhet inte växa så tätt att marken klarar kraven i definitionen för betesmark.

Ytor med ett träd- eller buskskikt som är svåråtkomliga för betesdjuren eller som saknar gräs, örter eller ris på grund av ett tätt träd- och buskskikt, naturliga impediment eller värdefulla landskapselement får ingå i arealen så länge dessa ytor inte utgör sammanhängande områden som var för sig överstiger 0,1 hektar. De värdefulla landskapselement som berörs är fornlämningslokal, odlingsröse, stentipp, byggnadsgrund, stenmur samt öppet dike som uppfyller definitionen i bilaga 6. Naturliga impediment och värdefulla landskapselement enligt bilaga 6 som är bevuxna med gräs, örter eller ris ingår alltid i skiftesarealen.

Gräsfattiga marker ska ha höga naturvärden som är beroende av bete eller slåtter för att bevaras eller utvecklas. De höga naturvärdena ska vara beroende av att det finns ett tätare träd- och buskskikt eller bero på att marken har en permanent vattenspegel. Marker med permanent vattenspegel ska vara tydligt avbetade och avgränsade genom att ej avbetad vegetation utgör yttergräns. Med höga naturvärden för gräsfattiga marker avses förekomst av **hävdgynnade** hotade arter, **hävdgynnade** arter och biotoper som omfattas av åtgärdsprogram eller **hävdgynnade** arter i art- och habitatdirektivet **(bilaga 1 och 2)** samt fågeldirektivet **(bilaga 1)**. Höga naturvärden avser också naturtyperna **grässandhed, rissandhed, sandstäpp, torra hedar, enbuskmarker, rikkärr,** löväng och trädbärande betesmark, **definierade** enligt art- och habitatdirektivet. Höga naturvärden kan också avse hävdberoende nyckelbiotoper och **objekt med naturvärde**. Nyckelbiotop och **objekt med naturvärde** är ~~ett~~ begrepp definiera**de**~~t~~ av Skogsstyrelsen.

Övriga förslag som vi har diskuterat inom uppdraget

1. Höja gräns för impediment från 1 000 m2 till 3 000 m2

Effekter på miljön	Marginella. Mer mark kommer inte att betas, med en sådan förändring. Det finns 25 hål som är större än 0,1 och mindre än 0,3 hektar. De omfattar 4 hektar (som också inkluderar byggnader, anläggningar, skog m.m.).
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Viss inventering behöver göras om för att säkerställa att impediment mellan 1 000 m2 och 3 000 m2 ska ingå i betesmarken. Rutiner och instruktioner för kontroller av betesmarker måste göras om.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde.

Risker	Marginella risker för revisionskritik då alvarbete är en nationell definition och inte ger rätt till utbetalning av direktstöd.
Budget	I stort sett ingen påverkan på budgeten
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom liten areal berörs. Det är svårt att försvara att så stora arealer som inte är jordbruksmark får ingå. Det kommer heller inte ge någon märkbar skillnad för lantbrukarna.

2. Justera krav på fodervärde

Effekter på miljön	Kravet på fodervärde är redan i dag betydligt lägre i gräsfattiga marker än i marker som berättigar till gårdsstöd.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras. Viss inventering av nysökta marker kommer att behöva göras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde.
Risker	Viss risk för att pengar kommer att gå till marker som inte uppfyller syftet med stödet eftersom marker där djur inte betar kan komma in i definitionen.
Budget	Marginell påverkan på budgeten då mer mark potentiellt kan komma in i stödet.
Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket föreslår ingen förändring eftersom kravet bidrar till att vi betalar ut stöd för betesmarker.

3. Lägga till skogsnaturtyper som åsbarrskog, kalkbarrskog och ädellövsskogstyper som inte klassas som trädklädd betesmark (9070)

Effekter på miljön	Viss areal av nämnda skogsnaturtyper gynnas av bete, men eftersom bara 2 procent av dessa naturtyper omfattas av block så är den omfattningen liten. De kan berättiga till skogsbete alternativt gräsfattig mark om de klassas som trädklädd betesmark (9070), dvs. inte klassas som skog.
Effekter på administration inkl. påverkan på andra stöd	Definitionen behöver skrivas om. Rutiner och instruktioner för åtagandeplanhandläggare och kontrollanter behöver uppdateras. Viss inventering av nysökta marker kommer att behöva göras.
Lantbrukarperspektivet	Vissa lantbrukare skulle få betalt för mer mark utan fodervärde.
Risker	Viss risk för att pengar kommer att gå till marker som inte uppfylller syftet med stödet eftersom marker där djur inte betar kan komma in i definitionen.
Budget	Marginell påverkan på budgeten då mer mark potentiellt kan komma in i stödet.

Jordbruksverkets förslag	Jordbruksverket menar att det inte är angeläget att lyfta in fler skogsnaturtyper i miljöersättningarna. Det finns redan möjligheter inom gräsfattig mark (trädklädda betesmarker och hävdgynnade nyckelbiotoper/objekt med naturvärde) och inom skogsbete. Dessutom finns det möjlighet att lyfta in vissa av dessa marker i skogsbete. Inom befintliga markklasser finns alltså natur- och kulturvärden på skogsmark som gynnas av bete.

7.2.6. Definition av fäbodbete

Förslag på förändringar

Jordbruksverket föreslår inga förändringar.

Arbetsgruppen har inte heller diskuterat behov av förändringar.

7.3. Definitionerna i förslaget till förordning för strategisk plan och reglerna för kontroller och avdrag i förslaget till horisontell förordning

7.3.1. Förändringar i definitionen av permanent gräsmark

Kommissionen har i sitt förslag till ny grundförordning för EU-stöden utgått ifrån att minska på regelverket till förmån för att medlemsstaterna själva ska få definiera politiken i en högre grad i sina strategiska planer. Definitionerna av jordbruksmark som finns i förslaget till förordning sätter dock upp ramen som medlemsstaterna måste hålla sig innanför. Vi kan konstatera att det nya förslaget på definitionen av permanent gräsmark är mindre än hur definitionen ser ut i denna programperiod.

Nuvarande definition:

h) permanent gräsmark och permanent betesmark (nedan gemensamt kallade permanent gräsmark): mark som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som inte har ingått i växtföljden på jordbruksföretaget under fem år eller mer samt, när medlemsstaterna så beslutar, som inte har plöjts under fem år eller mer; andra arter, t.ex. buskar och/eller träd, som kan betas får ingå och, när medlemsstaterna så beslutar, andra arter, såsom buskar och/eller träd som ger djurfoder, under förutsättning att den övervägande andelen utgörs av gräs och annat örtartat foder. Som permanent gräsmark får medlemsstaterna även betrakta

i) mark som kan betas, där enligt etablerade lokala sedvänjor gräs och annat örtartat foder traditionellt inte utgör den dominerande växtligheten på betesmarken, och/eller

ii) mark som kan betas där gräs och annat örtartat foder inte utgör den dominerande växtligheten eller inte finns på betesmarken,

Förslag till ny definition:

iii) permanent gräsmark och permanent betesmark (nedan gemensamt kallade permanent gräsmark): mark som inte har ingått i växelbruket på jordbruksföretaget under fem år eller mer, och som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd). Andra arter, såsom buskar och/eller träd som kan betas eller ger djurfoder, får ingå.

Som synes är skillnaden i grunddefinitionen inte särskilt stor på vad som ska klassas som permanent gräsmark. Huvudregeln är fortfarande att marken ska ha varit täckt av gräs i över 5 år och att det ska finnas insått eller naturligt foder på marken. Det som har ändrats är att kommissionen har tagit bort två undantag från huvudregeln som medger att mark som naturligt inte har foder som dominerande växlighet kan anses vara permanent gräsmark om det finns andra kultur- eller naturvärden på markerna.

Vid en första anblick kan det se ut som att definitionen har snävats till när undantagen har försvunnit från grunddefinitionen. Kommissionen har dock kommenterat förslaget med att det numera är upp till medlemsländerna att argumentera för en definition som kan innehålla undantag för marker som saknar foder i sin strategiska plan. Flera medlemsländer har dock föreslagit att den nuvarande definitionen ska gälla även över nästa period för att de vill ha stabilitet i definitionerna och vara säkra på att de kan använda definitionerna de har idag på nationell nivå även i nästa programperiod.

7.3.2. Kontroll- och sanktionssystem

Precis som med övriga delar i förslaget om nya CAP är kontroll- och sanktionssystemet mindre detaljerat än i nuvarande programperiod. Det som Kommissionen reglerar är vad som ska vara syftet med systemet, samt vilka obligatoriska delar som ska ingå. I övrigt kommer det att vara upp till medlemsländerna att skapa ett system vilket skiljer sig markant från idag där allt i regelverket är detaljerat på EU-nivå i genomförandeförordningar och riktlinjer från allt till hur den geografiska informationen ska lagras till hur fältkontroller ska utföras och registreras.

Medlemsländerna ska även i nästa programperiod ha ett ansökningssystem, handläggningssystem, kontrollsystem och en databas med geografisk information. Det som är nytt är att länderna också ska införa ett arealövervakningssystem som baseras på satellitdata som kommissionen tillhandahåller. Det är dock inte definierat till vilken grad medlemsländerna måste utnyttja arealövervakningssystemet i sina kontroller av stöden i nästa programperiod.

Systemet som medlemsländerna ska ta fram säkerställa att detta efterlevs:

Medlemsstaterna ska, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, anta de lagar och andra författningar och vidta alla andra åtgärder som behövs för att säkerställa ett effektivt skydd för unionens ekonomiska intressen, särskilt för att
(a) försäkra sig om att de insatser som finansieras genom fonderna är lagliga och korrekta,

(b) säkerställa effektivt skydd mot bedrägeri, i synnerhet i områden med högre risknivå, och som kommer att fungera som avskräckande medel, med beaktande av åtgärdernas kostnader och fördelar samt även att de är proportionella,

(c) förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter och bedrägerier,

(d) tillämpa sanktioner som är effektiva, avskräckande och proportionella i enlighet med unionsrätten eller, om detta inte är möjligt, nationell rätt, och väcka talan, om så behövs,

(e) driva in felaktiga utbetalningar samt ränta, och väcka talan om så behövs.

Medlemsstaterna ska, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, anta de lagar och andra författningar och vidta alla andra åtgärder som behövs för att säkerställa ett effektivt skydd för unionens ekonomiska intressen, särskilt för att
(a) försäkra sig om att de insatser som finansieras genom fonderna är lagliga och korrekta,

(b) säkerställa effektivt skydd mot bedrägeri, i synnerhet i områden med högre risknivå, och som kommer att fungera som avskräckande medel, med beaktande av åtgärdernas kostnader och fördelar samt även att de är proportionella,

(c) förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter och bedrägerier,

(d) tillämpa sanktioner som är effektiva, avskräckande och proportionella i enlighet med unionsrätten eller, om detta inte är möjligt, nationell rätt, och väcka talan, om så behövs,

(e) driva in felaktiga utbetalningar samt ränta, och väcka talan om så behövs.

Syftet med kontroll- och sanktionssystemet är detsamma som finns idag. Nuvarande system kan anses vara kommissionens tolkning av hur ovanstående regler ska efterföljas. I framtiden är det upp till medlemsländerna själva utforma systemet vilket kommer att ge friheten att anpassa systemet efter nationella villkor.

7.3.3. Det danska förslaget ska ge MS större möjlighet att bestämma vad som är stödberättigande mark

Det danska förslaget är att ytterligare mark ska kunna omfattas av gårdsstöd om det kan anses vara en naturlig del av jordbruksmarken som det finns på och inte hindrar jordbruksverksamheten som pågår på jordbruksmarken runtomkring. Danmark föreslår inga ändringar i definitionen av som kan anses vara jordbruksmark. De vill ändra i definitionen av stödberättigande ha för att göra det möjligt att element som finns på jordbruksmarken ska vara stödberättigande i en högre grad om elementen i fråga bidrar till miljömålen i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Motivet är att stötta lantbrukare som bidrar till CAP:s mål om en bättre miljö. Förslaget innebär är att medlemsstaterna (MS) själva i större utsträckning ska bestämma vad som är stödberättigande mark och kunna inkludera landskapselement och naturliga element som i dag inte är godkända, ofta på grund av sin storlek i förhållande till jordbruksmarken de ligger på. Följden av en sådan ändring kan göra att mark med mycket element som inte berättigar till gårdsstöd som endast idag får stöd inom landsbygdsprogrammet i framtiden också kan få direktstöd i nästa programperiod.

Målet är också att få stabilare marker i stödsystemen som inte förändras i stödberättigande för att de innehåller element som varierar i storlek från år till år. Det leder till att lantbrukarna i högre grad kan lita på arealerna som finns i blockdatabasen och att medlemsländerna får en enklare administration av jordbruksmarkerna i kontrollsynpunkt.

Om Sverige väljer att justera definitionerna av åker- och betesmark i syfte att även ge gårdsstöd till åkerholmar, odlingsrösen, diken etc. på åkermark och till landskapselement och naturliga element på betesmark så behöver vi en ny inventering av blocken. Fortfarande måste produktionsskog, tomtmark,

byggnader, myrmark och hårdgjorda ytor ritas bort från blocken. Gränserna för betesmarksblocken kan behöva justeras utifrån var stängslet går och inte som i dag utifrån var fodervärdet upphör.

Fördelarna med det danska förslaget är att det är möjligt att en del av det som idag får avdrag för pro-rata i svenska betesmarker kan bli stödberättigande i nästa programperiod, förutsatt att elementen kan anses vara en del av betesmarken och inte något annat ägoslag eller liknande. Det finns också risker med att tillåta sådana ytor i stödberättigandet, t.ex. kan ytor som i dag är bortritade på grund av igenväxning aldrig komma att åtgärdas eftersom de med Danmarks förslag kan räknas som ett naturligt element som är stödberättigande. På sikt ökar risken för en ökad igenväxning, även på marker som sköts med stöd.

En konsekvens kan också bli att befintlig budget behöver smetas ut på större areal, vilket i slutändan inte behöver innebära att ersättningen för enskilda marker påverkas särskilt mycket. Det kommer dock bli en utjämning i stödberättigande areal mellan marker med många element/strukturer och marker med få element/strukturer, vilket innebär att variationsrika betesmarker inte missgynnas på grund av lägre stödberättigande areal.

8. Fråga 3. Flexibilitet i skötselkrav.

Vilka nya möjligheter ger förordningsförslaget om GJP att tillmötesgå de identifierade behoven av flexibilitet i skötselkraven mellan olika marker och olika år, dels jämfört med dagens regelverk och dels jämfört med de möjligheter som kan ges genom t.ex. reservatsanslag? Det kan t ex gälla ett behov av ytterligare specialklasser som både kräver mer skötsel och sådana som kräver mindre.

8.2. Inledning

En optimal skötsel av ängs- och betesmarker med höga natur- och kulturvärden kräver inte bara ett flexibelt regelverk, utan också att det finns tillgång på betande djur och ersättningsnivåer som gör ersättningen attraktiv att söka.

Sedan EU-inträdet har staten betalat ut ersättningar för skötsel av ängs- och betesmarker. Sedan år 2000 har varje mark med höga natur- och kulturvärden omfattats av en individuell plan med villkor som måste följas för att man som lantbrukare ska få den högre ersättningsnivån. Denna plan hette först åtgärdsplan, därefter åtagandeplan. Länsstyrelserna har kunnat ställa olika villkor anpassade till varje mark i åtagandeplanen, bland annat om vegetationens utseende, tidpunkt för bete/slåtter och villkor om tillskottsutfodring. Trots flexibilitet i vilka särskilda skötselvillkor som kan sättas för respektive mark har länsstyrelserna upplevt systemet som oflexibelt. Länsstyrelserna har pekat på behov av ändringar i skötselvillkor i den rapport som togs fram inom CAP:s miljöeffekter år 2018 (rapport 6822 i Naturvårdsverkets rapportserie). I detta arbete utgår vi ifrån de identifierade behoven i den rapporten. Det handlar främst om behovet av skötsel av de marker som ligger på gränsen för att uppfylla definitionen av jordbruksmark.

8.3. Metod

För att identifiera behov och försöka precisera vad problemet är har vi utgått från rapport 6682 samt dessa ytterligare frågor:

1. Hur mycket marker är i behov av skötsel som inte är möjlig med ersättningar inom CAP, eller där CAP väljs bort av olika anledningar?
2. Finns ytterligare identifierade behov än de i ovan nämnda rapport, och kan dessa hanteras inom CAP?
3. Vilka alternativ finns för att hantera skötselvillkor och som möter behoven i framtiden, både inom CAP och nationellt?
4. Vilka förändringar bedömer vi har den största effekten för att göra miljöersättningarna mer attraktiva att använda för flera marker?

Vi har även gjort en kompletterande intervju med en åtagandeplansamordnare på Länsstyrelsen i Östergötland.

För att beskriva vilka villkor som är möjliga redan idag har vi utgått från det miljöersättningsmeddelande som togs fram 2017 i samband med att Jordbruksverket fått flera frågor kring vad som kalkylerna ersätter och inte. Utifrån detta meddelande fick Länsstyrelserna en vägledning kring vad som är möjligt att finansiera från annat håll samtidigt som marken får miljöersättning.

8.4. Vilka är skillnaderna mellan nuvarande EU-förordning och nytt förslag?

EU-förordningen är inte detaljerad när det gäller skötselvillkor utan har fokus på vad som är möjligt att ge stöd till. Eventuella detaljer om villkor framgår ofta i senare skede i vägledande dokument och delegerade- och genomförandeförordningar, frågor- och svar från EU-kommissionen samt resultat av revisioner. Förslagen vi har sett skiljer sig inte mycket från dagens regelverk vare sig vad gäller kraven på kalkyler samt granskning av dessa eller vad vi kan ge ersättning för. Det vi betalar för är för kostnader och inkomstbortfall till följd av villkor som går utöver lagstiftning. Det får också ingå så kallade transaktionskostnader.

Det vi kan göra inom ramen för detta uppdrag är att gå igenom identifierade behov och försöka ge möjliga lösningar för att möta behovet, både utifrån CAP och utifrån andra, nationella, medel. T.ex. kan skötselanslagen användas i skyddade områden men även andra nationella pengar behövs.

8.5. Hur mycket marker kan inte skötas med ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken?

I denna del har vi diskuterat två olika frågeställningar.

1. Uppskattningsvis i hur stor omfattning får marker finansiering från flera anslag för att skötas? Hur många marker, hur stora arealer, vilka marker, hur många stödsökande?

2. Uppskattningsvis, i hur stor omfattning väljs miljöersättningar (och gårdsstöd) bort på marker som passar in i CAP, p.g.a. att den skötsel som är möjlig med CAP inte passar?

I rapport 6822 visar resultat från en enkätstudie att länsstyrelserna kompletterar jordbrukarstöden med annan finansiering på ca 230 gräsmarker inom Natura 2000-områden. Det har inte varit möjligt att svara på frågorna på en mer detaljerad nivå än vad som gjordes inom ramen för rapport 6682.

En del av dessa marker finns inom natur- och kulturreservat som finansieras helt eller delvis med ersättning från skötselanslag. I Sverige finns totalt 43 statliga kulturreservat varav 7 är agrara. Det finns också 132 åtgärdsprogram för hotade arter varav 79 är knutna till odlingslandskapet. Det finns 4 930 naturreservat med 16 600 hektar åkermark. För ängs- och betesmarker har vi inte fått någon total summa men i de 10 största naturreservaten i Sverige vad gäller ängs- och betesmarker så finns det knappt 6 000 hektar[21].

Rapport 6822 lyfter fram att naturvårdsbränning, stängsling och slåtter är skötsel som är särskilt dyr i förhållande till ersättningsnivåer för miljöersättningarna.

Vi vill särskilt lyfta strandängar och trädklädda betesmarker inom skyddade områden som marker där jordbrukarstöd kan vara svårt att använda.

Då vi inte har någon areal på hur mycket betesmarker i skyddade områden som sköts med både jordbrukarstöd och skötselanslag eller kunnat få fram hur mycket betesmarker det finns i skyddade områden har vi tittat på några exempel på skyddade områden i odlingslandskapet för att se hur fördelningen är i dessa. Det ger förhoppningsvis en lite bättre bild av hur det kan se ut i övriga liknande reservat.

8.5.1. Ribbingsholms naturreservat

I Ribbingsholms naturreservat på 29,2 hektar finns ca 25 hektar mark som skulle kunna uppfylla definitionen av jordbruksmark och där ca 8 hektar är utan jordbrukarstöd.

- Trädklädd hagmark, ekdominerad (Natura 2000 9070, Trädklädd betesmark) 16,4 hektar
- Sötvattenstrandäng (Natura 2000 6410) 6,7 hektar
- Åker 1,7 hektar
- Blandskog 1,7 hektar
- Sötvattensjö och blandstrandskog 2,7 hektar

Anledningar till att marken inte får miljöersättning idag

Enligt reservatsförvaltaren sökte de jordbrukarstöd 2012, dels för miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar, dels för restaurering.

[21] Uppgifter från Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande MI 41SM1901, tabell 10

Ansökningarna fick avslag. Efter det har förvaltaren valt att sköta marken med skötselanslag istället för att söka om jordbrukarstöd på nytt.

Bedömning vid arbetsgruppens fältdag i området

Vid ett fältbesök av denna arbetsgrupp gjorde vi en bedömning att stora delar av marken som man inte söker miljöersättning på idag uppfyller kraven för att miljöersättning. Totalt saknar ca 40 procent av marken i reservatet jordbrukarstöd. En del av ytan faller utanför definitionen, t.ex. en trädridå vid en sjö. Arbetsgruppens bedömning är att åtminstone 50 procent av de 8 hektar som nämns ovan borde kunna få miljöersättning om man söker det. Utan en ordentlig inventering av marken går det dock inte att säga säkert hur mycket av marken som kan få stöd idag.

8.5.2. Ljusfors naturreservat

Ljusfors naturreservat på 24,7 hektar innehåller följande naturtyper:

- Öppen hagmark, ej strandäng 8,8 hektar
- Trädklädd hagmark, främst ek & lind (Natura 2000 9070 Trädklädd betesmark) 6 hektar
- Trädklädd hagmark, främst tall (Natura 2000 9070, Trädklädd betesmark) 2,6 hektar
- Sötvattenstrandäng (Varav 1,9 hektar Natura 2000 6410, Fuktängar) 5,3 hektar
- Blandskog (Natura 2000 9010, Taiga) 1,9 hektar

Utifrån naturtyperna som finns där skulle troligen ca 20 hektar kunna få jordbrukarstöd.

Anledningar till att marken inte får miljöersättning idag?

Av reservatets 24,7 hektar saknar ca 16 hektar jordbrukarstöd idag. Att det finns mark som sköts med skötselanslag istället för med jordbrukarstöd är av samma anledning som på Ribbingsholm, att ansökan fått avslag i ett tidigt skede och sedan har ingen ny ansökan gjorts.

Bedömning vid arbetsgruppens fältdag i området

Vid fältbesöket bedömde vi att en inte obetydlig andel kan få miljöersättning idag, särskilt en del skogsbete på ca 2 hektar och strandängar på ca 2 hektar. Ungefär 30 procent av arealen som kan få ersättning genom jordbrukarstöd är idag utan stöd. T.ex. kan strandängarna räknas som gräsfattig mark om de inte fyller kraven för särskilda värden.

8.5.3. Åsens by kulturreservat

Totalt finns i kulturreservatet drygt 30 hektar jordbruksmark varav 20,5 hektar är olika typer av ängs- och betesmarker. År 2018 betalades totalt ut 152 049 kr i direktstöd och miljöersättningar till kulturreservatet. Ca 1,3 hektar är betesmark under restaurering.

Jordbrukarstöden står kanske inte för den största delen av finansieringen till kulturreservatet men utgör ett viktigt komplement vid sidan av

kulturmiljöanslaget (7:2). Utan jordbrukarstöden som finansiering av markskötseln skulle finansieringen av reservatet vara mycket svårare. I kulturreservatet handlar det om litet mer tydlig jordbruksmark än i de naturreservat som vi besökt så det är troligen inte så mycket av den mark som används som hamnar utanför stöden.

8.6. Vilka är de identifierade behoven?

För de identifierade behoven har vi diskuterat följande frågor:

- Är det teoretiskt möjligt att sätta villkor i miljöersättningen för det identifierade behovet redan idag?
    - Om det inte är möjligt, vad behöver ändras i regelverk för att det ska vara möjligt?
    - Om det är möjligt, varför är det vanligt att ett villkor för detta i inte skrivs in?
- Finns det några problem med att sätta villkor för dessa identifierade behov även för marker som finansieras med olika nationella anslag?

Vi har kommit fram till att det går att sätta särskilda skötselvillkor för att täcka in i stort sett alla typer av skötsel som det finns behov av. Däremot har vi inte kunnat fastställa hur stora arealer som har behov av de olika typerna av skötsel. Därför vet vi inte heller hur stor andel av arealen som idag inte får stöd genom CAP. De olika länsstyrelserna bör dock kunna ta fram informationen men det har inte hunnits med inom ramen för detta uppdrag.

8.6.1. Behov av bättre möjligheter att kunna styra betestryck

För att gynna vissa insekter och kärlväxter kan betesmarker behöva skötas mer extensivt än vad grundvillkoren i miljöersättningarna kräver. Detta gäller för flera av de naturtyper som räknas som betesmark. Det gäller även marker som har förekomst av hotade arter, t.ex. olika gentianor, mosippa, backsippa, vilda bin och fjärilar. I miljöersättningen finns ett generellt villkor om att ängs- och betesmarkerna vid vegetationssäsongens slut ska vara tillräckligt avbetade för att det inte ska bli någon skadlig förnaansamling. Villkoren kan hindra optimal skötsel sett ur arternas behov på vissa marker. Betet kan bli för hårt och likriktat eftersom lantbrukarna inte vill riskera att få anmärkningar. Det kan också leda till för hård underhållsröjning för att lantbrukaren vill vara på den säkra sidan. Det är dock ett kommunikationsproblem snarare än ett problem med regelverket eftersom regelverket ger möjlighet att ge undantag från röjnings- och avbetningskraven i åtagandeplanen. Det måste dock bli tydligt för lantbrukaren vad som är godkänd skötsel. Viktigt att tänka på här är att det är marken och de värden som ska gynnas som avgör vad som är en tillräckligt bra årlig avbetning. Det finns inget generellt krav på hur avbetad marken ska vara vid årets slut. Det finns en stor möjlig variation allt från mycket väl avbetat till tufsigt. I dessa typer av marker är det särskilda skötselvillkoret för vegetationens utseende särskilt viktigt och lämpligt att använda.

Det är möjligt att tillämpa extra fållindelning för marker som behöver ett anpassat betestryck men det medför oftast en större kostnad för lantbrukaren. Det är dock möjligt att ersätta den kostnaden från annat håll utan att det blir otillåten medfinansiering då stängsel för fållindelning inte ingår i kalkylen för miljöersättningen.

Förutom önskemål om extensiv hävd finns det också önskemål om ett ökat betestryck i vissa marker för att minska behovet av slyröjning och röjning av bland annat älggräs och veketåg. Det kan också behövas ett högre betestryck för att skapa mer markblottor på t.ex. strandängar. Där är det också viktigt att öka djurantalet efter mekanisk restaurering, för att behålla vegetationen i det läge den restaureras till. Detta villkor är visserligen möjligt att sätta inom nuvarande regelverk, men kan påverka betesdjuren negativt om de inte får tillräckligt med relativt näringsrikt bete, särskilt om det också finns villkor med förbud mot tillskottsutfodring. Det går dock att lösa även det problemet med fållindelning som ger ett högt betestryck under kort tid så att djuren inte hinner bli negativt påverkade innan marken är avbetad.

8.6.2. Betes- och slåtterfria år med stöd

Förutom extensiv skötsel finns behov av betes- och slåtterfria år för arter på vissa marker. Denna möjlighet finns i dag, men lantbrukaren får inget stöd för marken det år som den lämnas utan skötsel. Det menar många länsstyrelser är ett problem, eftersom markerna då istället hävdas varje år. Exempel på marker som gynnas av betes- och slåtterfria år är slåtterängar och slåttermyrar i Norrbotten och rikkärr. Många fjärilar och andra insekter som är beroende av blommor (nektar och pollen) gynnas också av betesfria år.

Det finns ingen skrivning i EU:s regelverk som explicit förbjuder betalning under det året som är betesfritt så länge marken ingår i ett åtagande. Att detta inte var möjligt blev tydligt först i samband med diskussion kring konstruktionen av ersättningsformen kontra kalkyler. Grunden för kalkylernas konstruktion framgår av vägledningar. I kalkylerna, så som vi har valt att konstruera dem i Sverige, ligger bete med som en aktivitet som ska genomföras varje år. Det bör vara möjligt att justera kalkylen och istället för att räkna med att bete/slåtter ska utföras varje år i 5 år räkna på 4 eller 4,5 år. Det blir då möjligt att betala ersättning även det året under åtagandeperioden som marken inte betas och därmed blir det också möjligt att ställa villkor om betesfritt år. Detta skulle innebära att kalkylen, om den är konstruerad på samma sätt som idag, ger en lägre maximal ersättningsnivå. En sänkning av den maximala ersättningsnivån behöver inte innebära en sänkning av den faktiska ersättningsnivån eftersom den idag är lägre än kalkylen. Betesfria år och bete vartannat år är dock svårt att hantera inom miljöersättningen på grund av behovet att anpassa betesfria år efter tillväxten i betesmarkerna enskilda år. Det går inte att ha betesfritt år det första året i åtagandeperioden även om det skulle vara det mest lämpliga året ur tillväxtsynpunkt. Det är också svårt att skriva kontrollerbara villkor om betesfria år utan att specificera i villkoret vilket år i åtagandeperioden det ska vara uppehåll i betet. Förändringen kräver att lantbrukaren på något vis anmäler det

betesfria året så att man kan kontrollera att inte flera betesfria år förekommer under en 5 års period och för att det inte ska vara nödvändigt att skriva in i villkoret vilket år det inte ska betas. Det är också viktigt att en sådan förändring inte innebär att ersättningsnivån påverkas negativt. Det är även så att ett betesfritt år kan medföra både inkomstbortfall och merarbete genom att foderfrågan måste lösas på ett annat sätt och igenväxning måste röjas manuellt.

Det finns önskemål från naturvårdsenheterna på länsstyrelserna om att de själva ska kunna göra åtgärder under de betesfria åren för att få trädskiktet åtgärdat på önskvärt sätt och för att lantbrukaren ska slippa stå för kostnader för detta. Detta går inte att göra idag då det räknas som otillåten medfinansiering eftersom röjning av träd- och buskskikt ingår i kalkylen för miljöersättningen även under ett betesfritt år. En lösning på problemet är att ta ut marken ur stöd ett år, t.ex. mellan två åtagandeperioder och göra röjningen då. Förvaltarna önskar dock att reglerna ändras så att röjning kan kombineras med det betesfria året. Det är inte möjligt idag då det skulle bli otillåten medfinansiering som en följd av att röjning av träd- och buskskikt ingår i kalkylen för ersättningen. Om vi tar bort villkoret ur kalkylen blir kalkylutrymmet lägre för alla marker, även för de som ligger utanför skyddade områden och där går det inte att använda skötselanslaget för at finansiera röjningar. Om ingen ändring görs går detta bara att göra om villkoret om vegetationens utseende tas bort ur kalkylen för ersättningen och alltid sköts med nationella medel.

8.6.3. Varierande skötsel inom blocket

I variationsrika betesmarker som består av historiskt sett olika ägoslag, t.ex. slåtterängar, rester av skogsbete och fornåkrar kan det behövas olika skötsel i olika delar av marken. Det kan t.ex. handla om att stängsla bort orkidérika områden i början av säsongen eller att manuellt röja kring landskapselement där djuren inte kommer åt eller prioriterar att beta. Sådana villkor ökar kostnaderna för lantbrukarna och behöver därför ersättas utöver de vanliga villkoren. Fållindelning täcks inte av kalkylen och kan därmed ersättas med nationella medel även i marker med miljöersättning. Röjning av landskapselement ingår dock i kalkylen idag i form av att vi betalar för krångligare röjning i särskild skötsel och kan därmed inte ge extra ersättning utöver miljöersättningen.

Med enbart två ersättningsnivåer så blir svårskötta marker underfinansierade och enda sättet att minska den effekten är att ha fler stödnivåer. Detta ger dock fler gränsdragningar och svårare bedömningar vilket gör att miljöersättningarna blir administrativt krångligare, dyrare och risken för felklassningar ökar med varje ny gräns. Ersättningssystemet är väldigt komplext och svårt att förstå idag och ytterligare komplexitet i systemet måste vägas mot den uppnådda miljönyttan.

En synpunkt från rapport 6822 är att det kan vara svårt att få till ett optimalt betestryck med enbart miljöersättningarna som styrmedel. Det är t.ex. svårt att få med de mest slutna markerna på grund av grundvillkoren för igenväxning och fodervärde. Det finns också vissa problem med att skapa variation i betesmarkerna utan att detta kommer i konflikt med antingen bevarandemål eller villkor för miljöersättningarna. Föreskriften ger möjlighet till undantag och det

går att sätta villkor för skötseln som gynnar dessa marker men som nämnts tidigare är det administrativt krävande för myndigheten och leder till komplicerad skötsel utan extra ersättning för lantbrukaren. På grund av reglerna för otillåten medfinansiering kan denna skötsel oftast inte heller ersättas med andra medel. Ett alternativ kan vara att länsstyrelserna söker ersättningen och själva går in med mer resurser från andra anslag för att optimera skötseln.

Inför programperioden 2007-2013 gjordes en medveten prioritering av resurserna inom landsbygdsprogrammet vilket innebar att länsstyrelserna inte längre fick medel för rådgivning i samband med upprättande av åtagande.

8.6.4. Detaljerad skötsel

På marker med förekomst av vissa hotade arter kan det finnas behov av att ställa detaljerade villkor. Exempel som tagits upp tidigare är betesfållor, vegetationens utseende, betestryck på olika ytor med flera. I intervjuer som gjordes för rapport 6822 kom det fram att t.ex. mossrivning behöver göras på många slåtterängar och att det är önskvärt att kunna ge ersättning för det. Mossrivning är dock en del av den löpande skötseln och kan förvisso sättas som villkor men kan inte ersättas med andra medel.

Det finns exempel på missuppfattningar i vad som är möjligt att reglera i dagens ersättningar. Det är t.ex. fortfarande möjligt att reglera vilka djurslag som får beta på marken även om det separata villkoret tagits bort. Djurslag kan i stället regleras inom villkoren ”vegetationens utseende” och ”skötsel av landskapselement”. Information om hur handläggaren ska göra finns i riktlinjerna för åtagandeplaner. Förändringen är en förenkling, då det blir färre särskilda villkor i planerna men det ändå går att reglera samma saker.

Arbetsgruppens bedömning är man inte nyttjar möjligheten att sätta specifika särskilda skötselvillkor som går utöver kraven i jordbrukarstöden i någon större utsträckning i reservaten. Finansiering av skötseln på marker där det inte alls finns möjlighet att söka jordbrukarstöd prioriteras, det vill säga grundinställningen är ofta att använda jordbrukarstöd för att finansiera skötseln i odlingslandskapet, även i skyddade områden. Budgeten för skötselanslaget är mer begränsad än den för jordbrukarstöden men begränsningarna i regelverket är färre. Under förutsättning att det finns tillgänglig kompetens och resurser att nå gynnsam bevarandestatus så finns det inga övriga hinder i regelverket när det gäller att använda skötselanslaget för detaljerad skötsel i skyddade områden i odlingslandskapet.

8.7. Kan de identifierade behoven hanteras idag?

I stort sett går det att skriva villkor för de flesta typer av skötsel i miljöersättningen idag. Att det inte görs beror delvis på de höga administrativa kostnaderna. Det finns inte tid till att verkligen gå igenom och sätta villkor på den detaljnivån. Resurserna och arbetsbördan skiljer sig dock mycket mellan olika länsstyrelser. Det är också svårt för många lantbrukare att uppfylla alltför

detaljerade villkor, ofta på grund av att ersättningsnivån är för låg för att lantbrukaren ska acceptera åtagandet om villkoren är för komplicerade och svåra att genomföra. Brist på djur är också ett problem när det gäller villkor om högt betestryck.

Det händer att handläggare på länsstyrelserna minskar antalet villkor av olika skäl. När åtagandeplanen skrivs i diskussion med lantbrukaren och om denne är tveksam eller har synpunkter finns en möjlighet att plocka bort villkor. Man prioriterar att markerna sköts framför perfekt skötsel. En annan aspekt är rättvisa. Ofta vill man inte sätta fler och mer komplicerade villkor för en lantbrukares mark inom ett reservat än för lantbrukare med liknande marker som ligger utanför skyddade områden. Generella stöd missgynnar dock alltid mer svårskötta marker långt från gårdscentrum oavsett vilka villkor som ställs i åtagandet.

Länsstyrelserna arbetar mycket med standardtexter för att få mer lika villkor och för att minska den tid det tar att skapa en åtagandeplan. Rapporten om förenklingar i åtagandeplanarbetet visar dock stora skillnader mellan olika län både i hur de använder villkoren och i hur många av villkoren de använder i snitt per åtagande.

Det är ändå ovanligt att lantbrukare tackar nej till sitt åtagande om det sätts särskilda skötselvillkor som är lite mer komplicerade[22], som t.ex. vegetationens utseende med mer detaljerade beskrivningar av hur träd- och buskskikt ska se ut och röjas. På det hela taget så är det få lantbrukare som lämnar synpunkter om antalet villkor i sina åtagandeplaner. Det går att dra ner på antalet villkor för att förenkla men det finns en miniminivå för särskild skötsel för att markklassen ska kunna bevaras.

8.7.1. Strandängar

Strandängar är svåra att få att fungera bra i en generell betesmarksersättning eftersom skötselkraven skiljer sig mycket från de flesta andra betesmarker. Det beror till stor del på att naturvärden i strandängar är starkt knutna till strandhäckande fåglar som har andra behov än de arter som lever i andra typer av betesmarker. För att de strandhäckande fåglarna ska trivas behöver marken vara helt fri från träd och grövre buskar som rovfåglar kan använda som utkiksplatser samtidigt som hävdtrycket behöver vara svagt så att marken blir tuvig/tufsig. I de flesta andra betesmarker vill man ha ett relativt högt betestryck för att hindra igenväxning och gynna hävdberoende kärlväxter samtidigt som träd och buskar är viktiga för svampar, lavar, insekter och fåglar. Idag går det att skriva anpassade villkor för strandängar i åtagandeplanen och det finns standardtexter för olika typer av strandängar som stöd för handläggaren med beskrivning av strandängens värden och villkor både om hävdtryck och att stranden ska hållas fri från träd och buskar. Det skrivs ofta villkor t.ex. om att endast halva ytan behöver vara väl avbetad för att få variationen i betestrycket.

[22] Från intervju med åtagandeplansamordnare.

På strandängar finns också en problematik kopplat till översvämningar och blå bård. Blå bård är den del av betet som under delar av året ligger under vatten men som skulle växa igen med t.ex. vass om den inte betades. De översvämmade delarna är svåra att få med i betesmarker med särskilda värden som också får gårdsstöd eftersom större vatten normalt sett inte får ingå i blocken. De kan däremot komma in som gräsfattig mark om ytan är över 0,1 hektar. Det kan vara bra om hela strandängen kan ingå i gräsfattig mark så att hela betesfållan kan ligga i samma skifte. Ersättningsnivån för gräsfattiga marker är dock betydligt lägre än om marken skulle få särskilda värden och gårdsstöd. Skillnaden är ca 2 500 kronor per hektar. Ett annat alternativ är att skapa en egen markklass för strandängar men då behöver det först utredas hur stora arealer det rör sig om och vad det skulle få för konsekvenser för handläggningen och ersättningsnivån/kalkylen.

8.7.2. Trädrika, gräsfattiga marker

Ett problem som identifierats är röjning av igenväxning av lövträd i betesmarker eller på slåtterängar där naturvärdena inte gynnas av den skötsel som krävs för att få med marken i miljöersättningen. Det här är ett problem framförallt för gräsfattiga marker. Det kan t.ex. vara så att man av naturvårdsskäl vill spara lövträd till en början för att sedan avverka dem över tid för att skapa död ved i olika successionsstadier. Då är inte marken i sitt slutstadium och faller då utanför stödsystemet enligt dagens definition. Det innebär att även om det är möjligt att sätta de villkor som förvaltarna vill för att kunna sköta marken optimalt riskerar marken att inte få stöd förrän röjningen är klar.

8.7.3. Bränning

Inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar finns bränning med som ett komplement till den vanliga ersättningen. Tanken är att främja bränning av marker som har det behovet. Bränning är idag ett komplext komplement där man på grund av hur landsbygdsprogrammet är konstruerat behöver sätta villkor som ska utföras varje enskilt år under åtagandet. Man behöver inte utföra bränning varje år men något kopplat till aktiviteten ska utföras varje år.

Vid en närmare analys av kostnaderna för en naturvårdsbränning gjord av konsulter så landar de på ca 5000 kr/hektar i ett län de senaste åren (ca 22 hektar brända). Vid bränning av 1-2 hektar är kostnaden snarare 8 000-10 000 kr/hektar och för riktigt komplicerade bränningar upp mot 15 000 kr/hektar. På större områden som är över 40 hektar stora kan det någon gång bli så låga kostnader som ca 2 000 kr/hektar.

När det är ljunghedar som bränns är kostnaderna mycket högre. Det kan kosta så mycket som 35 000-40 000 kr/hektar på fastlandet och mer på öar. Den stora kostnaden ligger i att skapa brandgator men om det finns naturliga brandgator blir det betydligt billigare. I länet som har högre kostnader jobbar man mycket med småskaliga bränningar för att skapa mosaiker i olika stadier. De använder också konsulter i högre utsträckning, vilket kan vara en annan anledning till den högre kostnaden.

Förutom den ekonomiska aspekten så finns det en annan svårighet med att sköta marker med bränning. Det är svårt att förutsäga hur ofta det passar att bränna och att i en femårsplan förbinda sig att någon gång under stödperioden bränna alla ytor passar inte heller all slags mark, ex ljunghedar där det kan behövas glesare bränningsintervaller än så.

8.7.4. Fler identifierade behov

Trädesbruk/tillfällig åkermark/lycka på betesmark.

På magra marker i skyddade områden finns önskemål om att göra det möjligt att ta upp det ambulerande trädesbruket.

Helst skulle det vara ytor på mellan 0,5 och 1 hektar som odlades i ett eller högst två år för att sedan kunna betas i många år. Då skulle man ta upp en motsvarande yta på något annat ställe i fållan och odla där.

Syftet med ambulerande trädesbruk är dels att bevara exempelvis hotade åkerogräs men även att skapa stora sandblottor och gynna många av de arter som fortfarande finns kvar i små rester efter det att trädesbruket upphörde. Dessutom blir det stora och blomrika ytor av de här lyckorna.

Det här är en traditionell skötsel av mycket magra marker som inte fungerar i stöden i dag både beroende på definitionen och skötselvillkoren. Det kan vara svårt att passa in detta i en betesmarksdefinition eftersom grunden för betesmarker är att de inte brukas som åker. Då hjälper det inte vilka villkor vi kan sätta. Alternativet att ha en specialklass för detta bedöms med tanke på den omfattning som detta skulle kunna få som en onödigt stor administrativ kostnad.

Ytterligare komplement

I dag finns möjlighet för lantbrukare att söka kompletterande stöd för extra skötsel, t.ex. lieslåtter, bränning, höhantering och lövtäkt. Vi har diskuterat behovet av eventuella ytterligare komplement.

Vi har kommit fram till att det kan ha en positiv effekt att ha ett komplement för markstörning som komplettering till den vanliga skötseln på sandiga marker. Det kan t.ex. vara inlandssanddyner som ska ha mycket blottad sand, vilket innebär att man kontinuerligt måste störa ytskiktet på olika ställen på i betesmarken. Det handlar förmodligen inte om särskilt stora arealer totalt sett men när strukturerna är ett krav för att nå gynnsam bevarandestatus och skötseln ganska specifik så kan en extra ersättning vara nödvändig. För de största blottorna kan det idag vara svårt att ha med marken i stödsystemet, detta tas upp i svaret på fråga 1 och 2. På grund av att omfattningen bedöms som ringa och problemet att få med alla sådana här marker i ersättningen ser Jordbruksverket att kostnaderna idag överstiger nyttan med detta nya komplement.

En annan möjlighet är att göra om ersättningen så att man bryter ut olika generella skötselvillkor och gör om dem till komplement med anpassade ersättningsnivåer för specifik skötsel eller andra behov. Det är dock en stor ändring som inte bidrar till förenkling och det kan leda till lägre ersättning i snitt istället för högre om inte den totala budgeten höjs för miljöersättningen. Det

skulle kunna bli ett rättvisare system där svårskötta marker med många skötselvillkor får högre ersättning än mer lättskötta marker men det skulle bli ett administrativt komplicerat system som troligtvis skulle medföra högre administrativa kostnader.

9. Fråga 6. Artikel 67. Ersättning till marker i Natura 2000-områden

På ett övergripande plan, kan föreslagen artikel 67 i stället för art 65 användas för att på ett effektivare sätt ersätta de insatser som efterfrågas i beten och slåttermarker inom områden som omfattas av Natura 2000-nätverket.

9.2. Bakgrund och metod

Vi har utifrån nuvarande och föreslagen lagtext analyserat möjligheter till att ersätta Natura 2000-områden och andra skyddade områden genom artikel 67. Eftersom vi inte har någon erfarenhet av att använda denna artikel i Sverige har vi som underlag använt de riktlinjer som finns idag för tillämpning av artikeln samt en sammanfattande rapport av Europeiska Landsbygdsnätverket[23] och en från Eu kommissionen[24]. Vi har även varit i kontakt med några andra medlemsstater för att få information om hur de använder motsvarande artikel i dagens landsbygdsprogram. De länder vi kontaktat är Österrike, Ungern, Bulgarien, Estland, Lettland samt Litauen.

Arbetsgruppen har bestått av representanter från Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Skåne län. Naturvårdsverket har gjort den juridiska analysen av innehåll i artikel 67 och hur den kan tolkas i förhållande till svensk lagstiftning. Se bilaga 4. Jordbruksverket har bistått i analysen. Analysen ligger till grund för diskussionen i detta kapitel.

9.3. Förutsättningar och osäkerheter

Ersättningen enligt artikel 67 ska bygga på kostnader och inkomstbortfall knutna till de inskränkningar i brukande som finns i skyddade områden. Det finns i Sverige inte några inskränkningar som gäller generellt i alla Natura 2000-områden och andra skyddade områden utan villkor är specifika för varje område, definierade i bevarandeplanen för varje område. Villkoren hindrar i många fall ett optimalt brukande ur ett ekonomiskt perspektiv för lantbrukare t.ex. åtgärder som innebär kortare tillgång till betet under betesperiod, fållindelning, eller att värdefullt träd- och buskskikt måste sparas i sådan utsträckning att det påverkar ersättning från landsbygdsprogrammet. Prioriterade åtgärder kan också behöva

[23] European network for Rural Development, RDP analysis: Support to environment & climate. M12 natura 2000 & Water Framework Directive.

[24] Farming for Natura 2000, Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences, Publications Office of the European Union, 2018

utföras på arealer eller marktyper som inte ersätts i de nuvarande miljöersättningarna, eller att de behöver utföras med högre eller lägre intensitet.

Det finns inga hinder i EU förordningar för att kombinera miljöersättningar och ersättning till Natura 2000-områden på samma mark så länge det inte sker en dubbelfinansiering. Miljöersättningen bygger på ersättning för frivilliga åtaganden medan ersättning enligt artikel 67 är en kompensation för befintliga krav.

Det finns vissa osäkerheter kopplade till tillämpningen av artikel 67. Dessa är framförallt kopplade till om det är möjligt att ersätta för villkor av skötselkaraktär utöver de inskränkningar som följer av att området är Natura 2000 samt om det går att hantera områden på olika sätt.

Om det är möjligt att ersätta skötsel i varje specifikt område, vilket Naturvårdsverkets analys och andra underlag indikerar, ger detta flera fördelar som framförallt är knutna till möjligheten att genomföra just de åtgärder som är prioriterade för varje Natura 2000-område. Det blir då tydligare för mottagaren att hen får ersättning för de villkor som ställs genom bevarandeplanen för Natura 2000-området jämfört med dagens miljöersättningar. Det är dock viktigt att skilja på skötselvillkor som kan anses som frivilliga och sådana som kan kopplas till en inskränkning enligt bevarandeplanen. Vilka villkor som är vad behöver utredas vidare.

Nedan citat är hämtat ur en rapport som analyserat möjligheter och erfarenheter för ersättning till Natura 2000-områden i programperioden 2007-2013[25] och som pekar på ersättningsmöjligheter för skötselåtgärder som markägaren måste genomföra ”*payments to farmers, foresters or other land managers in Natura 2000 areas are dependent on formal designation of the Natura 2000 site, and the existence of a management plan or equivalent legislation that specifies the management actions that land managers are legally required to carry out to contribute to restoring and maintaining that site’s favourable ecological status*”.

Osäkerheten i om det går att hantera olika Natura 2000-områden på olika sätt grundar sig i den skrivning som finns i vägledningen[26] till den artikel som gäller för Natura 2000 ersättning idag. Där står att restriktionerna ska gälla för alla markägare i de berörda områdena. Berörda områden kan enligt Naturvårdsverket tolkas som varje enskilt område med en bevarandeplan.”*operations related to*

[25] Farming for Natura 2000, Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences, Publications Office of the European Union, 2018

[26] Measure fiche: NATURA 2000 AND WATER FRAMEWORK DIRECTIVE PAYMENTS, Measure 12, Article 30 of Regulation (EU) No 1305/2013, version 30-01-2018

disadvantages and restrictions imposed in the designated Natura 2000 areas and defined in management plans or other equivalent instruments; such restrictions must have a mandatory character i.e. must be fulfilled by all land managers in the areas concerned and are linked to the provisions on maintenance or restoration of the habitats and species and on avoiding their deterioration and disturbance". Vi har även exempel från andra länder där ersättningsnivåerna sätts på områdesnivå.

9.4. Olika alternativ att utreda vidare

Vi har tagit fram tre olika alternativ för vidare analys. En vidare analys bör ske i samverkan mellan berörda myndigheter.

En rekommendation vid konstruktion av ersättningar inom CAP är att säkerställa att det är tydlig skillnad mellan krav som kommer av nationell eller regional tillämpning av EU- lagstiftning kopplad till Natura 2000-området (specifikt för ersättning enligt artikel 67), andra nationella eller regionala krav samt regelverk för stöd inom CAP. Idag finns bilagor för alla miljöersättningar där det går att härleda ursprung till varje villkor och om det är villkor vi kan ersätta för eller om de ingår i den s.k. basline och som inte är möjliga att ersätta.

Sannolikt är det svårt att hitta villkor eller krav som innebär att vi kan skapa en kalkyl som kan gälla för en generell ersättning. Detta innebär att ersättningen, för optimal utformning, kräver en prövning i varje enskilt fall snarare än vara en generell ersättning som går att söka för alla som har betesmark eller slåtteräng i Natura 2000 eller andra skyddade områden, se vidare alternativ 1.

Ett alternativ är att utreda vidare om det är möjligt att generalisera ersättningen, t.ex. genom att likadana åtgärder i samma naturtyp kan hanteras på samma sätt i olika Natura 2000-områden. Även om varje Natura 2000-område visserligen har sin egen bevarandeplan bedömer vi att det finns utrymme för att i flera fall göra bedömningen på en något högre nivå än individuellt för varje område se vidare alternativ 2. Alternativ 3 är förslag på utveckling av befintlig miljöersättning, där en högre miljöersättning ges till värdefulla gräsmarker inom skyddade områden.

9.4.1. Alternativ 1 – Ersättningen knyts till åtgärder i områdets bevarandeplan

I alternativ 1 knyts ersättningen direkt till de åtgärder som anges i varje områdes bevarandeplan. Detta är en riktad ersättning som ersätter för specifika krav men kräver en prövning i varje enskilt fall. Detta är den modell som sannolikt ger störst effekt eftersom den ger möjlighet att direkt adressera de problem som Sverige har med att uppnå bevarandemålen i våra Natura 2000-områden. I och med att ersättning kan utgå för ekonomiskt suboptimalt brukande såsom sent betespåsläpp och betesfria år (om det står i fastställd bevarandeplan), kan förutom värdefulla miljöer och arter även pollinatörer särskilt gynnas i dessa skyddade områden.

Denna metod kräver en konsekvensbeskrivning för att utreda de extra kostnaderna förknippade med den administrativa processen att jämföra brukarnas

ansökningar med bevarandeplanerna samt kostnader för att utveckla en ny ersättningsform i handläggningssystemen.

Nackdelar med detta alternativ är en ökning av myndighetens administrativa kostnader för en ny ersättningsform samt prövning i varje enskilt fall.

9.4.2. Alternativ 2 - Möjlighet att generalisera ersättningen

Alternativ 2 är att enbart betala ersättningen till marker där vissa typer av inskränkningar eller skötselkrav gäller t.ex. där det finns krav på betestryck, betesperiod eller röjning som går utöver det som ingår i miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar eller som kan öka produktionsbortfall eller pro rata avdrag. Det har den fördelen att även om den i viss mån är generell så innebär den att naturtyper med särskilt hög biologisk mångfald premieras.

Fördelar är att lantbrukaren i större utsträckning får ersättning för de krav som finns enligt bevarandeplanen. Ersättningen blir tydligare riktad.

Nackdelar med detta alternativ är att detta har en tydlig koppling till kalkylerna för miljöersättning och därmed behöver gränsdragningen för att undvika dubbelfinansiering tydliggöras. Andra nackdelar förutom ökade administrativa kostnader för att införa en ny ersättningsform, vilket även gäller alternativ 1 är att det är nödvändigt att peka ut villkor som gäller för alla marker som ska få ersättningen alternativt någon annan form av urvalssystem för att hitta de marker som ska berättiga till ersättning.

En möjlighet kan också vara att plocka bort villkor i de kalkyler som finns för miljöersättningarna idag. Detta bör vara möjligt att göra utan att påverka befintlig ersättningsnivå negativt, eftersom vi för de flesta ersättningar har ett kalkylutrymme som är större än vald ersättningsnivå. Detta följer ungefär samma principer som ovan men reducerar risken för dubbelfinansiering. Nackdelen är då att möjligheten att ställa villkor kopplat till de bortplockade kostnadsposterna försvinner för marker utanför skyddade områden.

9.4.3. Alternativ 3 – Utveckling av befintlig miljöersättning

Det finns exempel från länder där miljöersättningar riktas till vissa naturtyper t.ex. Slovakien[27] och Litauen[28]. Ofta är detta ett komplement till en ersättning enligt principerna i artikel 67 då artikel 67 och 65 (miljöersättningar) i grunden ska ersätta olika saker. Det är dock ett alternativ, som sannolikt kan ge samma effekt som alternativ 2 men till mindre administration att tillämpa detta i Sverige genom att differentiera ersättningsnivån för dagens miljöersättningar. Det innebär då att lantbrukare i utpekade områden har möjlighet till ett generellt påslag till betesmark och slåtterängar med särskilda värden, viss naturtyp eller specialklass i skyddade områden. Det borde vara möjligt att ge samma påslag

[27] Farming for Natura 2000, Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences, Publications Office of the European Union, 2018

[28] Muntlig uppgift från Baltic Environment Forum Lithuania.

oavsett naturtyp/specialklass om det är önskvärt, men det krävs en noggrann genomgång och justering av kalkylerna.

Tänkbara tillvägagångsätt är att justera den viktning som finns i dagens kalkyler eller räkna fram nya schabloner för de villkor som i snitt kräver högre tidsåtgång i skyddade områden[29].

En fördel med detta är att vi inte skapar en ny ersättningsform men ändå särskilt kan uppmärksamma utpekade marker. En annan fördel är att befintligt handläggningssystem kan användas och även om det kräver justeringar är bedömningen att dessa är mindre kostsamma än att skapa en ny ersättningsform. En annan fördel är att vi inte behöver ta hänsyn till den begränsning på 5 procent för de områden som är skyddade men inte Natura 2000. Ytterligare en fördel är att det generella påslaget kan kopplas till att de ligger i skyddade områden och de begränsningar i markanvändningen som följer med det.

Nackdelen är att dagens kalkyler är ett snitt för alla marker och en justering av detta snitt kan påverka ersättningsnivån negativt d.v.s. att det maximala kalkylutrymmet minskar. En nackdel kan vara att det kan finnas en risk att villkor som inte gäller enligt bevarandeplan måste uppfyllas för att följa kalkyl, alltså en konstruktion som ställer ytterligare krav på lantbrukaren.

En annan nackdel är att i de fall marken redan ingår i en miljöersättning så kommer budgetbelastningen att öka utan att arealen ökar. En ökad budgetbelastning innebär att pengar som kan gå till andra miljöåtgärder används för att finansiera redan pågående åtgärder utan att ytterligare miljönytta tillförs. Detta gäller dock enbart under förutsättningen att ingen ytterligare nationell finansiering tillförs markerna redan idag och som vid en högre ersättningsnivå i landsbygdsprogrammet istället kan användas till andra marker. Samma resonemang bör till viss del gälla även för de andra alternativen, i alla fall om man ska ersätta för skötselåtgärder.

9.5. Hur använder andra länder ersättning till Natura 2000-områden?

Det är inte helt enkelt att få tillgång till relevant underlag på engelska, men vi har fått en övergripande bild av hur ersättningen kan fungera i praktiken, även om vi långt ifrån har kunskap om alla detaljer. Vi har haft kontakt via e-post med Ungern, Litauen, Österrike, Estland och Lettland. I flera fall motsvarar de krav i Natura 2000-områden som ersättningen betalar för sådant som är lagstiftat eller kräver tillstånd i Sverige som t.ex. ingen gödsling, förbud mot dräneringsaktiviteter etc. Andra villkor som länder använder är kopplade till senare betesläpp eller krav på djurtäthet. Detta är sådant som är möjligt att styra genom våra miljöersättningar. Några länder ger ersättning till all jordbruksmark i Natura 2000-områden, andra styr till vissa områden.

Några exempel: Ungern har ett åtagande som innebär att utöver att följa skötselplanen gå en utbildning. Kraven som ligger till grund för ersättningen är

[29] Det finns vissa likheter med alternativet om värdekärnor i den hos Jordbruksverket pågående utredningen om förändrad hantering av åtagandeplaner.

att det är förbud mot att öka avkastningen samt en skördetidpunkt och metod som är anpassad till fågellivet. I Litauen bygger ersättningen på förbud mot att använda gödning, kalkning eller växtskyddsmedel, förbud att jordbearbeta, så in förädlade grödor eller ändra hydrologi. Även djurtäthet och betesperiod regleras generellt för Natura 2000-områden. I Österrike finns ersättningen enbart i två delstater och bygger på krav kopplade till skördetidpunkt och produktionsbortfall p.g.a. förbud att gödsla. Ersättningsnivån styrs då av hur många skördar man tar och hur senarelagd skörden är. Ett exempel från Bulgarien visar också på en unik ersättningsnivå för varje enskilt område, där vissa villkor ersätts utifrån schablon beroende på om de gäller i området eller inte. Exempel på villkor som gäller för permanenta gräsmarker; förbud att ta bort vissa landskapselement som t.ex. träd, förbud att skörda innan 1 juli, förbud att skörda före 15 juli och från kanten av fältet mot centrum med visst typ av redskap, förbud att skörda från kanten av fältet och mot centrum före 15 juni, förbud att använda handelsgödsel och växtskyddsmedel.

10. Fråga 7. Hur kan vi förbättra ersättning till restaurering?

Vilka möjligheter ger förordningsförslaget om att slå ihop, och på annat sätt förbättra, stöden för restaurering av betesmark med stödet till engångsröjning?

10.1. Inledning

För att svara på frågorna i denna del av uppdraget har vi tagit hjälp av data från rapporter och uppföljningar som gjorts internt på Jordbruksverket. Vissa är publicerade och andra inte. Nedan presenterar vi de två stödformer som finns idag och ger en bild av varför de inte var och en på egen hand kan lösa alla typer av restaureringsprojekt. Vi har också försökt beskriva hur de problemen kan lösas. Vi har tittat på möjligheterna att bara ha ett stöd. Först går vi igenom förslag till kommande regelverk och de möjligheter som finns för respektive stöd. Vi har också analyserat vilka möjligheter som erbjuds via de förenklade kostnadsalternativ som föreslås finnas i kommande regelverk.

10.2. Kommande regelverk

Miljöersättning för restaurering kan införas enligt artikel 65. En miljöersättning ska vara fem år med möjlighet till ettårig förlängning. Utbetalning kan ske årsvis eller som en engångsbetalning. Kalkylen ska vara lika säker som idag.

Miljöinvesteringar kan införas enligt artikel 68 4a. De ska vara kopplade till specifika miljö- och klimatmål enligt art 6 d (klimat), e (hållbart nyttjande av naturresurser), och f (biologisk mångfald). Restaurering av betesmarker hör till punkt (f). Förenklade kostnadsalternativ för miljöinvesteringar ska kunna användas enligt artikel 77.

Det vi inte kunnat hitta är någon möjlighet att kombinera miljöersättning och miljöinvestering i samma stöd utan det måste vara det ena eller det andra.

Förordningsförslaget (artikel 65 och 68) öppnar för flera möjligheter till att använda förenklade kostnadsalternativ och förefaller vara skrivet på ett sätt som tillåter stor variation gällande hur stöden ska implementeras. Det måste vara möjligt att justera ersättningar och budget vid ändrade förutsättningar.[30] Stöd får endast ges till insatser som går utöver vad som krävs enligt lag eller annan författning.[31]

10.3. Beskrivning av de två stöden som finns idag

10.3.1. Miljöersättningen för restaurering av betesmarker och slåtterängar

Syftet är att utveckla odlingslandskapets natur- och kulturmiljöer genom att öka arealen betesmarker och slåtterängar. Lantbrukaren går in i ett femårigt åtagande och följer under den tiden en restaureringsplan. Den mark som restaureras ska ha höga kulturhistoriska värden eller ha kvar spår av växter eller djur som gynnas av att marken sköts. Den ska inte uppfylla villkoren för att få miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar.

Det finns omkring 1 100 åtaganden som omfattar ca 5 700 hektar, målet för insatsen är 10 000 hektar. Lantbrukaren får varje år en ersättning för att under fem år restaurera en betesmark eller slåtteräng så att den får tillbaka eller förbättrar sina värden. Inför sista utbetalningen år fem gör länsstyrelserna en slutbesiktning av resultatet. Efter åtagandet ska marken bevaras som betesmark under fem år genom att den sköts minst enligt villkoren för gårdsstödet. Man får heller inte utföra förbjudna åtgärder, som exempelvis gödsling.

Olika åtgärder förekommer i varierande grad i de restaureringsplaner som länsstyrelserna och markägare upprättar. Jordbruksverket har utvärderat sådana planer. Gallring, röjning, bete, hantering av GROT samt bekämpning av ohävdsarter är vanligt förekommande krav[32]. I samma utvärdering konstateras att 86 procent av markerna som restaurerades under perioden 2000-2006 hade ett åtagande för miljöersättning 2010, vilket innebär att det stora flertalet marker sköts efter att restaureringen genomförts. Att vi ger stöd till restaurering har alltså en positiv effekt för anslutningen till miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar.

Problem med miljöersättningen

Då programperioden startade var det många frågor om åtagandeperiodens längd och vi upplevde att flera länsstyrelser fattade beslut om kortare period än fem år. Det har också förekommit frågor om hur man ska hantera åtaganden där restaureringen blivit klar innan fem år har passerat, där har man velat avsluta

[30] Art. 65 (1)
[31] Art. 65 (5)
[32] Jordbruksverket, 2014.Förbättrar restaurering av betesmarker situationen för de mest hotade typerna? Rapport 2014:12

åtagandet i förtid. Lantbrukaren har då kunnat göra alla delar av restaureringen under en kortare tid än planerat. Ett åtagande för miljöersättning ska alltid vara fem år och enligt regelverket finns det ingen möjlighet att fatta beslut om en alternativ åtagandeperiod. Lösningen för marker som behöver en tid som skiljer sig från fem år är att betala ersättning med andra medel (t.ex. genom miljöinvestering för engångsröjning eller naturvårdsanslag) eller helt enkelt låta dem stå utan ersättning. Här ser vi alltså en klar potential till både förenkling och förbättring i form av flexibla tidsperioder.

10.3.2. Miljöinvesteringen för engångsröjning av betesmarker och slåtterängar

Det finns ca 75 ärenden med bifallsbeslut för miljöinvestering för engångsröjning idag. Dessa omfattar ca 227 hektar och kan jämföras med antalet avslag, som är 71 st på 290 hektar. De flesta ärenden med bifall handlar om marker med omfattande igenväxning. Miljöinvesteringen är i första hand tänkt att komplettera miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar genom att man där kan få ersättning för att åtgärda problem med igenväxning som hindrar att marken kan få ett åtagande. Den är inte i huvudsak tänkt som ett verktyg för att få hela marker som inte uppfyller betesmarksdefinitionen godkända. Den ska istället fungera så att marker eller delar av marker som på grund av för mycket igenväxning inte uppfyller kriterierna för särskild skötsel inom miljöersättningen röjs (även om marken kan vara så igenvuxen att den inte kan räknas som betesmark förrän den röjts). Det innebär att de åtgärder man ska göra bara omfattar röjning av träd, buskar och sly. Det ingår t.ex. inte restaureringsbete och stängsling.

Problem med miljöinvesteringen

Det stora problemet är anslutningen. Den låga anslutningen till miljöinvesteringen beror enligt de uppgifter vi har mest av allt på att den inte har marknadsförts ut till lantbrukarna i någon större utsträckning. Som skäl till detta anges brist på resurser och att den ger mycket administration för små arealer. Den anses av många vara krånglig i förhållande till den ersättning den ger, varför många säkert låter bli att söka. Det är också så att det är relativt få marker som blir helt klara genom en engångsröjning, ofta kan t.ex. betet bli för dåligt ett par år efter en stor röjning av ytor som tidigare i stort saknat fodervärde. Det kan bli en röjgödslingseffekt med mycket slyuppslag m.m. om röjningen görs för snabbt. Vi ser också att många marker får avslag eller avskrivs för att istället tas om hand i miljöersättningen.

Miljöinvestering i tidigare programperiod

I den föregående programperioden fanns en miljöinvestering enligt faktiska kostnader som kunde användas för att restaurera betesmarker och slåtterängar. Stödnivån var 90 % av stödberättigande kostnader. Miljöinvesteringen togs bort till denna programperiod och ersattes av engångsröjning eftersom den upplevdes vara administrativt tung. De marker som var aktuella för miljöinvestering enligt faktiska kostnader var vanligen betydligt mer igenvuxna än marker som nu är aktuella för engångsröjning.

10.3.3. För- och nackdelar med de olika stödformerna

Ett problem under denna programperiod har varit att gränserna är snäva och att vissa insatser varken passat som engångsröjning eller som ett femårigt projekt lämpligt för miljöersättning. Det har också varit svårt för en enskild markägare att avgöra vilken av insatserna som passar för en specifik areal som ska röjas/restaureras.

Det finns ett glapp i systemet som det ser ut nu där marker som behöver en längre eller kortare tid för restaureringen än fem år inte passar in. Det finns också behov av en ersättning där både mer komplicerade och enklare korta projekt fungerar som inte enbart handlar om röjning av igenväxning utan även om restaureringsbete innan marken kan rymmas inom den vanliga miljöersättningen.

Dagens miljöinvestering med fast ersättning och även miljöersättningen har sina fördelar och nackdelar, men inte ens tillsammans täcker de in behoven av flexibilitet i genomförande och kostnader för den som utför restaureringen.

Miljöinvestering

En miljöinvestering är mer fri vad gäller tid för genomförande och utbetalning och vilka delar som kan ingå, men dagens miljöinvestering för engångsröjning omfattar endast röjning och kan därför inte täcka in större restaureringsprojekt. En annan nackdel med miljöinvesteringar generellt är det detaljerade ansökningsförfarandet och att handläggning av ansökan om utbetalning generellt sett är mer omfattande än för en miljöersättning.

För ansökan om stöd och åtagande är handläggningen rätt lika när det gäller vad den sökande ska göra (restaureringsplanen) men för ansökan om stöd så krävs även ytterligare kontroller som är gemensamma med övriga LB-stöd som inte alls behövs för att kunna besluta om ett åtagande för en miljöersättning.

Miljöersättning

En miljöersättning har en bestämd tid på fem år under vilken den sökande får en viss ersättning per år. Det är en nackdel att det inte går att ha någon flexibilitet i åtagandeperioden, vilket ger problem för vissa marker.

Restaurering av betesmarker och slåtterängar är en viktig åtgärd för att nå miljömålen och det är därför angeläget att hitta alternativa lösningar i nästa programperiod för marker som i dag varken passar in i femårsåtagande eller engångsröjning.

10.4. Möjliga lösningar/förslag till förbättring

10.4.1. Slå ihop stöd

En av frågeställningarna är om det finns en möjlighet med det nya förordningsförslaget att slå ihop de två stöden för att göra ett enda heltäckande. Gällande förordningsförslaget så ser det i dagsläget inte ut som att det går att ha en kombinerad miljöersättning och miljöinvestering men det går att ha båda typerna av stöd även i kommande period. Det går att ha en miljöersättning som är lik den vi har idag och dessutom ha en miljöinvestering som i grunden är med

faktiska kostnader, men där man ger möjlighet till flera olika typer av förenklade kostnader. Det ser också ut att vara möjligt att kombinera olika typer av kostnader inom samma projekt.

Om vi vill ha en enskild stödform som kan täcka in även de som idag hamnar mellan stolarna är en miljöinvestering enda möjligheten som vi ser det. Förslaget till ny förordning ger inte större möjligheter till flexibel längd på åtagandet för miljöersättningar än vi har idag. För att kunna forma en miljöinvestering som verkligen upplevs som en förenkling jämfört med programperioden 2007-2013 behövs en dialog med handläggare som är erfarna med de aktuella stöden annars riskerar förändringar att slå snett och i värsta fall skapa fler problem än det löser.

Det finns inte heller någon bestämd gräns för hur lång tid ett miljöinvesteringsprojekt får fortgå, förutom en övre gräns på sju år, dvs. landsbygdsprogrammets längd. Det är därför möjligt att en insats sträcker sig över fem år (som i dagens miljöersättning), men även att anpassa projektlängden till behovet i det individuella fallet. I dagsläget ser det som att det sista datumet för utbetalning är den 31 december 2029. För att den som söker stöd för en sjuårig restaurering även ska göra detta i slutet av programperioden är det viktigt att rådgivaren och handläggaren enbart tar beslut om de åtgärder som hinns med innan den 31 december 2029. Därefter får den sökande komma in med ny ansökan i kommande program för att slutföra projektet. För att ett sådant förfarande ska fungera är det viktigt att möjligheterna att söka stödet fortsätter även i kommande programperioder.

För att få fler ha ansluten betesmark i miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar innebär det inte högre administrativa kostnader att behålla miljöersättningen för restaurering, eftersom det är ett väl inarbetat koncept. Många lantbrukare är vana vid SAM-ansökan och skulle troligen inte skulle sökt om inte möjligheten till miljöersättning fanns. Ett förslag kom fram att problemet med att femåriga åtaganden är oflexibelt kan lösas om man kan hantera restaurering som i perioden 2007-2013, då restaurering var en markklass inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar. Då kunde mark som blir ”färdig” innan fem år har gått helt enkelt omvandlas till någon av de övriga markklasserna inom ersättningen. Den möjligheten bedömer Jordbruksverket dock att den inte finns. Vi har haft liknande diskussioner med kommissionen om möjligheterna att ha omställning till ekologisk produktion i samma stödform som ekologisk produktion men de är stenhårda med att de måste vara skilda. Eftersom restaurering av och miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar har en liknande relation är risken att de kommer att se likadant på uppdelningen här.

10.4.2. Förenklad ansökansprocess

Det förefaller som att det står oss fritt att slå ihop/omstrukturera ansökansprocessen. I och med att en rådgivare ofta är delaktig tidigt i processen verkar det lämpligt att beslut om hur stor insats som krävs tas efter det att rådgivaren har besökt den aktuella marken. På så sätt kan deras bedömning ligga till grund för vad som krävs i det enskilda fallet.

För att skapa en överskådlig och lättbegriplig process bör ansökan av miljöersättningar och miljöinvesteringar samordnas. I och med att båda förfaranden innefattar besök från rådgivare/skogskonsulent bör processen inledas med detta besök innan en formell ansökan skickas in. Den sökande kan då istället ansöka om besök från en rådgivare/skogskonsulent. Den sökande kan då få vägledning från detta besök innan en ansökan upprättas. Detta kan medföra flera fördelar. Ärenden behöver inte längre avslås på grund av att den sökande ansökt om miljöinvestering när engångsröjning hade varit det lämpligare alternativet (eller vice versa). Den sökande kan då göra mer kvalificerade uppskattningar av areal och vilka insatser som är lämpliga för insatsen.

Hur stora krav på uppföljning och besiktning som behövs skulle kunna baseras på beloppsgränser, liknande beloppsgränsen för miljöinvesteringar som Skogsstyrelsen har. Det kan även baseras på storleken på insatsen som krävs, på samma sätt som miljöersättningen och engångsröjning skiljer sig i dagsläget.

Rent praktiskt kan ansökningsprocessen vara att en sökande/markägare ansöker om besök av rådgivare för utredning. Efter besök återkopplar rådgivaren med uppskattningar om vilken arbetsinsats som kommer krävas. Den sökande skickar därefter in en ansökan om *stöd från EJFLU*. Handläggaren kan sedan avgöra hur mycket faktiska kostnader, enhetskostnader eller fasta ersättningar det ska vara i projektet.

Om det skulle bli så att vi behåller både miljöinvestering och miljöersättning bör det vara möjligt att se en ansökan om miljöersättning som en ansökan om miljöinvestering om den inte går igenom och vice versa men det kräver mer utredning för att avgöra hur detta skulle se ut och det har inte funnits tid till detta inom ramen för detta uppdrag. Det är då istället upp till handläggaren att vägleda den sökande rätt.

10.4.3. Förenklade kostnadsalternativ

Det finns två olika typer av förenklade kostnadsalternativ som är tillämpliga för miljöinvesteringar: enhetskostnader och klumpsummor. Skillnaden mellan de olika typerna är att de hänför sig till olika typer av verifiering.

Enhetskostnader

En enhetskostnad är en utgift per enhet som fastställs på förhand eller senast i beslutet om stöd, exempelvis antal djurplatser i ett stall eller antal meter rovdjursstängsel. Kunden behöver dessutom styrka det verkliga utfallet av investeringen, exempelvis antalet meter rovdjursstängsel eller antalet körda mil genom körjournal.

Klumpsummor

En klumpsumma är ett fast belopp som fastställs vid ansökan om stöd och som inte är beroende av investeringens kvantitet. Klumpsumman ersätts binärt, det vill säga med allt stöd eller inget stöd alls, beroende på om kunden vid ansökan om utbetalning kan visa att resultatet har uppnåtts eller inte. Vid användning av klumpsumma behöver kunden redovisa färre underlag än vid användning av enhetskostnad. Klumpsumma är därför mer fördelaktigt än enhetskostnader för

både kunden och handläggaren, då det innebär färre underlag att redovisa och kontrollera. Samtidigt innebär det en större risk för kunden då den riskerar att inte få något stöd alls om villkoren för klumpsumman inte är uppfyllda vid ansökan om utbetalning. Det ställer stora krav på den som handlägger och beslutar om sådana projekt för att inte den sökande ska bli utan pengar om restaureringen inte riktigt slår ut så som det var tänkt, vilket ofta är fallet när vi pratar om att göra saker i naturen.

Potential för de förenklade kostnadsalternativen

Klumpsummor utifrån ett budgetförslag är fortfarande på utvecklingsstadiet, och ska införas som en pilot inför nästa programperiod i och med föreskriftsändring i november 2019. Förhoppningsvis kan modellen testas, och regelverket anpassas så att klumpsummor kan bli ett effektivt hjälpmedel i handläggningen i framtiden. I dagsläget är det dock svårt att rekommendera användningen av klumpsummor utifrån ett budgetförslag, i och med att metoden inte ännu kunnat utvärderas.

Enhetskostnader har potential att vara ett stort hjälpmedel i handläggningen av miljöinvesteringar, vilket det i viss mån redan är. Efter beslut om stöd kan stödmottagaren söka stöd när de är färdiga med vissa delmoment, exempelvis nivåstyrt: 10 % av stödet vid milstolpe 1, 45 % vid milstolpe 2. I en mall för lägesrapport som SJV kan ta fram kan den sökande då fylla i hur långt projektet kommit och det blir grund för delutbetalningen. Har inte milstolparna/delmålen sökts individuellt kan de sökas samtidigt. Dessa nivåer ligger i linje med enhetskostnader för djurstallar. Inom investeringsstöd måste delutbetalningen idag bygga på redovisade utgifter för investeringen kopplade till milstolpar. Inom projektstöd behöver idag inte några utgifter bevisas för delutbetalningar kopplade till enhetskostnader. Ärendet avslutas med en avstämning mot målen som fastställts i beslut om stöd i och med ansökan om slututbetalning.

10.4.4. Risker vid delutbetalning med förenklade kostnadsalternativ

Det går inte att helt undvika risk för återkrav om delutbetalningar sker. De kan begränsas till vad de uppnått, och kan begränsas ytterligare med att en del av stödet inte kan ansökas innan slututbetalning. I nästa programperiod ska fokus skiftas mer mot syfte och mål, snarare än faktiska utgifter. Risken för återkrav uppstår om självskattningar av slutförandegrad inte stämmer, vid upptäckt av fel vid kontroll på plats och vid regelrätta bedrägerier. Det finns även en risk för återkrav om delutbetalning skett och den sökande aldrig inkommer med ansökan om slututbetalning.

Det går dock att minimera denna risk. Exempelvis kan risken begränsas genom att förhålla sig till delmål eller milstolpar (se ovan), och på så sätt minimera oproportionerliga utbetalningar. Ett annat sätt att minimera denna risk är att undvika förskottsutbetalningar. Förskott rekommenderar vi inte för denna stödform eftersom det kan vara svårt att förutse hur stora kostnaderna blir och om det blir mycket billigare än beräknat finns risk för att det blir återkrav på förskottet. Om det finns möjlighet att skapa delrapporter i samråd med

sakkunnig, hade risken för felaktiga självskattningar minskat betydligt. Detta är dock en kostnads- och bemanningsfråga, och det är inte motiverat att rådgivare/annan sakkunnig besöker stödmottagaren i samband med varje delutbetalning. Det mest realistiska alternativet är förmodligen att stödmottagaren fyller i den mall för lägesrapport som vi beskrivit ovan, när vissa förutbestämda milstolpar/delmål har uppnåtts.

10.4.5. Hur kan de förenklade kostnadsalternativen införlivas för restaurering?

Vad gäller stöden för restaurering anser vi att det är möjligt att ta fram förenklade kostnadsalternativ, exempelvis i form av en enhetskostnad utifrån statistiska uppgifter, då det finns många tidigare ansökningar.

Ett bra alternativ till dagens miljöinvestering med fast ersättning vore att ha denna som en miljöinvestering enligt faktiska kostnader för alla typer av restaurering men med möjlighet till enhetskostnader. Detta skulle då bli en större insats än idag och mer likna den miljöinvestering för faktiska kostnader som fanns tidigare. Vi skulle då kunna täcka in både dagens miljöinvestering och miljöersättning i samma intervention. En enhetskostnad per hektar, liknande den fasta ersättningen för engångsröjning, är möjlig att införliva i en miljöinvestering enligt faktiska kostnader. En sådan enhetskostnad kan ligga ensam i ett projekt, eller kombineras med andra utgifter och enhetskostnader.

Det finns ett antal exempel på möjliga enhetskostnader för en miljöinvestering för restaurering av betesmarker och slåtterängar:

- Stängsel
- Restaureringsbete
- Röjning av sly
- Sly/lite trädröjning
- Trädröjning (bedömning av värde på trä skulle kunna dras av)
- Stubbfräsning
- Tuvfräsning (oftast på slåttermarker)
- Mossrivning
- Skapa död ved
- Dra in vatten/vattenförsörjning
- Kulturvärden – röja husgrunder, stenmurar etc.
- Skapa naturvärden (ex plantera träd, stängsla in dem som skydd, sandblottor)
- Eget arbete, projektledning (utöver det som ingår i övriga enheter)
- Bränning
- Maskinkostnader för specifik maskin

Inom ramen för uppdraget har vi inte kunnat se närmare på var och en av dem men enhetskostnaden kan bestämmas enligt resonemanget under rubriken ”att införa det nya stödet”.

10.5. Att införa det nya stödet

Det verkar kunna finnas behov av en stor mängd redan fastställda enhetskostnader i och med nästa programperiod. Det finns många olika åtgärder, och flera olika nivåer av svårighet.[33]

Det finns redan flera enhetskostnader instiftade i bilaga 1 till Förordning 2015:406. Vi kan säkert dra lärdomar av hur dessa belopp fastställts. I annat fall kan vi förlita oss på Art. 77 i nya förordningen, eller Art. 67 i 1303/2013. Det går att använda följande metoder för att bestämma prisnivåer för enhetskostnader[34]:

(i) statistiska uppgifter, annan objektiv information eller expertutlåtanden.

Detta är den modell vi har erfarenhet av att använda. Det behövs ett stort underlag av statistiska uppgifter för att fastställa en enhetskostnad, upp till 50 underlag fördelade över ca 3 år, per enhetskostnad vi vill fastställa[35]. De andra metoderna är relativt obeprövade, men med tanke på sammansättningen av arbetsgruppen och den stora mängd enhetskostnader som föreslås är expertutlåtanden förmodligen det mest realistiska alternativet.

(ii) historiska data för en individuell stödsökande

Detta alternativ är inte aktuellt för denna utredning, i och med att de flesta endast söker detta stöd enstaka gånger.

(iii) att använda vanliga standardiserade redovisningsmetoder

Detta är med största sannolikhet inte aktuellt för denna utredning.

10.6. Vad som bör finnas med i det nya stödet

Stängsling

Det är mycket efterfrågat med stängslingsstöd för att lantbrukare ska börja hävda vissa marker igen. Ska man kunna söka stöd för enbart stängsling om vi har schabloner för det? Markerna i sig behöver inte vara helt igenvuxna utan det kan räcka med en ”engångsröjning” och stängsel för att markerna ska vara i hyfsat skick efter någon betessäsong. Att lägga in stängsling som en egen enhetskostnad ska inte innebära något problem med regelverket. Det går redan idag att ersätta stängsling och i det nya förordningsförslaget artikel 68 a ser vi att icke-produktiva investeringar kan ersättas upp till 100 % och eftersom det handlar om restaurering av betesmark för att återta marker med särskilda värden i bruk borde vi kunna använda den för att ersätta upp till 100 % av kostnaden.

---

[33] Exempel på vad som kan inverka på priset är hur långa transporter som behövs, hur kuperad/svårarbetad marken är och hur beväxt ytan som ska röjas är.

[34] Egen översättning, se förslaget till förordning på engelska för originaltexten.

[35] Presenterat muntligt av kommissionens representant Michael Grosse, DG EMPL, Unit F1 – ESF and FEAD Policy and Legislation, vid *ENRD Workshop ‘Simplified Cost Options: experience gained and new opportunities*’, Bryssel 20 juni, 2019.

Detta skulle kunna bredda spannet av marker som kan återtas i bruk med hjälp av CAP.

Vattenhantering

I extensiva betesmarker med höga natur- och kulturvärden som ligger långt från gården och saknar vattenförsörjning idag vore det fördelaktigt att kunna ersätta vattenhanteringen, t.ex. genom investeringsstöd för att dra vattenledning. I nämnda artikel 68 i lagförslaget så tolkar vi det som att det i punkten e öppnas för det genom att ”off farm infrastructure” får ersättas. Detta förslag blev aktuellt när vi inom ramen för uppdraget besökte en betesmark utan vattenförsörjning i ett Natura 2000-område. Lantbrukaren hade slutat ha djur på betesmarken på grund av att det inte fanns vattenförsörjning.

Förskott och delutbetalningar

Idag är det inte möjligt att få förskott eller delutbetalningar för miljöinvesteringar. Det har uttryckts önskemål om detta och det kan vara så att en del av de icke-produktiva investeringar som detta är inte blir av för att den möjliga sökande tycker att det är för mycket pengar att ligga ute med tills projektet är klart. Det är därför en bra idé att tillåta delutbetalningar då det inte är något som utesluts i förordning utan är ett svenskt val. Ovan har vi beskrivit hur delutbetalningar skulle kunna genomföras praktiskt. Vi rekommenderar inte att tillåta förskottsutbetalningar för miljöinvesteringar då det innebär stora risker för sökanden eftersom en restaurerings slutliga omfattning kan vara svårt att förutse.

Arbetskostnader och eget arbete

Ett problem idag är att det inte går att få betalt för eget arbete inom miljöinvesteringarna. Under införandet av landsbygdsprogrammet 2014-2020 lyfte vi flera gånger möjligheten att som komplement till köp av tjänst även ersätta det arbete som stödmottagaren själv gör. Detta tillämpas idag i LEADER och i EIP 16.1 då eget arbete ersätts genom en schablon och redovisas genom en projektdagbok som sedan används för rimlighetsbedömning. Detta förfarande är inte möjligt för andra åtgärder enligt rådsförordningen. Alternativet har enligt EU/KOM varit att ersätta eget arbete som ”in-kind”. Detta innebär dock att den sökande inte får ersättning i faktiska pengar. Det är lämpligt, möjligt och önskvärt att den sökande själv kan vara delaktig i arbetet och få ersättning för detta i framförallt miljöinvesteringar. Vi ser i revisioner av miljöinvesteringar[36] att man ifrågasätter kostnadseffektiviteten för vissa åtgärder. Att genomföra investeringar genom enbart köp av tjänst innebär att kostnaden per timme oftast blir betydligt högre än att ersätta stödmottagens egna arbete genom schablon. Att eget arbete räknas som en stödberättigande kostnad kan innebära att projektet blir billigare och under förutsättning att kvaliteten är detsamma på utfört arbete, blir kostnadseffektiviteten högre. Att ersätta eget arbete påverkar administration av stödet.[37]

Miniminivå på areal eller kostnader

[36] European Court of Auditors report no 20, 2015

[37] Från Jordbruksverkets svar till regeringskansliet på beställning om våtmarker inom CAP efter 2020

Varken miljöersättningen eller miljöinvesteringen har idag en lägsta areal för att få stöd men däremot finns en lägsta summa på 1000 kronor för båda. För en miljöinvestering enligt faktiska kostnader finns i dag en lägsta summa på 30 000 kronor. Summan är satt för att inte de administrativa kostnaderna ska bli för höga. Den summan motsvarar 1,5 hektar restaurerad mark i miljöersättningen med dagens ersättningsnivå. Det kan argumenteras för både beloppsgräns och arealgräns och vi har inte djupanalyserat vilken av dessa som är lämpligast för restaureringen. Det bör dock finnas en lägsta gräns eftersom det krävs en hel del administration för att kunna betala ut stödet.

10.7. Andra förändringar som är möjliga

Slopa startbeskedet

Skogsstyrelsen lämnar inte startbesked för sin miljöinvestering skogens miljövärden utan den sökande får börja arbetet på egen risk när ansökan skickats in. Oftast har den sökande först fått en rådgivning inför ansökan. Det går att söka stöd utan att först ha fått en rådgivning, men alla områden besöks av en skogskonsulent innan beslut om stöd tas. På så sätt kan handläggare göra ett urval och garantera att det finns ett åtgärdsbehov med naturvårdande skötsel i skog. Skogens miljövärden är helt och hållet en fast ersättning där den sökande får betalt baserat på den areal som åtgärdas. Den innehåller sju olika åtgärder. Om ett besök på plats gör att konsulenten anser att sökande bör ändra åtgärd jämfört med ansökan, ber de den sökande att själv ändra i sin ansökan till den åtgärd som bättre passar in för området, det innebär en flexibilitet för sökande.

Jordbruksverkets syn på startbesked

För miljöinvesteringar är det inte särskilt vanligt att den sökande fått rådgivning inför ansökan[38]. Det gör att den sökande kanske inte har lika mycket vetskap om vad som behöver göras och på vilket sätt det bör göras. När det gäller restaurering av betesmarker och slåtterängar så är det viktigt att göra en plan och att bara göra åtgärder som är lämpliga. För att göra det behövs ett fältbesök av en rådgivare eller handläggare och då tycker vi att det är lämpligt att den sökande väntar med att påbörja restaureringen tills efter besöket. Startbeskedet är ett bra sätt att uppnå det då det kan ges efter besöket.

Vi har förstått att LRF önskar förenklingar för lantbrukare som söker stöd även om det innebär större ansvar och risker för den sökande. Att slopa startbeskedet skulle kunna vara ett sätt att förenkla men vi bedömer att riskerna nog är större än fördelarna just i detta fall.

Sluta med eller minska ner antalet slutbesiktningar

Vi har funderat på om vi kan minska ner på antalet slutbesiktningar och istället göra riskbaserade slutbesiktningar. I teorin kan vi avgöra mängden slutbesiktningar genom att kolla på de restaureringar som gjorts och om stora fel upptäcks vid slutbesiktning av dessa.

Skogsstyrelsens arbete med slutbesiktning

[38] Enligt lantbrukares svar vid ansökan om miljöinvesteringar

För att visa hur denna idé kan fungera i praktiken har vi valt att redovisa hur Skogsstyrelsen gör för sin miljöinvestering skogens miljövärden. Skogsstyrelsen gör en riskanalys varje år och ser på andelen ej godkända slutbesiktningar. Riskanalysen ligger till grund för hur många slutbesiktningar de gör. Skogsstyrelsen gör slutbesiktningar på alla ärenden som har ett stödbelopp över 80 000 och för all ansökningar för bränning, rensa stenmur och skapa våtmark. De gör dessutom slumpmässiga slutbesiktningar för 20 procent av övriga ansökningar. Till det kommer även kontroll på plats som Jordbruksverket genomför på 5 procent av ansökan om slututbetalning.

Det vanligaste felet som upptäcks är att sökande redovisar för stor areal, den areal som godkänts i ansökan tas upp och sökanden tänker inte på att inte hela arealen kunnat åtgärdas. Andra vanliga fel är att inte alla villkor som står i beslutet uppmärksammas eller att åtgärder görs som kan skada natur- eller kulturmiljöer.

Jordbruksverkets tankar kring slutbesiktning

Det system för slutbesiktningar som Skogsstyrelsen använder är administrativt enklare och billigare än det som används för jordbrukets miljöinvesteringar. Förutsättningarna är dock inte riktigt desamma för restaurering av betesmarker och slåtterängar så för just detta stöd är det kanske inte det optimala. Det skulle kunna vara möjligt för andra miljöinvesteringar däremot men det behöver i så fall utredas mer. Så länge kravet på att söka miljöersättning efter miljöinvestering ligger kvar är slutbesiktning lämpligt eftersom markklass ändå måste bestämmas vid ett fältbesök. Vid slutbesiktning bestäms även slutgiltigt stödbelopp och det vanligaste felet är även för denna miljöinvestering att fel areal anmäls i slututbetalnings-ansökan.

Slutbesiktningar inom miljöersättningen visar också att det är vanligt att planen inte följts, att de inte hunnit med eller inte förstått den. Det är en trygghet även för lantbrukaren att få slutbesiktning av någon som följt projektet och kan se hur arbetet gjorts. Fältbesök ska som sagt göras ändå, dels för att avgöra om det är jordbruksmark och dels för att bestämma markklass för miljöersättningen. Det är lämpligt att samordna besöken så att den som slutbesiktigar också ritar in block och markklass så att lantbrukaren slipper få ytterligare ett besök året efter och LST kan effektiviseraför detta. Flera länsstyrelser gör på det sättet redan idag.

Förslag till förenklingar i handläggningen

Det finns flera möjligheter att förenkla handläggningen. Detta görs kontinuerligt och ett viktigt steg i optimering är att dessa förenklingar i rutiner når ut till stödmyndigheterna, och de enskilda handläggarna. Ett bättre horisontellt samarbete mellan länsstyrelser och Leader-kontor vore ofta att föredra över topp-styrning, där information vanligen fördelas ut från Jordbruksverket ut till stödmyndigheterna.

En fördel som ett mer horisontellt samarbete kan medföra är uppförande av referenskostnadslistor. Dessa listor är inte förenklade kostnadsalternativ, utan ett hjälpmedel till rimlighetsbedömning. Exempel på vad som kan ingå är kostnaden för att hyra maskiner och utrustning, lönenivåer och konsultarvoden och andra

vanligt förekommande utgifter. Att upprätta sådana listor sparar handläggningstid, och den sökande kan slippa komplettera med offerter och andra underlag. Vad som behövs för att upprätta en godkänd referenskostnadslista framgår i rutin 210 i handläggarstödet. Med andra ord behövs inga förändringar i regelverket, men nyttan av detta är begränsat.

Frågor och Svar, Kundo och liknande forum besvaras i dagsläget av personer som inte handlägger de ärendetyper som länsstyrelserna ansvarar för. Det innebär att det kan bli en brist på kompetensväxling mellan de handläggande enheterna vad gäller miljöinvesteringar.

Bilaga 1. Betesmarksblock, antal hål, areal hål och avdrag genom Pro rata

85 procent av betesmarksblocken har inget hål

I blockdatabasen finns 214 600 jordbruksblock med ägoslag bete (gård/miljö plus miljö) som är stödberättigande. Dessa block omfattar 466 500 hektar, men det söks inte stöd på hela den arealen. Totalt är det ca 32 000 av dessa block som har ett hål eller fler, dvs. 15 procent[39]. Av dessa är det tio procentenheter som har ett hål och fem procentenheter har alltså två hål eller fler. Annan stödberättigad mark (block) inuti ett betesmarksblock räknas inte som hål i denna analys.

Flest antal hål på ett block är 37 stycken (se tabell a). Den genomsnittliga arealen på de block som har ett hål är 3,7 hektar medan medelarealen på de block som har 16 hål eller fler är 127 hektar.

Tabell a. Antal block som har mellan 0 och 37 hål (per block).

Antal hål	Antal block	Antal hål	Antal block
0	182 574	**7**	146
1	21 524	**8**	109
2	5 929	**9**	74
3	2 278	**10**	44
4	956	**11-15**	96
5	505	**16-37**	53
6	290	**Totalt antal block**	**214 578 stycken**

Det totala antalet betesmarksblock i Natura 2000 är 12 049 stycken[40]. Av dessa är 2 655 stycken som har ett hål eller flera, dvs. 22 procent. Andelen block med hål är alltså något högre i Natura 2000 än utanför.

Hålen utgör mindre än 10 procent av arealen i 85 procent av blocken

I 66 procent av alla betesmarker som har hål utgör hålens areal mindre än 5 procent av betesmarken (hålet/hålens areal delat med hålet/hålens plus blockets areal). I 85 procent av markerna utgör hålens areal mindre än 10 procent av arealen.

Tabell b. Antal och andel block där hålen utgör en viss andel av arealen.

Andel hål (hålens areal delat med hålens plus blockets areal)	Antal block	Andel block av dem med hål (procent)	Andel block av totalen (procent)
≤0,9 procent	5 905	18,5	2,8

[39] Jordbruksverket, 2019. Uttag från Blockdatabasen (Bastian Berlin, geodataenheten) med stödberättigande block med ägoslag betesmark som innehåller minst ett hål större än 10 m2. Hål som består av åkermark är uteslutna.

[40] Jordbruksverket, 2019. Överlappsanalys där minst 50 procent av blocket eller minst 0,1 hektar av blocket ska ligga inom Natura 2000. (Bastian Berlin, Geodataenheten)

1,0-4,9 procent	15 181	47,4	7,1
5,0-9,9 procent	6 397	20,0	3,0
10,0-24,9 procent	3 992	12,5	1,9
25,0-49,9 procent	498	1,6	0,2
≥50 procent	31	0,0	0,0
Summa	**32 004**	**100**	**14,9**

Hålen motsvarar en areal på 7 940 hektar

Arealen av alla hål är störst på okänd markklass, betesmarker med särskilda värden och betesmarker med allmänna värden, vilket beror på att den totala arealen av dessa markklasser är störst.

Tabell c. Total areal hål på olika markklasser.

	Areal av alla hål (hektar)
Okänd markklass (troligen allmänna)	2 497
Alvarbete	570
Betesmark med särskilda värden	3 050
Betesmark och slåtteräng med allmänna värden	1 213
Fäbodbete (med och utan gårdsstöd)	48
Gräsfattiga marker	14
Mosaikbetesmark	108
Restaureringsmark	56
Skogsbete	290
Slåtteräng med särskilda värden	92
Summa	**7 939**

95 procent av hålen är mindre än 0,5 hektar

Det finns ca 53 700 hål (större än 10 kvadratmeter) på 32 000 betesmarksblock. Antalet hål är störst på block med okänd markklass och på block med betesmarker med särskilda värden.

Naturliga element och landskapselement ska endast ritas in som hål om de är 0,05 hektar eller större. På markklasser med alvarbete, skogsbete, mosaikbetesmark och gräsfattig mark är gränsen 0,1 hektar. Element som är mindre än så ska istället hanteras genom Pro rata. Ytor med ohävdsarter, byggnader, vägar och andra hårdgjorda ytor ska i teorin ritas bort oavsett storlek, därför finns det också hål som är mindre än 0,05 hektar. Dessa utgör ca 40 procent av antalet hål.

Tabell d. Antal hål i olika storleksklasser på block med olika markklasser.

Antal hål i storleksklass (ha)	**<0,01**	**0,01-0,05**	**0,05-0,1**	**0,1-0,5**	**0,5-1**	**1-5**	**5-10**	**>10**	**Summa**

Okänd markklass (troligen allmänna)	3 388	8 002	6 182	5 740	538	188	3		24 041
Alvarbete	14	43	62	769	109	98	17	1	1 113
Betesmark med särskilda värden	1 321	3 778	5 295	5 543	693	414	19	4	17 067
Betesmark och slåtteräng med allmänna värden	800	2 516	2 437	2 368	275	144	4	2	8 546
Fäbodbete	658	154	49	37	10	10	1		919
Gräsfattiga marker	1	6	4	34	6	2			53
Mosaikbetesmark	11	39	69	203	23	20	2		367
Restaureringsmark	12	29	36	87	9	12			185
Skogsbete	13	43	56	266	70	48	5	1	502
Slåtteräng med särskilda värden	338	233	135	177	17	10			910
Summa	**6 556**	**14 843**	**14 325**	**15 224**	**1 750**	**946**	**51**	**8**	**53 703**
Andel (procent)	**12,2**	**27,6**	**26,7**	**28,3**	**3,3**	**1,8**	**0**	**0**	**100**

Stor andel av block med fäbodbete och alvarbete har hål

Andelen block med olika markklasser har olika stor andel med hål. T.ex. så har 39 procent av alla block som har markklassen fäbodbete hål, medan endast 6 procent av antalet block med gräsfattiga marker har hål. Anledningen till att just fäbodbete har stor andel block med hål är att det är vanligt med byggnader i markerna. Ett block kan ha flera markklasser varför det i tabell e är fler block än de ca 218 000 betesmarksblock som finns i blockdatabasen.

Tabell e. Andel av det totala antalet block med viss markklass som har hål.

	Antal block med denna markklass	Antal block med hål	Andel
Okänd markklass	141 257	16 526	12 %
Alvarbete	1 130	271	24 %
Betesmark med särskilda värden	44 442	8 948	20 %
Betesmark och slåtteräng med allmänna värden	30 085	4 976	17 %
Fäbodbete	546	212	39 %
Gräsfattiga marker	655	38	6 %
Mosaikbetesmark	1 224	151	12 %
Restaureringsmark	2 201	138	6 %
Skogsbete	2 337	271	12 %
Slåtteräng med särskilda värden	4 289	473	11 %
Summa	**228 166**	**32 004**	**14 %**

Hålen består framför allt av träd, buskar och sten

Hål som är mindre än tillåten yta för element, dvs. 0,05 hektar (betesmark och slåtteräng med allmänna respektive särskilda värden, fäbodbete och restaureringsmark) respektive 0,1 hektar (alvarbete, skogsbete, mosaikbetesmark

och gräsfattig mark), innehåller sådant som aldrig får ingå i arealen, dvs. byggnader, hårdgjorda ytor och andra anläggningar samt områden med ohävdsarter som älggräs, veketåg och vass samt områden med ris, som inte har? godkänt fodervärde.

För hål som är mellan 0,05 och 0,1 hektar har vi bedömt innehållet i ett slumpat stickprov av 300 hål på stödberättigande block godkända för gård/miljö (ej slåtteräng), 100 på markklass för allmänna värden, 100 på markklass för särskilda värden och 100 på okänd markklass. Det är små skillnader mellan de olika markklasserna beträffande innehåll. Drygt 70 procent av hålen består av träd och buskar med eller utan sten. Ca 10 procent består av sten (t.ex. berghällar och odlingsrösen) och ca 10 procent består av vatten/våtmark. En mindre andel är byggnader, andra anläggningar och skog.

Tabell f. Innehåll i hål som är 0,05-0,1 hektar i marker som berättigar till gårdsstöd.

	Okänd markklass		**Allmänna värden**		**Särskilda värden**		**Summa**	
	Antal hål	Andel	Antal hål	Andel	Antal hål	Andel	Antal hål	Andel
Träd och buskar	45	45 %	43	43 %	41	41 %	129	43 %
Blandad sten, träd, buskar mm	29	29 %	27	27 %	29	29 %	85	28 %
Sten	7	7 %	11	11 %	11	11 %	29	10 %
Vatten och våtmark	7	7 %	11	11 %	7	7 %	25	8 %
Ohävdsarter, ris	9	9 %	4	4 %	8	8 %	21	7 %
Skog	2	2 %	2	2 %	2	2 %	6	2 %
Byggnad eller hårdgjord yta	1	1 %	2	2 %	2	2 %	5	2 %
Summa	**100**	**100%**	**100**	**100%**	**100**	**100%**	**300**	**100%**

För hål som är mellan 0,1 och 0,5 hektar har vi bedömt innehållet i ett slumpat stickprov (300 stycken) av samtliga stödberättigande betesmarksblock, dvs. både de som både berättigar till gårdsstöd och miljöersättning och de som bara berättigar till miljöersättning. Drygt 70 procent av hålen består av träd och buskar med eller utan sten.

Tabell g. Innehåll i hål som är mellan 0,1 och 0,5 hektar.

	Antal hål	**Andel**
Träd och buskar	171	57 %
Blandad sten, träd, buskar mm	46	15 %
Vatten och våtmark	26	9 %
Ohävdsarter, ris	23	8 %
Sten	18	6 %
Skog	13	4 %
Byggnad eller hårdgjord yta	3	1 %
Totalsumma	**300**	**100 %**

I hål som är större än 0,5 hektar finns träd och buskar, skog, berghällar, igenväxta områden, utbredda områden med ohävdsarter, byggnader, sankmark, tomtmarker, sjöar m.m. Ju större hålen är desto större andel av dem är produktionsskog.

De hål som är mindre än 0,1 hektar omfattar sammanlagt ca 1 400 hektar. Mest areal finns i klassen 0,1-0,5 hektar.

Tabell h. Total areal av hålen i olika storleksklasser, samt sammanfattning av huvudsakligt innehåll.

Hålens storlek	Areal hål (hektar)	Antal hål	Kommentar innehåll
<0,01	37	6 556 12 procent	Byggnader, hårdgjorda ytor och andra anläggningar samt områden med ohävdsarter som älggräs, veketåg och vass. Viss andel ej stödberättigande oavsett definition.
0,01-0,05	374	14 843 28 procent	Byggnader, hårdgjorda ytor och andra anläggningar samt områden med ohävdsarter som älggräs, veketåg och vass. Viss andel ej stödberättigande oavsett definition.
0,05-0,1	1 012	14 325 27 procent	Träd och buskar med eller utan sten, sten/hällar samt vatten/våtmark.
0,1-0,5	3 106	15 224 28 procent	Träd och buskar med eller utan sten, sten/hällar samt vatten/våtmark.
0,5-1	1 200	1 750 3 procent	Skog, berghällar, igenväxta områden, utbredda områden med ohävdsarter, byggnader m.m. Stor andel ej stödberättigande oavsett definition.
1-5	1 731	946 2 procent	Skog, sankmark, myr, utbredda buskage och områden med ohävdsarter, sjöar, tomtmark med byggnader m.m. Stor andel ej stödberättigande oavsett definition.
5-10	348	51 0 procent	Skog, häll- och myrmark samt sjöar. Ej stödberättigande oavsett definition.
>10	131	8 0 procent	Skog, häll- och myrmark samt sjöar. Ej stödberättigande oavsett definition
Summa	**7 939**	**53 703**	

Avdrag genom Pro rata motsvarar ca 800 hektar

Av de 214 500 betesmarksblocken fick 5 108 stycken avdrag genom Pro rata under 2018, dvs. ca 2 procent av betesmarksblocken. Det totala avdraget var knappt 800 hektar. Totalt finns 466 500 hektar stödberättigande betesmark i blockdatabasen.

Eftersom bedömningen av Pro rata inte har gjorts på alla block kommer troligen fler block att få lägre stödberättigande areal framöver.

Block med avdrag för Pro rata innehåller framförallt silikatgräsmarker

Överlapp mellan naturtyper i natura 2000 och TUVA med block med Pro rata. I analysen är endast naturtypsklassad areal som omfattas av blocklagd mark med.

Tabell i. Andel av olika naturtyper på blocklagd mark som ligger på block med avdrag för Pro Rata.

NATURTYP	Total Area Naturtyp i Proratablock	Area i block	Andel
1310 - Glasörtsstränder	5	97	5 %
1330 - Salta strandängar	143	1 596	9 %
2130 - Grå dyner	21	426	5 %
2320 - Rissandhedar	0	11	0 %
2330 - Grässandhedar	61	432	14 %
4010 - Fukthedar	31	387	8 %
4030 - Torra hedar	451	4 667	10 %
5130 - Enbuskmarker	220	2 381	9 %
6110 - Basiska berghällar	2	1 355	0 %
6120 - Sandstäpp	0	88	0 %
6210 - Kalkgräsmarker	620	15 443	4 %
6230 - Stagg-gräsmarker	99	1 499	7 %
6270 - Silikatgräsmarker	1 631	28 454	6 %
6280 - Alvar	72	15 763	0 %
6410 - Fuktängar	684	22 491	3 %
6510 - Slåtterängar i låglandet	52	1 269	4 %
6520 - Höglänta slåtterängar	9	226	4 %
6530 - Lövängar	7	323	2 %
7230 - Rikkärr	22	752	3 %
9070 - Trädklädd betesmark	882	21 223	4 %
Summa	**5 008**	**118 882**	**4 %**

Bilaga 2. Ängs- och betesmarksinventeringen samt Naturtyper i Natura 2000

Tabell j. Hävdgynnade naturtyper inventerade i Ängs- och betesmarksinventeringen och motsvarande naturtyper i Natura 2000-områden, arealer och andel som ingår i jordbruksblock.

NATURTYP	Total Area Naturtyp i Natura 2000	Total Area inkl TUVA	Summa i block	Andel i procent
1310 - Glasörtsstränder	150	240	97	40
1330 - Salta strandängar	1 605	2 190	1 596	73
1630 – Strandängar vid Östersjön	4 236	9 308	6 237	67
1631 – Strandängar vid Östersjön, södra Sverige	3 282	8 342	6 154	74
2130 - Grå dyner	439	718	426	59
2320 - Rissandhedar	107	117	11	9
2330 - Grässandhedar	286	506	432	85
4010 – Fukthedar	440	505	387	77
4030 - Torra hedar	5 161	8 218	4 667	57
5130 - Enbuskmarker	1 514	4 305	2 381	55
6110 - Basiska berghällar	1 450	1 687	1 355	80

6120 – Sandstäpp	97	120	88	73
6210 - Kalkgräsmarker	9 155	17 624	15 443	88
6230 - Stagg-gräsmarker	616	2 052	1 499	73
6270 - Silikatgräsmarker	6 182	35 650	28 454	80
6280 - Alvar	15 769	19 369	15 763	81
6410 - Fuktängar	14 184	30 426	22 491	74
6510 - Slåtterängar i låglandet	609	2 005	1 269	63
6520 - Höglänta Slåtterängar	74	368	226	61
6530 - Lövängar	247	465	323	69
7230 - Rikkärr	1 647	2 123	752	35
9070 - Trädklädd betesmark	17 816	39 814	21 223	53
Summa	**80 832**	**176 844**	**125 036**	**71**

Tabell k. Arealer hävdgynnad naturtyp i Natura 2000-områden utanför fjällgränsen

NATURTYP i Natura 2000	Areal i block	Areal utanför block	Total areal	Andel i block
1310 - Glasörtsstränder	73	73	146	50 %
1330 - Salta strandängar	1 170	338	1 508	78 %
2130 - Grå dyner	212	217	429	49 %
2320 - Rissandhedar	2	105	107	2 %
2330 - Grässandhedar	230	52	282	82 %
4010 - Fukthedar	352	80	432	81 %
4030 - Torra hedar	2 265	2 727	4 992	45 %
5130 - Enbuskmarker	482	1 001	1 483	33 %
6110 - Basiska berghällar	1 271	157	1 428	89 %
6120 - Sandstäpp	73	18	91	80 %
6210 - Kalkgräsmarker	8 116	875	8 991	90 %
6230 - Stagg-gräsmarker	385	202	587	66 %
6270 - Silikatgräsmarker	5 025	988	6 013	84 %
6280 - Alvar	13 948	1 614	15 562	90 %
6410 - Fuktängar	10 744	3 096	13 840	78 %
6510 - Slåtterängar i låglandet	453	122	575	79 %
6520 - Höglänta slåtterängar	80	24	104	77 %
6530 - Lövängar	162	77	239	68 %
7230 - Rikkärr	516	1 083	1 599	32 %
9070 - Trädklädd betesmark	6 452	10 244	16 696	39 %
Summa	**52 011**	**23 093**	**75 104**	**69 %**

Bilaga 3. Nyckelbiotopsinventeringen

Skogsstyrelsen har gjort ett urval av nyckelbiotoper och objekt med naturvärde som de menar är beroende eller gynnade av bete eller slåtter för att markerna ska bevaras och utvecklas. Urvalet består dels av de hävdformade biotoptyperna hagmark, betad skog, löväng, fuktig ängsmark och lövträdsrika skogsbryn (tabell l.1). Därutöver har urvalet kompletterats med områden som karaktäriseras av fäbodbruk, betespåverkan, gammal betesskog, grässvål, upphört bete och ängsrest samt områden där tidigare markanvändning angetts som blädningsskog, bete på inägomark, utmarksbete, lövängsbruk, slåtter och skottskogsbruk (tabell l.2.).

I de hävdformade biotoptyperna hassellund, lövskogslund och lövängsrest kan ytterligare arealer att restaurera till hävdad naturtyp finnas – beroende på hur långt utvecklingen mot en ny naturtyp har gått och hur mycket av de hävdberoende värdena som finns kvar (tabell l.3).

Tabell l.1-3. Arealer nyckelbiotoper och objekt med naturvärde (hektar) som kan vara beroende eller gynnas av bete eller slåtter samt hur stor del av dessa arealer som är stödberättigande/blocklagd.

Tabell l.1. Biotoptyper beroende eller gynnade av hävd							
	Nyckelbiotop		**Objekt med naturvärden**		**Summa av Överlapp block**	**Total areal i urvalet**	**Andel**
	Överlapp block	Areal nyckebiotop i urvalet	Överlapp block	Areal objekt med naturvärde i urvalet			
Hagmark	907,7	2 310,6	8,9	13,1	916,6	2 323,7	39 %
Betad skog	938,4	2 722,9	20,1	81,9	958,5	2 804,8	34 %
Löväng	95,1	282,7			95,1	282,7	34 %
Lövskogslund/ Hagmarksskog			5,6	20,0	5,6	20,0	28 %
Fuktig ängsmark	0,4	3,1			0,4	3,1	15 %
Lövträdsrika skogsbryn	10,2	152,3			10,2	152,3	7 %
Summa	**1 952**	**5 472**	**35**	**115**	**1 986**	**5 587**	**36 %**

Tabell l.2. Arealer inom övriga biotoptyper där hävd angetts som karaktäriserande eller tidigare markanvändning							
	Nyckelbiotop		**Objekt med naturvärden**		**Summa av Överlapp block**	**Total areal i urvalet**	**Andel**
	Överlapp block	Areal nyckebiotop i urvalet	Överlapp block	Areal objekt med naturvärde i urvalet			Överlap p block
Hedädellöv	0,3	0,5			0,3	0,5	63 %
Ädellöv-naturskog	36,9	62,2			36,9	62,2	59 %
Lövrik barrskog	5,5	14,1			5,5	14,1	39 %
Aspskog	6,0	17,5			6,0	17,5	34 %
Kalkbarrskog	15,8	50,2			15,8	50,2	31 %
Ädellövträd	120,2	414,5			120,2	414,5	29 %

Ädellövskog	49,3	197,9	2,4	3,7	51,7	201,6	26 %
Sekundär ädellövskog	2,3	10,1			2,3	10,1	23 %
Lövnaturskog	1,6	9,0			1,6	9,0	18 %
Sekundär naturskog	9,7	57,9	0,3	0,4	10,1	58,3	17 %
Brink	1,2	7,5			1,2	7,5	16 %
Källpåverkad mark	1,0	6,5			1,0	6,5	15 %
Barrskog	47,1	333,8			47,1	333,8	14 %
Strandskog	5,6	41,1	0,9	6,1	6,5	47,2	14 %
Alsumpskog	0,6	4,9			0,6	4,9	12 %
Rasbrant	0,2	1,8			0,2	1,8	12 %
Bäck	1,0	11,4			1,0	11,4	9 %
Lövsumskog	1,7	30,3			1,7	30,3	6 %
Hällmarksskog	4,7	132,8	0,1	4,6	4,9	137,4	4 %
Summa	**311**	**1 404**	**4**	**15**	**315**	**1 419**	**22 %**

Summa av tabell l.1 och l.2. Nyckelbiotoper och objekt med naturvärde beroende eller gynnade av hävd							
	Nyckelbiotop		**Objekt med naturvärden**		**Summa av Överlapp block**	**Total areal i urvalet**	**Andel**
	Överlapp block	Areal nyckebiotop i urvalet	Överlapp block	Areal objekt med naturvärde i urvalet			Överlapp block
Summa	**2 263**	**6 876**	**39**	**130**	**2 302**	**7 006**	**33 %**

Tabell l.3. Biotoptyper inom vilka värdefulla arealer att restaurera kan finnas							
	Nyckelbiotop		**Objekt med naturvärden**		**Summa av Överlapp block**	**Total areal i urvalet**	**Andel**
	Överlapp block	Areal nyckebiotop i urvalet	Överlapp block	Areal objekt med naturvärde i urvalet			Överlapp block
Hassellund	74,7	497,9			74,7	497,9	15 %
Lövskogslund	349,8	1 139,4	4,4	20,6	354,3	1 159,9	31 %
Lövängsrest	363,9	1 169,7	1,6	36,9	365,4	1 206,6	30 %
Summa	**789**	**2 807**	**6**	**58**	**794**	**2 864**	**28 %**

Bilaga 4. Analys av artikel 67, Naturvårdsverket.

Se separat dokument

Bilaga 5. Förslag för vidare utredning

Se separat dokument

Bilaga 6. GD PM från Naturvårdsverket

Se separat dokument.

Bilaga 7. GD PM från Skogsstyrelsen

Se separat dokument.