

2009-01-19

Dnr CBM 2/09

 Till
 Jordbruksverket
 Regelutvecklingsenheten
 551 82 Jönköping

Remissyttrande:

Förslag till ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVF 2004:85) om direktstöd. SJV Dnr. 19-12670/08

Ny definition av betesmark 2009

Centrum för biologisk mångfald har under ett antal år arbetat med frågor kring biologisk mångfald i odlingslandskapet. Det har bl.a. skett genom stora tvärvetenskapliga forskningsprogram som HagmarksMistra och Naturvårdskedjan, vilka har genererat mycket kunskap, bl.a. kring bevarande av biologisk mångfald i betesmarkerna. Vi kan notera en positiv utveckling i många marker och regioner, där miljöstöden har spelat en mycket viktig roll. Sverige har även i ett internationellt perspektiv stora värden knutna till sina betesmarker. Vi befarar att det med föreliggande förslag till definition av betesmarker finns stor risk att dessa värden kan komma att gå förlorade. Detta bara för att vi skulle tvingas anpassa betesmarkerna, vars biologiska värden grundar sig i heterogenitet såväl inom som mellan marker, till en mall som till stor del bygger på centraleuropeiska begrepp och definitioner. Det vore mycket olyckligt om de svenska kvarvarande betesmarkerna, och de mycket värdefulla gräsmarkerna i östra Europa, måste tvingas in i en mall anpassad för Centraleuropa, där de träd- och buskrika betesmarkerna sedan länge är borta, med stort bortfall av biologisk mångfald som följd. Vi inser att det finns praktiska skäl att ta fram definitioner som medger objektiva mätningar, men det finns alltid risker med detta.

Vi anser att förslaget till definition av betesmark är en tillbakagång till ett synsätt på naturtyper/vegetationstyper som små isolerade ytor, istället för att se betes marker som delar av det omkringliggande landskapet. Kunskapen om landskapsperspektivets vikt för att skapa sammanhängande miljöer med en heterogenitet som kan hysa den mångfald bl.a. miljömålen syftar

till, visar att man egentligen inte borde fokusera på enskilda betesmarker utan snarare betesmarken och det omkringliggande landskapet för att kunna avgöra vilken typ av skötsel som lämpar sig bäst för en enskild mark.

Heterogeniteten i betesmarkerna hotas också genom ett premierande av marker med ett jämnt utspritt trädäckte vilket naturvårdare länge har gett råd om att undvika. Vad vi vet har inga studier visat att det finns anledning att revidera detta råd. Utifrån våra studier inom bl.a. HagmarksMistra vill vi i stället kraftfullt framföra behovet av större dynamik och variation i hävden och utformningen av våra betesmarker, i stället för förenklad och generaliserad struktur. En helhetsbedömning där man utgår från de platsgivna förutsättningarna är att föredra framför bedömningar på en så liten skala som 0,1 ha. Om siffermått måste användas är det viktigt att man i varje enskilt fall har möjlighet att diskutera både övre och undre gränser för att undvika röjningar "för säkerhets skull".

Om denna definition skulle antas, förordar vi att man satsar omfattande resurser så att länsstyrelsens rådgivare ges tillräcklig tid för att besöka lantbrukarna och diskutera individuella skötselplaner för betesmarkerna, och för att gå igenom de landskapselement som skall bevaras (gärna så att hänsyn även kan tas till närliggande marker så att man, där så är möjligt, försöker ha ett landskapsperspektiv).

Vad gäller landskapselementen finns en risk för en fastläggning av element, som istället måste tillåtas ha en dynamik. Detta gäller framför allt buskar som i den föreslagna definitionen skall återfinnas på samma plats för all framtid, vilket inte är rimligt då de i många fall har en begränsad livstid och måste genomgå föryngring för att vara värdefulla, t.ex. som en födoresurs för fåglar och insekter genom blomning och bärproduktion. Buskar fungerar dessutom som en resurs för betande djur som i delar av säsongen föredrar att äta löv och till viss del kvistar. I t.ex. fårbetade marker kan betesresurserna till stor del sitta i buskarna varför dessa inte kan anses negativa för produktionen av foder i dessa marker, snarare tvärtom. Det är viktigt att undvika effekter som gör att vi åstadkommer resultat som liknar cm-råden av beteshöjd vilket i vissa marker resulterade i ett alldeles för högt betetryck.

Vidare anser vi att definitionen inte bidrar till en förenkling av stödreglerna. Det är tvärtom en överhängande risk att definitionen skapar en frustration hos lantbrukare, och en förvirring om vad som egentligen gäller när den i vissa stycken motsäger de råd som givits under många år, utan att det finns någon vetenskaplig eller logisk anledning, förutom att det skall vara tydligare ur kontrollaspekten. Även om inte gårdsstödet har samma mål som miljöersättningarna är de intimt sammanbundna i betesmarker och det som rör gårdsstödet borde rimligtvis också påverka effekterna av miljöersättningarna. Det är inte rimligt att anta att brukarna skiljer mellan de två systemen på ett och samma markslag vilket med största sannolikhet kommer att skapa en frustration över systemet, som leder till att man inte längre söker ersättningar för markerna.

Troligen kommer EUs jordbrukspolitik att förändras (på ett förhoppningsvis positivt sätt). Om vi då kortsiktigt riskerar att förlora värden helt i onödan så måste Sverige agera för att besluten blir i överensstämmelse med de verkliga (och synnerligen varierande) förhållanden som råder inom olika delar av EU-länderna. Man kan även ifrågasätta konsekvensen mellan olika EU-direktiv. Dels ska vi arbeta för att bevara mångfalden, t.ex. inom Natura 2000- områden, och dels ska vi efterleva regler, som det föreliggande förslaget gällande betesmarkerna, vilka kan ge kontraproduktiva effekter på bevarandeintressena. Dessa problem kan i någon mån mildras i och med att det enligt

förslaget finns möjlighet till undantag, men då måste det i praktiken gå att hantera detta på ett bra sätt, vilket kommer att kräva resurser.

Det finns en rad punkter som måste beaktas innan man kan anta definitionen utan att få allvarligt negativa effekter:

Hur säkrar vi de marker som faller utanför stöden?

Skogsbeten är det redan ont om och en minskning av inkomsten från dessa marker, skapar det en allokering av djur till andra marker?

Alvarmarkerna får inte äventyras! Det är relativt få brukare som sköter stora delar av alvaren. Om det inte blir lönsamt kan vi tappa värden mycket snabbt. Dessa marker är helt unika och får inte förloras.

Finns det tillräckliga resurser på länsstyrelserna för att mäta alla betesmarker ner på homogena ytor av 0,1 ha?

Det är bra att antalet träd inte begränsats till 50 träd, som i definitionen 2008, utan att en flexibilitet på detta område har införts men det måste finnas tillräckliga resurser på länsstyrelserna att bistå och informera de brukare som vill ha undantag från regeln (100-trädsmarker, landskapselement o.s.v.).

Det är viktigt att det finns utrymme att i enskilda fall diskutera förekomsten av träd och buskar och att det ofta bör vara större variation än vad man idag ser i många hagmarker (verkar ibland vara skogsbruksaspekter som styr trädfördelningen vilket kan ge ett onaturligt parkliknande utseende med träden symmetriskt fördelade).

Vi är negativa till gränsen 100 m² för täta busksnår. Det finns arter som kräver relativt stora buskage. En sådan art är törnskatan (rödlistad, missgynnad) där studier visat att den kräver att 10-15 % av betesmarken täcks av enbuskar, slån, rosor och hagtorn (inte enbart helt ogenomträngliga snår). Flera andra fåglar utnyttjar snår för att häcka, t.ex. grönfink, törnsångare, ärtsångare och koltrast och flera andra utnyttjar snåren på olika sätt, t.ex. taltrast, pilfink och gråsparv. Många lövträd har stora problem att nyetablera sig i betesmarker, och där är betesfredade snår mycket viktiga som barnkammare. I många större betesmarker kan t.ex. slånsnår ofta överstiga 100 m². Dessa är en viktig del av betesmarken och landskapet som inte får gå förlorade. Vi tror att det finns stor risk att värdefulla miljöer kan komma att röjas i onödan.

Reflektion över systemet

Att EU inte på egen hand vill skriva en definition av foderareal som skall gälla för alla regioner, betyder troligen att EU inser att det finns regionala skillnader. I Sverige och många andra delar av Europa har vi lågproduktiva och heterogena naturtyper med träd och sten och sand som under århundraden betraktats som fullgod fodermark och därför hävdats av bönder. Som följd av hävden har dessa naturtyper idag hög hävdberoende biologisk mångfald.

EU tycks inte invända mot att Sverige vill ha egna definitioner, utan mot de krångliga beräkningar och bedömningar vi föreslagit. Frågan är om det överhuvudtaget är rätt strategi att försöka kombinera våra bevarandeambitioner med EUs negativa inställning till träd, buskar och annan

heterogenitet. Resultatet har hittills blivit så krångligt att EU slagit bakut, och våra lantbrukare blivit uppgivna, samtidigt som det ytterligare försvagat bevarandet av biologisk mångfald.

Är det verkligen EUs mening att tvinga medlemsländer att förkasta traditionell hävd (traditionell kunskap enl. artikel 8j) och att förstöra biotoper som genom traditionell skötsel har de högsta värdena vad gäller hävdberoende biologisk mångfald?

Alternativa förslag är:

A. Sverige kan kräva att få fortsätta att tillämpa fodermarksbegrepp som är förankrade i hävdtradition och som därtill innebär att vi kan bevara våra viktigaste hävdberoende biotoper.

Om inte det är möjligt, d.v.s. om EU vidhåller att gårdsstödet ska få försämrade förutsättningarna för att genomföra CBD, i synnerhet §8j, landskapskonventionen, målen med miljöersättningarna m.m:

B. Sverige kan agera utifrån följande konstaterande: gårdsstödet har inget att göra med bevarande av särskilda värden (biologisk mångfald, artikel 8j, kulturmiljö, landskap etc) vilket innebär att:

(1) Gårdsstödet inte bidrar till sådana värden utan dessa måste säkras på annat sätt. Detta kan möjligen ske inom landsbygdsprogrammet med miljöersättning som kompenserar för bortfall av gårdsstöd. Sådan förstärkning av resurser måste finnas i samma ögonblick som gårdsstödet försvinner, för att vi inte skall tappa lantbrukare och naturvärden.

(2) Definitioner för gårdsstöd av betesmark får inte på något sätt kopplas till eller påverka andra åtgärder för bevarande av marker med särskilda värden, exempelvis definitioner för miljöersättning. Marker med särskilda värden som på minsta sätt riskerar beröras av gårdsstödsdefinitioner bör lyftas bort från gårdsstödet och skötas helt med miljöersättning. Att lägga stora resurser på att mäta in 0,1- och 0,01-hektarsenheter i marker med särskilda värden måste vara kontraproduktivt då resurserna kommer att behövas för att kompensera gårdsstödbortfall.

Slutsatser

Generellt tycker vi att konsekvensutredningen (Dnr 19-12670/08) angående ändringarna av betesmarksdefinitionen är bra och tar upp viktiga synpunkter.

En övergripande fråga är hur gårdsstödet synkroniseras med miljöersättningen. För att inte riskera flera definitioner på samma mark avseende biologisk mångfald, vore det troligtvis bättre om ersättningen för betesmarkerna enbart hanterades inom miljöstödet (om definitionen inom miljöstödet förblir anpassad för svenska förhållanden).

Den nya definitionen av betesmark fokuserar på små delar av betesmarkerna, vilket gör att variationen på en större skala (inom och mellan betesmarker) riskerar att gå förlorad. Detta kan ge negativa effekter på den biologiska mångfalden, eftersom stora värden är knutna också till träd- och buskskiktet, och speciellt en variation på landskapsnivå. Det blir också svårare att bevara biologisk mångfald i skogsbeten och alvarbeten eftersom dessa inte kommer att ingå i gårdsstödet med de nya definitionerna. Markering av delar av nuvarande betesmarker som "icke betesmark" gör också att den naturliga dynamiken i vegetationen (t.ex. buskskiktet utbredning) går förlorad.

Vi befarar att definitionen kan orsaka

- Avverkning av biologiskt värdefulla träd och buskar.
- Røjningar som leder till homogen träd- och buskstruktur (parkliknande).
- Røjning för säkerhets skull.
- Ökat fokus på statiska detaljer (trädräkningsytor), när man i stället borde betona vikten av dynamik, variation och landskapsperspektiv, liksom värdet av brynmiljöer mellan öppna och slutna partier.

Den föreslagna definitionen och de detaljerade anvisningarna om gårdsstödet motverkar också en förenkling av stödreglerna, bidrar till en förvirring om reglerna för miljöstöden och riskerar att skapa frustration hos lantbrukarna. Vidare förutsätter de föreslagna definitionerna att det finns stora resurser på länsstyrelserna för att kartera alla betesmarker ner till homogena ytor på 0,1 ha och att förutsättningar och undantag i enskilda marker kan diskuteras.

Beslut i ärendet har fattats av t.f. föreståndaren Torbjörn Ebenhard efter beredning av forskarna Jörgen Wissman (föredragande), Åke Berg, Roger Svensson och Tommy Lennartsson.

Uppsala 2009-01-15

Torbjörn Ebenhard
T.f. föreståndare
Centrum för biologisk mångfald