



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2021-06-24

Ärendenr:

NV-00199-21

Vilda pollinatörer

Delredovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

1. SAMMANFATTNING	6
Styrmedel och åtgärder för att nå etappmålet	6
2. INLEDNING	8
2.1 Uppdraget	8
2.2 Genomförande	8
2.3 Dialog och samråd	8
3. ETAPPMÅLENS ROLL I MILJÖMÅLSSYSTEMET	10
3.1 Generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål	10
3.2 Koppling till Agenda 2030	10
4. DEFINITIONER	11
5. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR VILDA POLLINATÖRER	12
5.1 Tillståndet	12
5.2 Ett förändrat landskap	12
6. PÅGÅENDE ARBETE FÖR ATT GYNNA VILDA POLLINATÖRER	14
6.1 Naturvårdsverkets satsningar	14
6.2 Fler satsningar	15
7. STYRMEDEL OCH ÅTGÄRDER SOM GYNNAR VILDA POLLINATÖRER	16
7.1 Jordbruksmark	16
7.2 Skogsmark	17
7.3 Statlig och kommunal mark	19
8. ETAPPMÅLSFÖRSLAG	20
8.1 Förslag till regeringen	20
8.2 Motivering	20
8.3 Beskrivning av förslaget	22
8.4 Aktörer och beteenden	24
8.5 Insatser för att nå målet	24
8.6 Behov och kostnader till det förstärkta arbetet	25
8.7 Kopplingar till miljömålssystemet och andra etappmål	28
9. UPPFÖLJNING	30
9.1 Löpande miljöövervakning	30

9.2	Uppföljning av åtgärder och rådgivning	32
10.	ANALYS AV FLER ETAPPMÅL	34
10.1	Etappmål Grön infrastruktur	34
10.2	Andra förslag	36
11.	FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET	38
11.1	Kostnadseffektivitet i förhållande till andra styrmedel eller åtgärder	38
11.2	Analys av förslagets kostnadseffektivitet	38
11.3	Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet	39
11.4	Utvecklingsbehov av underlag och information	39
12.	KÄLLFÖRTECKNING	41
13.	BILAGA 1	43
	Hur vi har räknat fram målnivåerna	43

1. Sammanfattning

Myndigheterna i uppdraget anser att övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark är en viktig och betydelsefull miljö för vilda pollinatörer som berör många aktörer, både privata och offentliga. Myndigheterna inom uppdraget har rådighet att målet kan uppnås.

Naturvårdsverket föreslår att regeringen beslutar om nedanstående etappmål för vilda pollinatörer. Detta etappmål tillsammans med de etappmål som har redovisats inom Miljömålsrådets programområde Insatser för grön infrastruktur, bedöms ge goda förutsättningar för vilda pollinatörer. I synnerhet tillsammans med etappmålet för grön infrastruktur, *Stärkt grön infrastruktur i slättbygd*, som har fokus på småbiotoper och jordbrukslandskapet.

Etappmål

År 2027 finns det goda förutsättningar för vilda pollinatörer i övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark på såväl offentlig som privat ägd mark. Detta genom att naturvårdande skötsel genomförts i 15 000 km befintliga brynmiljöer samt att 10 000 km har nyskapats.

Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och länsstyrelserna står bakom det etappmålsförslag som föreslås. För att kvalitetssäkra och öka förankringen av föreslagna målnivåer med fler aktörer kommer Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket efter inlämnat uppdrag att utveckla och precisera målnivåerna. Därefter kommer vi vid behov att återkomma till regeringen med justerade nivåer. Skogsstyrelsen återkommer då också med tydligare kostnadsberäkningar för Nokås-stödet.

Styrmedel och åtgärder för att nå etappmålet

En kombination av ökad rådgivning, styrmedel och åtgärder behövs för att målet ska nås. Följande styrmedel och åtgärder har identifierats som särskilt viktiga:

- Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås).
- Skötselmedel för skyddade områden.
- Den lokala naturvårdssatsningen, LONA.
- Miljöersättning för betesmarker och slätterängar.
- Stöd för restaurering av betesmark.

Undantag från återbesogningsplikten kommer att ge bättre förutsättningar för nyskapande av bryn. Naturvårdsverket föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen

ett bemyndigande att kunna ta bort återbeskogningsplikten i en zon på 15 meter närmast jordbruksmark.

Det finns kostnader inom etappmålsförslaget som behöver utredas vidare. De består av kostnader som kan uppkomma till följd av ökad rådgivning och ökade stödnivåer, liksom i samband med uppföljningen av målet.

Hur övergångszonernas kvaliteter och lokalisering i landskapet förändras över tid behöver följas upp genom lämpligt miljöövervakningsprogram. Vilket av pågående program som är bäst lämpat och mest kostnadseffektivt för detta ändamål behöver utredas.

2. Inledning

2.1 Uppdraget

Naturvårdsverket ska redovisa förslag till etappmål för förbättrade förutsättningar för vilda pollinatörer, inklusive i det brukade landskapet. Förslagen ska fokusera på blomrika kantzoner och skogsbryn i övergångszoner mellan skogsmark och annan mark. Uppföljningsbehovet för olika myndigheter ska ingå i redovisningen. Naturvårdsverket ska även redovisa metoder för hur vilda pollinatörer kan gynnas vid förvaltning av mark, samt på offentlig mark som exempelvis marken längs banvallar och kraftledningsgator. Förslagen ska inkludera en konsekvensbeskrivning. Metoderna ska främst vara riktade mot offentliga förvaltare, men ska även kunna användas av andra aktörer. Arbetet ska ske i samarbete med Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen, Miljödepartementet med kopia till Finansdepartementet och Näringsdepartementet, den 28 maj 2021. Vad beträffar förslag till etappmål har leveransdatum senare ändrats till den 29 juni. Den 17 december 2021 ska redovisning av metoder göras.

I föreliggande rapport redovisar vi den första delen av regeringsuppdraget; förslag till etappmål.

2.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts i samarbete mellan Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

I projektets arbetsgrupp har följande personer deltagit från Naturvårdsverket: Lena Svärd, Göran Blom, Helene Lindahl, Tommy Ek och Per Strömberg. Från Skogsstyrelsen Camilla Andersson, från Jordbruksverket Lisa Karlsson och från länsstyrelserna Anna Stenström och Gabrielle Rosquist. Projektledare har varit Lena Nerkegård, Naturvårdsverket. Styrgruppen har bestått av chefer för Artenheten, Naturanalysenheten samt Regeringsuppdragsenheten.

2.3 Dialog och samråd

Naturvårdsverket inledde uppdraget med information och diskussion om uppdraget med det myndighetsnätverk som finns inom Naturvårdsverkets samordningsuppdrag för att samordna myndigheternas arbete om vilda pollinatörer, se kapitel 6. Därefter bedrevs arbetet i en arbetsgrupp bestående av handläggare från Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Uppdragstexten anger att förslagen ska innehålla en konsekvensbeskrivning som ska ligga till grund för förslagen. För att ge en bra samhällsekonomisk grund för analys och val av styrmedel, genomfördes en övergripande problemanalys utifrån en konceptuell analys¹, vilket är en metod som utvecklats och används under senare år på Naturvårdsverket. Denna analys genomfördes som en workshop i början av uppdraget där samtliga projektdeltagare deltog. Workshopen syftade mer specifikt till att få en gemensam bild av vad som påverkar vilda pollinatörer och de miljöproblem som är kopplade till deras livsmiljöer.

I arbetsgruppen analyserades flera olika etappmålsförslag och vilka som var möjliga att utveckla vidare. Utgångspunkten var formuleringen i uppdragstexten ”blomrika kantzoner och skogsbyn i övergångszoner mellan skogsmark och annan mark”. Därutöver analyserades också möjligheten av om och hur de redovisade etappmålen för grön infrastruktur kunde bidra, komplettera eller eventuellt ersätta etappmål för vilda pollinatörer inom detta uppdrag. När analysen var genomförd och etappmålsförslaget formulerat genomfördes flera möten och avstämningar i arbetsgruppen om både etappmålets genomförande och uppföljning. Naturvårdsverket redovisade också etappmålsförslaget på ett möte i det Nationella sektorsrådet där bland andra privata aktörer från skogssektorn deltog.²

¹ En konceptuell analys försöker identifiera vad det huvudsakliga problemet och dessutom att specificera miljöproblemet. Vidare identifieras beteenden i samhället som orsakar miljöproblemet samt bakomliggande incitament och drivkrafter till dessa beteenden. Slutligen analyseras vilken möjlighet och rådighet staten har att påverka dessa miljöskadliga beteenden via styrmedel.

² Det nationella sektorsrådet för skogliga frågor är ett rådgivande organ till Skogsstyrelsens generaldirektör. Rådet hanterar i huvudsak övergripande skogs- och miljöpolitiska frågor samt frågor som inte hanteras av andra rådgivande grupper inom Skogsstyrelsen.

3. Etappmålens roll i miljömålssystemet

3.1 Generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål

Det svenska miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål med preciseringar och etappmål. Generationsmålet är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Miljö kvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till och är beslutade av riksdagen. Preciseringarna ska förtydliga vad miljö kvalitetsmålen innebär och används även som kriterier vid uppföljningen av målen. Etappmålen är steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljö kvalitetsmål och fastställs som huvudregel av regeringen. Etappmålen identifierar en önskad samhällsomställning, men anger inte önskade tillstånd för miljön. Sådana läggs istället fast i miljö kvalitetsmålen med preciseringar. Ett viktigt syfte med etappmålen är att vara vägledande för allas miljöarbete, såväl regeringens som myndigheters och övriga aktörers.

Kriterierna som uppdragets arbetsgrupp har satt som utgångspunkt för arbetet med att formulera etappmål är följande:

- Tidsatt – det ska finnas målår
- Konkret och tydligt formulerat
- Mät- och uppföljningsbart
- Mål och inte åtgärd
- Ansvarsfördelat avseende genomförande och uppföljning
- Realistiskt
- Viljeriktning uttrycks

3.2 Koppling till Agenda 2030

Agenda 2030 med dess globala hållbarhetsmål, har tagits fram av FN:s 193 medlemsländer. Agenda 2030 utgör en global målbild för vad världen ska uppnå till år 2030. En jämförelse mellan de svenska miljömålen och de globala hållbarhetsmålen visar att samstämmigheten mellan målsystemen är mycket stor när det gäller miljön. I det här regeringsuppdraget berörs särskilt Agendamålet om Ekosystem och biologisk mångfald.

4. Definitioner

Här redovisas de definitioner som vi inom regeringsuppdraget har behövt förhålla oss till. Fler definitioner som direkt knyter an till etappmålsförslaget finns i avsnitt 8.3.1.

I uppdraget används följande begrepp: det brukade landskapet, blomrika kantzoner samt skogsbryn i övergångszoner mellan skogsmark och annan mark.

Myndigheternas tolkning av dessa är att det brukade landskapet motsvarar det brukade odlings- och skogslandskapet. I uppdraget framgår att etappmålet även ska omfatta det brukade landskapet, vilket betyder både det brukade och det obrukade. Vi inkluderar därmed även skyddade områden och kommunala marker, som inte alltid är brukade, då det är viktigt att man även vidtar åtgärder på offentligt ägd mark.

Med blomrika kantzoner avser vi de områden som ligger i åker- eller skogskanten. De kan också vara andra linjeelement i landskapet, till exempel längs en väggkant.

Övergångszoner mellan skogsmark och annan mark ser vi som ett mycket brett begrepp som kan inbegripa övergångszoner mellan skog och många olika markslag, till exempel mot våtmark, väggkant, jordbruksmark, strand, öppen planlagd mark, kraftledningsgator etcetera.

Begreppet bryn använder vi som synonymt med övergångszon mellan skogs och öppen mark. I miljöövervakningsprogrammet NILS³ används olika begrepp för brynets utformning, såsom brynprofil, om den vertikala profilen och sammansättningen, respektive kantform, om den horisontella formen av skogskanten.

Med förbättrade förutsättningar för vilda pollinatörer avser vi kvalitativ och/eller kvantitativ utökning av lämpliga födo- och boplatser i ett landskapsperspektiv.

Med blomrika avser vi såväl ett blommande fältskikt som blommande träd- och buskar, det vill säga arter med rik pollen- och nektarproduktion, som inte är primärt vindpollinerade.

³ Naturvårdsverket, NILS-programmet. 2018.

5. Förutsättningar för vilda pollinatörer

5.1 Tillståndet

Pollinering är en reglerande ekosystemtjänst som tillhandahåller en funktion som behövs för biologisk mångfald. Pollineringen sker i huvudsak genom vilda pollinatörer, även om tambin fyller en viktig ekonomisk roll för vissa odlade grödor. Pollinering genom vilda pollinatörer bidrar till ökad skörd av frukt och bär, men även till berikande upplevelser i naturen.

Då drygt 90 procent av världens vilda växtarter och 75 procent av odlade grödor får hjälp med sin frösättning av pollinatörer, kan en fortsatt förlust av vilda pollinatörer ge följd effekter, inte bara för livsmedelsproduktionen, utan även inom ekosystemen. Pollinering kan hjälpa till att upprätthålla den genetiska variation som behövs för att växterna lättare ska kunna anpassa sig till en föränderlig värld. Växterna är navet i många näringsvävar och ett artrikt växtsamhälle ger resurser i form av mat och skydd åt en mångfald av insekter, däggdjur, fåglar och andra djur

En tredjedel av Sveriges 299 vilda biarter finns med på den nationella rödlistan. Bland dessa är födosöks- och boplatsspecialister överrepresenterade. Mycket tyder på att populationer av vilda bin minskar nationellt.

Av Sveriges 2 645 arter fjärilar är ungefär en femtedel rödlistade. Många av arterna är knutna till öppna och blomrika marker, en naturtyp som under det senaste århundradet minskat nationellt. Precis som för bin har minskade nationella utbredningsområden observerats för många fjärilar.

Drygt en tiondel av Sveriges drygt 400 arter av blomflugor är rödlistade. Den lägre andelen rödlistade arter i denna grupp är troligen ett resultat av en generellt lägre specialiseringsgrad. Kunskapen om populationstrender hos blomflugor är bristfällig, men negativa trender har observerats exempelvis hos blomflugor som är beroende av död ved för delar av sin livscykel, och för arter som är knutna till våtmarker. Antalet pollinatörer har minskat i Nordamerika och i Europa enligt IPBES.⁴

5.2 Ett förändrat landskap

Det finns många olika hot mot vilda pollinatörer. Det kan handla om förändrad markanvändning med nedläggning och igenväxning av jordbruksmark, tätare skogar, färre blomrika miljöer, färre marker med öppen sand, mindre död ved, färre våtmarker samt användandet av växtskyddsmedel och insekticider. Även den ökade

⁴ Naturvårdsverket, Pollinatörer och pollinering i Sverige. 2018.

tambi-hållningen kan lokalt, och under vissa delar av säsongen, utgöra konkurrens för en del pollinatörer.

Förändringarna ser olika ut i olika delar av landet. I skogs- och mellanbygd, minskar det mosaikartade och varierade landskapet främst till följd av nedläggning av jordbruk och igenväxning. I jordbruksområden i landets södra delar, främst slättbygden, är det istället en långtgående intensifiering och storskalighet som gjort landskapet allt homogenerare. I slättbygd behövs därför ofta tillskapande av variation, medan det i skogs- och mellanbygd i första hand behövs ett livskraftigt jordbruk och fortsatt hävd för att upprätthålla variationen. Miljöer som minskat särskilt mycket är ängs- och betesmarker (gräsmarker). Förutom att arealer med traditionell gräsmarksflora är små så har avstånden mellan dem ofta blivit för stora för pollinatörerna.

I skogslandskapet har utvecklingen av ett produktions- och tillväxtinriktat skogsbruk lett till minskad variation. Precis som jordbruket har skogsbruket blivit alltmer storskaligt och rationellt. Sammantaget har detta medfört belastningar på skogens ekosystem och begränsat tillgången på livsmiljöer som gynnar vilda pollinatörer och annan biologisk mångfald.

Igenväxning och igenplantering leder till minskad luckighet och mindre ljusinsläpp, vilket missgynnar en artrik flora som i sin tur är en viktig förutsättning för en mångfald av vilda pollinatörer. Särskilt i södra Sverige återplanteras skogsmarker i stor utsträckning med monokulturer av gran, vilket påverkar många andra arter negativt.⁵

⁵ Naturvårdsverket. 2018.

6. Pågående arbete för att gynna vilda pollinatörer

Det pågår satsningar för pollinatörer globalt, inom EU och i Sverige. EU har särskilda initiativ om pollinerare som ingår i EU:s strategi för Biologisk mångfald. Sveriges regering har beslutat om en treårig satsning åren 2020–2022 för att gynna pollinerande insekter. Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för år 2020 och 2021 beviljats särskilda anslag för arbete med att förstärka förutsättningarna för vilda pollinatörer. Därutöver har även länsstyrelserna tilldelats egna medel för arbete och åtgärder som avser pollinatörer. Naturvårdsverket ska också redovisa sitt arbete med miljöövervakning av vilda pollinatörer och hur verket har förhållit sig till EU-kommissionens arbete med indikatorer för pollinatörer.

6.1 Naturvårdsverkets satsningar

Naturvårdsverket har sedan 2020 ett regeringsuppdrag om att samordna och vägleda de myndigheter som har verksamheter som direkt eller indirekt påverkar förutsättningarna för vilda pollinatörer⁶. Naturvårdsverket ska även bistå länsstyrelserna i deras kommunikationsinsatser mot kommuner, allmänheten och markägare. Naturvårdsverket har etablerat nätverk med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Svenska Kraftnät, Fortifikationsverket, Statens Fastighetsverk och länsstyrelserna. Genom regleringsbrev 2020 har regeringen även gett ovanstående sju myndigheter och länsstyrelserna i uppdrag att förbättra situationen för pollinatörer.

Naturvårdsverket satsar även under 2021 via länsstyrelserna 11,9 miljoner kronor för insatser inom verksamheten med åtgärdsprogram för hotade arter i utvalda områden. Även detta för att förbättra situationen för hotade vilda pollinatörer.

Den lokala naturvårdssatsningen, LONA, stimulerar kommuners och ideella föreningars långsiktiga naturvårdsengagemang och ökar allmänhetens tillgång till naturen. En ny pollineringsinsats inom LONA har tillkommit som är en del av regeringsuppdraget att samordna det svenska arbetet med att förstärka förutsättningar för vilda pollinatörer.

Naturvårdsverket beviljade cirka 15 miljoner kronor för år 2020 till länsstyrelserna, för att de i sin tur ska fördela ut bidrag till lokala pollineringsprojekt inom LONA. För 2021 har Naturvårdsverket avsatt 15,9 miljoner kronor⁷.

⁶ Naturvårdsverkets regleringsbrev 2020.

⁷ Naturvårdsverket, Sverige prioriterar insatser för vilda pollinatörer och pollinering. 2021.

FÖRSLAG PÅ FÖRSTÄRKT MILJÖÖVERVAKNING FÖR POLLINATÖRER

Under perioden 2020 till 2022 har regeringen tilldelat högst 20 miljoner kronor per år för att bygga upp miljöövervakning för vilda pollinatörer. Utformningen av den nya miljöövervakningen sker i dialog med EU, som gör en samlad satsning på att bygga upp miljöövervakning av pollinatörer. Enligt EU ska varje medlemsstat senast år 2023 etablerat ett övervakningsprogram för en generell indikator för pollinatörer i landskapet. Ett förslag anpassat för Sverige har tagits fram av Lunds universitet, på uppdrag av Naturvårdsverket.

6.2 Fler satsningar

Svenska kraftnät har tidigare inventerat hela transmissionsnätet och identifierat artrika områden där anpassade skötselåtgärder kan stärka livsmiljöerna och gynna den biologiska mångfalden. De anpassade skötselåtgärderna började införas 2017 och målet är att alla identifierade artrika områden ska ha fått anpassad skötsel 2024. Målet om anpassad skötsel i 50 procent av de cirka 1 000 artrika områden som identifierats uppnåddes under 2020. Den anpassade skötseln kommer sedan att upprepas vart fjärde år genom de ordinarie underhållsåtgärderna. En övergripande utvärdering av den anpassade skötseln kommer att utföras om några år.⁸

Trafikverket har lagt stor vikt vid att utveckla kunskap, ta fram system, krav, rutiner och arbetssätt som integrerar skötsel av artrika vägkanter inom ramen för ordinarie verksamhet. Även arbete med artrika miljöer inom järnvägen har utvecklats. Att utveckla och driftsätta ett systematiskt arbetssätt och en väl fungerande förvaltning av artrika infrastrukturmiljöer är ett bra och kostnadseffektivt sätt att stärka och utveckla förutsättningarna för pollinatörer. Artrika infrastrukturmiljöer är en delmängd i landskapsanpassning av infrastruktur, som är en delmängd av klimat och miljöanpassning. Ytterst avgörs möjlighet och takt i arbetet genom prioriteringar i den Nationella Transportplanen.⁹

⁸ Svenska kraftnät, Årsredovisning-2020.

⁹ Trafikverket, Redovisning av regeringsuppdrag 2020 om pollinatörer.

7. Styrmedel och åtgärder som gynnar vilda pollinatörer

I detta kapitel redovisar vi de viktigaste styrmedlen och åtgärderna av betydelse för regeringsuppdraget som ligger inom Jordbruksverkets, Skogsstyrelsens, länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets ansvarsområden.

7.1 Jordbruksmark

Hur jordbruksmarken sköts och används beror framförallt på marknaden och konsumenternas efterfrågan. Det finns även ekonomiska, juridiska och informativa styrmedel som påverkar hur jordbruksmarken används.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) beslutas i programperioder, där nuvarande period har förlängts till 2022. Kommande programperiod blir 2023–2027 och ska beskrivas i en strategisk plan. EU-kommissionen beslutar om förordningar som styr gårdsstöd och andra åtgärder i den strategiska planen. Den strategiska planen beslutas i respektive medlemsland, i Sverige av regeringen, och den ska därefter godkännas av EU.

Landsbygdsprogrammet är i dag det viktigaste ekonomiska styrmedlet för att finansiera miljöåtgärder, men även kompetensutveckling och rådgivning, i odlingslandskapet. Hur landsbygdsprogrammet, och den kommande strategiska planen, utformas är därför av stor betydelse för bevarandet av odlingslandskapets biologiska mångfald.

7.1.1 Jordbrukarstöd som skapar förutsättningar för vilda pollinatörer

KOMMANDE PROGRAMPERIOD (2023-2027)

Vilka jordbrukarstöd som kommer att finnas i den strategiska planen för 2023–2027 är ännu inte beslutat. Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen lämnat förslag på stöd.¹⁰ Utifrån Jordbruksverkets förslag finns flera åtgärder som är tydligt relevanta för att skapa förutsättningar för vilda pollinatörer:

- Miljöersättning för betesmarker och slåtterängar
- Miljöinvestering för restaurering av betesmarker och slåtterängar
- Miljöersättning för fåbod
- Eco-scheme¹¹ för blommande slättbygd och blommande skogsbygd
- Kompetensutveckling och rådgivning.

¹⁰ Jordbruksverket, Jordbrukspolitiken från 2023

¹¹ Eco-schemes är ettåriga miljöersättningar i kommande jordbrukspolitik.

Från och med 2023 kommer lantbrukare i delar av landet att behöva avsätta en viss andel av sin åkermark som så kallade miljöytor. Det är ett nytt grundvillkor som lantbrukarna måste följa för att gårdsstöd och miljöersättningar ska betalas ut. Jordbruksverkets förslag om eco-scheme för blommande slättbygd baseras på att lantbrukare som måste avsätta miljöytor ska få ersättning för att så örter på dessa för att gynna pollinatörer, men även andra insekter och fåglar. Sådd av örter är dock inte begränsat till miljöytor, utan kan även göras på annan åkermark. Ersättningsnivå och målnivåer kommer att framgå av den strategiska planen.

7.1.2 Styrmedel för övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark

KOMMANDE PROGRAMPERIOD (2023-2027)

Vilka jordbrukarstöd som kommer att finnas i den strategiska planen för 2023–2027 är som tidigare nämnts ännu inte beslutat. Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen lämnat förslag på stöd. Utifrån Jordbruksverkets förslag finns ett par åtgärder som är relevanta för att skapa förutsättningar för vilda pollinatörer i övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark:

- Miljöersättning för betesmarker och slätterängar
- Miljöinvestering för restaurering av betesmarker och slätterängar
- Miljöersättning för fåbod
- Kompetensutveckling och rådgivning.

För att övergångszonen ska ge miljöersättning krävs att den ryms inom definitionerna för betesmarker och slätterängar. Gräsfattig mark och skogsbyte ger utrymme för fler träd och buskar samtidigt som mängden gräs och örter kan vara lägre än i betesmarker med allmänna och särskilda värden och kan därmed vara relevanta i övergångszonerna.

I samband med restaurering av betesmarker och slätterängar kan lantbrukare även restaurera övergångszon mot skogsmark, i syfte att övergångszonen ska skötas som betesmark efter restaurering. Länsstyrelsen och lantbrukaren tar gemensamt fram en restaureringsplan där detta beskrivs. Alla delar av den restaurerade marken berättigar dock inte alltid till ersättning för skötsel när restaureringen väl är klar.

7.2 Skogsmark

Den svenska skogspolitiken präglas till stor del av frihet under ansvar. Detta medför att informativa styrmedel såsom rådgivning, utbildning, samt dialog och samverkan är viktiga verktyg i miljöarbetet. Inom skogspolitiken finns två mål, ett mål om att skogen ska ge hög och värdefull virkesproduktion och ett mål om att skogens miljövärden ska bevaras och utvecklas. Båda målen är lika viktiga och ska gå att förena¹².

¹² Skogsstyrelsen, Den svenska skogspolitiken. 2019.

7.2.1 Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås)

Nokås är ett stöd till skogsägare för att utföra åtgärder i skogen som främjar naturvärden, äldre kulturmiljöer, landskapsbilden eller rekreation och friluftsliv. I stödet ingår till exempel plantering för att skapa brynmiljöer. Högst prioritet har åtgärder i miljöer eller områden med dokumenterat mycket höga natur- eller kulturvärden.¹³

7.2.2 Målbilder för god miljöhänsyn

Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn ger vägledning om hur miljöhänsyn bör tas vid planering och genomförande av skogsbruksåtgärder i produktionsskog för olika miljöer. Målbilderna är framtagna i bred samverkan med utgångspunkt från rådande skogspolitik och bästa tillgängliga kunskap för användning i praktiskt skogsbruk. Skogsstyrelsen ger råd om åtgärder som rör hänsyn, exempelvis för brynmiljöer och hänsynsträd vid avverkning. I rådgivningen lyfts särskilt vikten av blommande och/eller bärande träd, bland annat sälg, hagtorn, rönn, vildapel, lönn, fågelbär och lind.¹⁴ Målbilder för den hänsynskrävande biotopen ”Brynmiljöer i anslutning till öppen jordbruksmark”, bidrar, om den följs, till förbättrade förutsättningar för vilda pollinatörer i skogsbryn.

7.2.3 Återbeskogningskravet

Skogsvårdslagens krav på återbeskogning kan vara en försvårande omständighet vid exempelvis nyskapande av skogsbryn, ett faktum som har uppmärksammats i flera sammanhang. I ett delbetänkande 2014 från Miljömålsberedningen om hållbar användning av mark och vatten¹⁵ lyfts värdefulla övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark fram som en livsmiljö som behöver öka i mängd. I betänkandet finns förslag om att ändra skogsvårdslagen så att det finns ett generellt undantag från kravet på återplantering i en 25 meter bred zon i skogen närmast jordbruksmarken.

I Miljömålsrådets rapport från 2018 om övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark¹⁶ skriver man att det finns behov av att se över föryngringskravet i skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen redovisade 2018 ett regeringsuppdrag om att se över behovet av att revidera föreskrifter för anläggning av skog på produktiv jordbruksmark så att de stödjer skogspolitikens jämställda produktions- och miljömål. I redovisningen föreslås att återbeskogningsplikten efter föryngringsavverkning avskaffas i en zon

¹³ Skogsstyrelsen, Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås). 2021.

¹⁴ Skogsstyrelsens årsredovisning 2020.

¹⁵ SOU 2014

¹⁶ Jordbruksverket. Övergångszoner mellan skog och jordbruksmark. 2018.

på 15 meter närmast jordbruksmark.¹⁷ En zonbredd på 15 meter utan återbesogningsplikt skulle då innebära en årlig tillväxtminskning på 0,7 miljoner skogskubikmeter per år.¹⁸ Motsvarande volym för en zonbredd på 25 meter är cirka 1,2 miljoner skogskubikmeter per år. I sammanhanget är det viktigt att poängtera att lättningen i återbesogningsplikten innebär ökade möjligheter för skogsägare som vill skapa variationsrika bryn och främja värden för naturvården, viltvården, kulturmiljön, landskapsbilden och friluftslivet. Samtidigt hindrar det inte skogsägare som i första hand vill inrikta sig på produktion av virke.

7.3 Statlig och kommunal mark

Naturvårdsverket förfogar över anslag för skydd och skötsel av värdefull natur. En stor del av anslaget fördelas till länsstyrelsernas arbete som band annat innefattar åtgärder som gynnar vilda pollinatörer. Inom skyddad natur sker insatser via de skötselplaner som upprättas vid bildandet av naturreservat och nationalparker för att syftet med det skyddade området ska uppnås. Skötselplanerna kan revideras vid behov.

Skötsel inom skyddade områden innefattar åtgärder för friluftslivet som iordningsställande och löpande skötsel av parkeringsplatser, leder, Naturum och annan naturinformation. Naturvägledning, som bland annat ger information om olika ekosystemtjänster såsom pollinering, ingår som en naturlig del av verksamheten, särskilt kopplat till välbesökta skyddade områden. Naturvårdande skötsel utförs både löpande, i form av betesdrift och slåtter, och i form av restaurering av odlingslandskaps-, skogs-, våtmarks- och vattenmiljöer. I den löpande skötseln hanteras frågor om bryns bevarande och utveckling främst inom odlingslandskapet. Restaurering av bryn görs också i övergången mellan skog- och odlingslandskap.

Skötsel av bryn görs även inom åtgärdsprogrammen för hotade arter, till exempel inom åtgärdsprogrammet för skyddsvärda träd. Den skötseln sker främst utanför skyddade områden. Skötsel av bryn kan även göras med hjälp av LONA-medel som länsstyrelserna förfogar över. Kommunerna kan söka medel för lokala naturvårdsprojekt, projekten bekostas dock delvis av kommunerna själva.

¹⁷ Skogsstyrelsen 2018

¹⁸ Skogskubikmeter (m³sk) är en enhet som används för att beteckna ett skogsbestånds virkesvolym. Mättet innefattar trädens hela stamvolym ovanför normal stubbhöjd vilket innebär att såväl topp som bark räknas med. Dock ingår ej grenar, stubbar eller rötter.

8. Etappmålsförslag

8.1 Förslag till regeringen

Naturvårdsverket föreslår att regeringen beslutar om nedanstående etappmål för vilda pollinatörer.

Etappmål

År 2027 finns det goda förutsättningar för vilda pollinatörer i övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark på såväl offentlig som privatägd mark. Detta genom att naturvårdande skötsel genomförts i 15 000 km befintliga brynmiljöer samt att 10 000 km har nyskapats.

Detta etappmål tillsammans med de etappmål som har redovisats inom Miljömålsrådets programområde Insatser för grön infrastruktur bedöms ge goda förutsättningar för vilda pollinatörer. I synnerhet tillsammans med etappmålet för grön infrastruktur, *Stärkt grön infrastruktur i slättbygd*, som har fokus på småbiotoper och jordbrukslandskapet. Se kap 10.1.

Undantag från återbeskogningsplikten kommer att ge bättre förutsättningar för nyskapande av bryn. Naturvårdsverket föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen ett bemyndigande att kunna ta bort återbeskogningsplikten i en zon på 15 meter närmast jordbruksmark.
se avsnitt 7.2.3.

8.1.1 Samsyn och eventuell justering av målnivåer

Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och länsstyrelserna står bakom det etappmålsförslag som föreslås. För att kvalitetssäkra och öka förankringen av föreslagna målnivåer med fler aktörer kommer Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket efter inlämnat uppdrag att utveckla och precisera målnivåerna. Därefter kommer vi vid behov att återkomma till regeringen med justerade nivåer. Skogsstyrelsen återkommer då också med tydligare kostnadsberäkningar för Nokås-stödet.

8.2 Motivering

Variationsrika övergångszoner bidrar med ekosystemtjänster, bland annat pollinering, vilket gynnar produktionen på åkermark. De kan också ge vindskydd åt bakomvarande skog, bidra med klenvirke¹⁹. En ökad mängd fältvilt kan vara en positiv bieffekt av variationsrika övergångszoner men också för den biologiska mångfalden som helhet. Brynmiljöerna utgör också en betydelsefull komponent i

¹⁹ Virke med klenare diameter än de minimikrav som har satts upp för gagnvirke. Används oftast som skogsenergi eller brännved i hushåll.

den gröna infrastrukturen. För att miljö- och produktionsnyttorna ska utvecklas behöver brynmiljöerna skötas så att deras variationsrikedom bevaras och stärks.²⁰

Motivet till valet av etappmål är att vi enligt regeringsuppdraget skulle fokusera på blomrika kantzoner och skogsbryn i övergångszoner. Det föreslagna etappmålet täcker dessa miljöer, eftersom det omfattar skogsbryn som ska skötas/restaureras till blomrika kantzoner. Vi har i arbetet konstaterat att det finns behov av att både behålla och förbättra befintliga brynmiljöer för att ge bättre förutsättningar för pollinatörer samt att ny- eller återskapa bryn där skogen går ända fram till åkerkanten.

Drygt 30 % av all mark i Sverige ägs av näringslivet, i form av företag som främst verkar inom jord- och skogsbruk.²¹ Vidare ägs cirka 75 % av all skogsmark av privata aktörer och resten av statliga, såsom Sveaskog med flera.

Ett etappmål som berör övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark kommer således att beröra stora markarealer där de privata skogsägarna är viktiga aktörer.

Eftersom etappmålet handlar om både privat och offentligt ägd mark så innebär det att de åtgärder som behöver genomföras för att uppnå målet behöver fördelas mellan flera aktörer. Myndigheterna i uppdraget bedömer också att de har tillräcklig rådgivning för att kunna uppnå målet.

8.2.1 Arbeten och processer att förhålla sig till

- 2017 redovisades ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet som handlar om övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark. Flera myndigheter tillsammans tog fram ett förslag om vad som behövs för att främja dessa miljöer.²² Rapporten är ett resultat av ett samverkansprojekt mellan Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och Sveriges geologiska undersökning och genomfördes på uppdrag av Miljömålsrådet. Slutsatser från denna rapport kan användas i arbetet.
- På Skogsstyrelsen pågår flera miljömålsrådsprojekt på uppdrag av Miljömålsrådet. Samverkansprojektet ”Ett mer variationsrikt skogsbruk” syftar till att öka intresset för och kunskapen om ett mer variationsrikt skogsbruk. Det genom ökade inslag av lövträd/lövskogar, mer hyggesfria metoder samt att skapa mer naturvärden i brukad skog. I projektet ”En nationell strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av skogar som förvaltas med naturvårdsmål” ska en strategi som ska stärka arbetet med natur- och kulturvårdande skötsel av formellt skyddade och frivilligt

²⁰ Jordbruksverket. Övergångszoner mellan skogs och jordbruksmark. 2018.

²¹ SCB, Markanvändningen i Sverige. 2019.

²² Jordbruksverket, 2018.

avsatta områden tas fram. Skogsstyrelsen arbetar även med en sammanställning som ska utgöra underlag för ny handlingsplan för nationella skogsprogrammet, samt att i samverkan med skogssektorn, ta fram delmål för ett urval av de indikatorer som används vid uppföljningen av miljömålet ”Levande skogar”. Arbetet med etappmålsförslaget behöver förhålla sig till och inte föregripa det arbete som pågår i dessa processer.

8.3 Beskrivning av förslaget

Med övergångszoner avser vi i detta förslag zoner mellan skog och jordbruksmark, såsom betesmark, slättermark eller åkermark. Åtgärder för att skapa värdefulla bryn bör göras i skog och/eller betesmark, men inte på eller i kant av åkermark. Övergångszonerna utgör betydelsefull grön infrastruktur i landskapet och där, mellan produktiv jordbruks- och skogsmark, finns en zon som är lämplig att göras mer gynnsam för pollinatörer.

Att det finns bryn av god kvalitet som dessutom har goda förutsättningar att kvarstå över tid säkerställs genom naturvårdande skötsel. Kvaliteten på brynen är viktig, men även deras lokalisering i landskapet så att spridningskorridorer för vilda pollinatörer kan skapas.

Etappmålet handlar dels om att fortsatt hävda eller utveckla redan befintliga bryn för att skapa bättre förutsättningar för pollinatörer, dels om att fylla de stora behov av att nyskapa förlorade bryn, där skogen i dag går ända fram till åkerkanten. Det är särskilt värdefullt om de kan tas fram i och mellan värdefulla landskap för pollinatörer eller i närheten av odlade grödor som är i behov av pollinatörer.

8.3.1 Definitioner och avgränsningar

Åtgärderna i målet avser zonen 15 meter från jordbruksmark och in mot skogen.

Med privatägd mark menar vi den mark som ägs av privata aktörer inom jord- och skogsbruk. Med offentliga aktörer menar vi statlig och kommunal verksamhet, och i första hand åsyftas de skötselanslag för skydd och skötsel av värdefull natur som staten förfogar över. Där ingår också de LONA-medel som kommunerna kan söka.

Målnivåerna är satta utifrån kända arealer och bedömd nödvändig omfattning. Underlaget till de föreslagna målnivåerna beskrivs i bilaga 1.

Vi anger inte hur ofta den naturvårdande skötseln ska ske, men den bör rimligtvis ske åtminstone en gång under etappmålsperioden för att upprätthålla övergångszonens kvalitet. Genom miljöövervakningsprogram avser vi att följa kvaliteten och eventuella förbättringar.

DEFINITION BRYN

För att ett bryn eller övergångszon ska gynna vilda pollinatörer krävs olika kvalitet att sträva efter:

- Det bör ha en viss minsta bredd där ett riktvärde kan vara 15 meter.
- Det bör också utgöra en övergångszon mellan jordbruksmark och skogsmark med begränsad krontäckning, för att gynna ett blommande fältskikt, där förekommande träd huvudsakligen bör vara lövträd.
- Träd och buskar i brynet bör huvudsakligen vara så kallat "blommande och bärande" arter med rik pollen- och nektarproduktion, men inte vindpollinerade arter.
- För att ge tillgång till boplatser för pollinatörer bör det finnas markblottor, helst på sandig och/eller stenig mark, samt död ved och gamla träd.
- Solvänd sydexponering och "flikighet" på brynet är också gynnsamma faktorer.

8.3.2 Målet är realistiskt

Nivå och omfattning på etappmålet har satts för att i tillräcklig grad främja positiv utveckling av miljöstatus för vilda pollinatörer, och samtidigt vara acceptabelt för alla berörda parter inklusive skogsnäringen. Etappmålet kombineras med ökad satsning på rådgivning för att inblandade aktörer ska ha lättare att "göra rätt" och med ekonomiska styrmedel.

8.3.3 Målåret är realistiskt

Målåret 2027 är realistiskt, eftersom åtgärder från skogsbruket i stor utsträckning kan ske i samband med skogliga åtgärder som ändå behöver ske under tidsperioden. Åtgärder från lantbrukssidan sker kontinuerligt inom ramen för jordbrukspolitikens stöd och ersättningar för betesmarker och ängar.

8.3.4 Konsekvenser om vi går under föreslagna målnivåer

Det är tydligt att vilda pollinatörer minskar, vilket beror på brist på boplatser och lämpliga miljöer att söka föda i. Landskapet är idag intensivt brukat och övergångszoner saknas ofta helt. Vår bedömning är att utan en rejäl satsning kommer vi inte att få de effekter som behövs för att förbättra de vilda pollinerarnas status. Det är dock omöjligt att säga exakt hur mycket övergångszoner som behövs till det.

8.4 Aktörer och beteenden

Berörda aktörer bedöms främst vara lantbrukare, skogsbrukare, kommuner och staten. De som brukar jordbruksmark och skog förstår nyttan av pollinering, och de flesta aktörerna är sannolikt medvetna om behovet av åtgärder för att gynna vilda pollinatörer. Övergångszoner har enligt vår bedömning begränsad betydelse för produktion av skogsråvara och vårt förslag omfattar inte åkermark i bruk. Åtgärder som är kostsamma eller som tar stora arealer i anspråk behöver dock generera ersättning för att företagen ska få kostnadstäckning och möjlighet till fortsatt lönsamhet.

Om aktörerna får rådgivning och möjlighet till ekonomisk ersättning ökar troligen viljan att bidra till målet som förutom nyttan för arterna i sig också ger nytta lokalt på den egna marken.

8.5 Insatser för att nå målet

Bryns gynnsamma utformning och kvalitetskriterier bör förmedlas genom rådgivning och kampanjer. Detta bedömer vi som den viktigaste insatsen. I samband med rådgivning och kampanjer bör pollinerarnas situation och stora betydelse framhållas, kopplat till hur ett bryn bör utformas utifrån de lokala förutsättningarna.

Här kan skogssektorns målbilder för hänsynskrävande miljöer och information från Jordbruksverket ligga till grund. Skogssektorns målbilder är frivilliga att följa, men innebär ett viktigt steg mot bryn med goda förutsättningar för pollinerarna.

En undantagen återbeskogningsplikt i en 15 meter bred brynmiljö skulle öka förutsättningarna för att nå ända fram med måluppfyllelsen. En kombination av ökad rådgivning, styrmedel och åtgärder behövs dock för att målet ska nås.

Följande styrmedel och åtgärder har identifierats som särskilt viktiga (se även kap 7):

- Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås).
- Skötselmedel för skyddade områden.
- Den lokala naturvårdssatsningen, LONA.
- Miljöersättning för betesmarker och slåtterängar.
- Stöd för restaurering av betesmark.

Det kan finnas anledning att se över hur åtgärderna bidrar i den naturvårdande skötseln respektive till nyskapandet av bryn, detta eftersom det kan vara svårt att skilja dem åt och vad som är det huvudsakliga syftet med respektive åtgärd.

8.6 Behov och kostnader till det förstärkta arbetet

8.6.1 Privat skogsmark

För att öka aktiviteterna som anges i etappmålsförslaget bedöms rådgivning i kombination med ekonomiskt stöd till skogsägare vara viktiga styrmedel. En förutsättning är att resurser tillförs för ändamålet. Det är framförallt de privata skogsägarna som bör stå i fokus för en satsning.

För att bedöma rimlig nivå på ekonomiskt stöd i relation till målnivåer behövs beräkningar och analyser. Som underlag för vidare beräkningar kan befintliga stödnivåer för Nokås, Ädellövsstödet, Skogens miljövården samt Naturvårdsverkets beräkningar av kostnader för åtgärder inom PAF arbetet (Prioritised Action Framework) användas.²³ Ett mål på 25 000 kilometer bryn, som etappmålet totalt sett omfattar, innebär 40 000 hektar om brynen är 15 meter breda.

NOKÅS OCH ÄDELLÖVSSTÖDET

Utbetalningsanslaget för Nokås och Ädellövsstödet²⁴ ligger idag på 25,5 miljoner kronor. Alla insatser för nyskapande av bryn (lövplantering, stängsling med mera) ligger under Nokås. Vad gäller nyskapande insatser, där man planterar löv istället för gran i zonen, krävs i princip alltid stängsling. Stängsling ersätts med 125 kronor per meter i Nokås. Det innebär en kostnad på cirka 250 000 kronor per kilometer.

Ersättningen för plantering vid nyanläggning av ädellöv ligger på max 50 000 kronor per hektar och max 30 000 kronor per hektar (omräknat till 80 000 kronor per kilometer respektive 48 000 kronor per kilometer i etappmålsförslaget) för lövplantering på nedlagd åkermark.

SKOGENS MILJÖVÅRDEN

Naturvårdande skötsel har, i de fall det förekommit, legat under stödet Skogens miljövården inom landsbygdsprogrammet. Det stödet existerar dock bara till och med 2022. Inom Skogens miljövården och delåtgärden ”skötsel av natur- och kulturmiljöer i skog” får Skogsstyrelsen ge stöd till områden där de bedömer att det finns ett behov av skötsel för att gynna natur- eller kulturmiljö-vården. Stöd får lämnas för att röja bort träd, buskar och sly, skapa död ved, skapa och sköta skogsbryn, samt hamla eller frihugga träd. Ersättningen är 9 000 kronor per hektar omräknat till 14 400 kronor per kilometer i detta förslag.

²³ Naturvårdsverket, Underlag till EU:s prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 år 2021-2027. 2020.

²⁴ Skogsstyrelsen, Stöd för ädellövskogsbruk. 2021.

Ingen av stöden som beskrivs ovan beräknas ersätta markägaren för hela kostnaden.

NATURVÅRDSVERKETS BERÄKNINGAR

I beräkningar av arealer och kostnader som används inom PAF-arbetet uppskattas kostnaden för ”creating and managing forest edges and heterogeneity” till 20 861 kronor per hektar, omräknat till 13 000 kronor per kilometer i detta förslag.

Utifrån ovanstående resonemang är det svårt att dra slutsatser om hur stor kostnaden för stöd till nyskapande och naturvårdande skötsel av bryn skulle bli, även om siffrorna kan ge en fingervisning. Kostnaderna behöver fastställas efter att målnivåerna preciserats samt i vilken omfattning de ekonomiska stöden ska delas ut. En förstärkning av Nokås anslaget kommer dock att krävas för att etappmålet ska nås.

ÖKADE RESURSER FÖR RÅDGIVNING

I rapporten Övergångszoner mellan skogs och jordbruksmark²⁵ framförs att det behövs mer och återkommande information och rådgivning om brynmiljöer. Man påpekar också att det i de fall då brynmiljön ligger i fastighetsgränsen är viktigt att lyfta behovet av samarbete mellan fastighetsägarna för att skapa en gemensam bild av hur övergångszonen bör se ut och skötas.

Inom projektperioden för Skogens miljövården finns rådgivning riktad till skogsägaren på den egna fastigheten, med syfte att ge råd om naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar. Inom Skogens miljövården räknar man med en snittkostnad på 7200 kronor per deltagare i individuell rådgivning i fält. Efter rådgivningen får skogsägaren ett rådgivningskvitto och med det som underlag kan hen sedan ansöka om stödet för att utföra åtgärderna. Detta skulle kunna vara en lämplig modell att arbeta efter i en förstärkt rådgivningsinsats för att stärka brynmiljöer, under förutsättning att insatsen kopplas till en förstärkning av Nokås. Det tillkommer dock även andra kostnader i en rådgivningssatsning, för projektledning, utbildning/kalibrering av rådgivare och framtagning av rådgivningsmaterial.

Skogsstyrelsen arbetar också med att stärka medvetenheten och kunskapen om skogssektorns gemensamma målbilder genom objektsvisa dialoger med yrkesverksamma riktade mot målbilderna, och att i samverkan utveckla målbilderna. Skogsstyrelsen har idag ingen rådgivning med specifik inriktning mot brynmiljöer.

För att öka medvetenhet och kompetens om naturvårdande skötsel för att gynna vilda pollinatörer samt nyskapande av bryn bland yrkesverksamma aktörer, är det

²⁵ Jordbruksverket 2018

sannolikt mer ändamålsenligt att genomföra satsningar på utbildning och kursverksamhet. Om dessa ska vara kostnadsfria för deltagarna krävs även här att resurser tillförs. Det vore bra om man till att börja med kunde genomföra en undersökning av privata skogsägares drivkrafter, att lägga som grund för anpassning av brynåtgivningen.

8.6.2 Statlig mark och kommunal mark

NATURVÅRDSVERKETS SKÖTSELANSLAG

Naturvårdsverkets anslag för skydd och skötsel av värdefull natur har ökat under de senaste åren. Det är därför rimligt att en satsning på brynmiljöer genomförs inom etappmålsperioden. Det kan till exempel handla om att inom reservatsskötseln lägga särskilt fokus på brynmiljöer eller andra satsningar som Naturvårdsverket kan styra inom skötselanslaget. En brist är att det inte finns fullständiga uppgifter om hur mycket brynmiljöer som ingår i befintliga skötselplaner. Det behöver inledningsvis kartläggas. Se även avsnitt 7.3.

LONA-STÖD

Kommuner kan söka LONA-medel för restaurering av mark som har potential att hjälpa vilda pollinatörer, till exempel genom avverkning, slyröjning, schaktning, grävning, bekämpning av invasiva växter eller sådd av ängsfrön. Det kan även gälla att ta fram underlag eller förvaltnings- och skötselplaner för en långsiktig skötsel av mark för vilda pollinatörer. Länsstyrelserna har möjlighet att prioritera projekt som stödjer brynmiljöer.

8.6.3 Jordbruksmark

Övergångszoner som ligger mellan betesmark och skog ingår ibland i jordbruksmark som berättigar till miljöersättning för betesmarker och slätterängar. Det krävs dock att zonerna ryms inom definitionerna av betesmark.

Vid restaurering av betesmarker och slätterängar kan den som söker stödet tillsammans med länsstyrelsen beskriva hur just övergångszonen mellan den blivande betesmarken och intilliggande skog ska se ut efter att åtgärder har genomförts. Det beskrivs i målbilden för marken i en restaureringsplan. Det är dock inte alltid en träd- och buskrik övergångszon ryms inom definitionerna av betesmark och berättigar då inte till miljöersättning. Det hindrar dock inte lantbrukaren från att ändå stängsla in denna del av marken och sköta marken med betande djur. Det tillkommer inga ökade kostnader, åtgärden bedöms rymmas inom befintliga stöd. Se även kap 7.1.2.

RÅDGIVNING

Informationsinsatser och rådgivning kan inkluderas i Greppa näringen²⁶ Inom Greppa näringen testas en modul kopplad till biologisk mångfald, där bryn är en av många åtgärder som beskrivs. Informationsinsatser och rådgivning om bryn ingår även i kompetensutveckling inom miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap, där Jordbruksverket och länsstyrelserna genomför verksamhet, bekostad av landsbygdsprogrammet.

I miljömålsrådsprojektet om övergångszoner som pågick 2016–2017 tog man fram ett informationsmaterial riktat till jord- och skogsbrukare.²⁷ Detta material kan även användas i kommande kampanjer.

Jordbruksverkets rådgivningsenhet har under våren 2021 haft ett antal träffar med biodlare för att diskutera frågan om konkurrens och vilken hänsyn som biodlare kan och bör ta för att vilda bin ska kunna samexistera med tambin. Denna aspekt bör även tas upp i samband med rådgivningsinsatser för brynmiljöer.

Rådgivningen bedöms inte kräva extra resurser för särskilda satsningar på brynmiljöer, istället handlar det om att prioritera inom befintlig budget.

8.7 Kopplingar till miljömålssystemet och andra etappmål

I det här avsnittet beskrivs hur etappmålsförslaget om övergångszoner mellan skogsmark och jordbruksmark kopplar och ger effekt på miljökvalitetsmålen. Just nu finns inga beslutade etappmål för biologisk mångfald, sedan de som har funnits har löpt ut. För att öka genomförandetakten och förbättra måluppfyllelse av de så kallade naturtypsmålen behövs en ny uppsättning etappmål, däribland sådana som har som mål att förbättra den gröna infrastrukturen. Där kan ett etappmål om brynmiljöer för pollinatörer ingå som en viktig del.

8.7.1 Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation

Väntad effekt: Förbättrad status och förbättrad genetisk variation för pollinatörer. Även andra arter kan gynnas av bättre pollinering och av artrika brynmiljöer.

8.7.2 Ekosystemtjänster och resiliens

Väntad effekt: ekosystemtjänsten pollinering bedöms förbättras i omfattning för både odlade och vilda arter och dessutom naturlig skadedjursbekämpning. Resiliensen förväntas öka. Fler människor får möjlighet att uppleva pollinerande

²⁶ Greppa näringen, 2021.

²⁷ Jordbruksverket, Gynna brynen och få nyttor tillbaka. Jordbruksinformation. 2018.

insekter och kanske också hitta mer vilda bär. Rika brynmiljöer gynnar också fältvilt.

8.7.3 Grön infrastruktur

Väntad effekt: Genom att motverka fragmentering av landskapet stärks livsmiljöerna och spridningsvägarna för pollinatörer. Förbättrade spridningsvägar möjliggör utbyte av genetiskt material mellan populationer.

8.7.4 Biologiskt kulturarv

Väntad effekt: Insatser i brynmiljöer är positiva för hävdberoende eller hävdgynnade arter.

8.7.5 Friluftsliv

Väntad effekt: Ett bryn kan utgöra en passage för friluftslivet. I samband med det kan jordblottor uppstå och vilket gynnar pollinatörer såsom bin som bygger sina bon i blottad mineraljord.

9. Uppföljning

Det föreslagna etappmålet kan följas upp av Naturvårdsverket i samarbete med berörda myndigheter, såsom Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, som en del i den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Det är resurs- och kostnadseffektivt att knyta uppföljningen av etappmålen till befintliga processer för uppföljning.

Utbetalda ekonomiska stöd som kan hänföras till naturvårdande skötsel respektive nyskapade av bryn är en viktig del av uppföljningen. På samma sätt ger den årliga föryngringsavverkningen möjlighet att följa nyskapandet av bryn. Hur övergångszonernas kvaliteter och lokalisering i landskapet förändras över tid behöver följas upp genom lämpligt miljöövervakningsprogram. Till att börja med krävs en mätning av hur förutsättningarna ser ut vid startåret.

Förslag på en nationell miljöövervakning av vilda pollinatörer håller på att tas fram av Lunds universitet och SLU på uppdrag av Naturvårdsverket. Programmet befinner sig dock i en pilotfas och behöver pågå under längre tid än till och med etappmålet. För att man ska kunna bortse från mellanårsvariationer i populationsstorlekar. Det kommer alltså inte att vara användbart i uppföljningen av etappmålet.

Vilket miljöövervakningsprogram som är bäst lämpat och mest kostnadseffektivt för att följa kvalitetsförändringar i övergångszoner behöver utredas vidare, liksom den sammantagna kostnaden för de olika delarna av uppföljningen. Vi kan dock förutsätta att uppföljningen kommer att kräva ökade resurser.

Det finns flera delar i Sveriges miljöövervakning som kan vara användbara i uppföljningen. De redovisas nedan.

9.1 Löpande miljöövervakning

Det pågår ett antal miljöövervakningsprogram som kan utvecklas för en övervakning av kvalitetsförändringar i övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark. Det behöver utredas vilket av de pågående programmen som är bäst lämpat för att övervaka utvecklingen av övergångszonerna. Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS), regional miljöövervakning i landskapsrutor (Remiil) och riksskogstaxeringen är tre program som skulle kunna vara lämpliga.

9.1.1 Linjekorsinventering inom NILS

Nationell inventering av landskapet i Sverige NILS har pågått sedan 2003.²⁸ Detta har skett genom stickprov på drygt 600 permanenta rutor, 25 km² stora, över hela landet. Datainsamling lämplig för inventering av bryn har där skett med linjekorsningsmetodik. NILS avslutade dock linjekorsningsinventeringen 2018 i samband med en då inledd och alltjämt pågående omstrukturering av programmet.

Enligt nuvarande planer ska dock en reviderad linjekorsningsinventering införas från 2022, bland annat för att tillgodose behovet av övervakning av småbiotoper i jordbrukslandskapet. För att följa upp föreslaget etappmål behöver detta kompletteras med uppföljning av bryn i och mot naturbetesmark, och dito slåttermarker, och själva mätprogrammet utvecklas vad gäller förutsättningar för pollinatörer. En uppskattning är att en löpande årlig uppföljning innebär cirka 1 mnkr per år. För en uppföljning av ett etappmål med ett bestämt målar som ligger nära i tiden är det dock effektivare att göra en specialanpassad inventering vid startåret och en vid måläret, vilka beräknas kosta 5 mnkr vardera.

9.1.2 Regional miljöövervakning av landskapsrutor - Remiil

Regional miljöövervakning av landskapsrutor (Remiil) har två delprogram som särskilt berör jordbrukslandskapet: Gräsmarknas gröna infrastruktur respektive Småbiotoper i åkerlandskapet.²⁹ Båda delprogrammen har pågått sedan 2009 och bygger på det utlägg med landskapsrutor som NILS hade från början. Övervakningen görs inom 3x3 km stora landskapsrutor. Stickprovet av landskapsrutor baseras på ett grundutlägg med relativt jämn fördelning i alla regioner i Sverige.

I gräsmarksövervakningen deltar samtliga län utom Gotland. I delprogrammet ingår alla slags gräsmarker med fokus på jordbrukslandskapet. Ängs- och betesmarker ingår som en viktig del, och är den del som har störst potential att anpassas för övervakning av brynzoner mot skog.

Tio länsstyrelser i Götaland och Svealand deltar i det delprogrammet om övervakning av småbiotoper. Antalet landskapsrutor som inventeras i de olika länen baseras på deras areal av åkermark. I övervakningen samlas förutom uppgifter om typiska landskapselement i eller vid åkermark, som stenmurar, diken och åkerholmar, även information om blommande och bärande träd och buskar vid åkermark. För att följa övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark i hela Sverige behöver fler län delta i delprogrammet. Dessutom behövs troligen utökad och riktad övervakning.

²⁸Naturvårdsverket, NILS-programmet. 2018.

²⁹Länsstyrelsen. Remiil-Regional miljöövervakning i landsskapsrutor. 2021.

9.1.3 Riksskogstaxeringen

Riksskogstaxeringen genomförs med inventeringsintervall om fem år för de permanenta trakterna.³⁰ Två tredjedelar av stickprovet utgörs av permanenta trakter, resten är tillfälliga. Provytor inom 25 m från eller precis på gränsen till annat ägoslag markeras vid inventeringen. Data finns för trädskiktning, blommande träd, täckningsarea av olika arter buskar. På ett mindre urval inventeras även arter i fält och bottenskikt vartannat år. Det blir dock höga medelfel, så möjligtvis kan tio-årsmedelvärden fungera.

Uppföljningen kan vara förknippad med vissa kostnader vilket beror på om det är data som ändå publiceras, eller om det behöver bearbetas på särskilt sätt.

9.2 Uppföljning av åtgärder och rådgivning

Genom att följa upp de arealer som fått ekonomiskt stöd går det genom beräkningar att omvandla det till hur många kilometer brynmiljöer som under etappmålsperioden har fått naturvårdande skötsel respektive nyskapats. Rådgivningsinsatserna skapar förutsättningar för att insatser genomförs och är därför viktiga att följa upp.

9.2.1 Uppföljning av rådgivningsinsatser

MÅLBILDERNA, NOKÅS, SKOGENS MILJÖVÄRDEN

Om det skulle tillsättas riktade medel för rådgivning i brynmiljöer är det möjligt att följa upp den specifika rådgivningen, till exempel angående deltagarantal och resursåtgång. Skogsstyrelsens objektsvisa dialoger med yrkesverksamma omfattar alla målbilder, men specificeras inte på berörd målbild.

KOMPETENSUTVECKLING INOM LANDSBYGDSPROGRAMMET

För att få bättre kunskap om vilken verksamhet som bedrivs inom kompetensutveckling och rådgivning inom landsbygdsprogrammet behövs framöver en bättre uppföljning. Det går i dag inte att bedöma hur stor andel av verksamheten inom områdena Ett rikt odlingslandskap och Ekologisk produktion som kan ha haft positiv påverkan på vilda pollinatörer. Inom Greppa Näringen finns en bättre statistik om vad enskilda rådgivningar har handlat om. Genom den kan man till exempel följa hur många som har fått rådgivning om integrerat växtskydd/IPM och den kommande modulen om biologisk mångfald vid åkermark.

På länsstyrelserna är det möjligt att följa upp rådgivningsinsatser med koppling till jordbruksmark och man kan även följa upp rådgivningsinsatser kopplade till brynmiljöer. Länen bestämmer själva vad som ska följas upp.

³⁰ SLU, Riksskogstaxeringen. 2021

9.2.2 Uppföljning av arealer som fått ekonomiska stöd

LONA

LONA -registret är redan sökbart på ett antal kriterier som kan användas för denna uppföljning såsom åtgärdskategori (restaurering), miljömål, organismgrupp (insekter), naturtyp (odlingslandskap, skog) och ekosystemtjänst (pollinering).

NOKÅS

Utbetalade och beviljade medel för Nokås följs upp på regelbunden basis på Skogsstyrelsen. Uppföljning av utbetalade stöd medför ingen merkostnad.

SAKANSLAG FÖR VÄRDEFULL NATUR

Naturvårdsverket följer årligen upp hur sakanslagen har använts och hur de bidrar till sysselsättning. En uppföljning av skötselmedel kopplat till brynmiljöer kan genomföras i samband med denna.

MILJÖERSÄTTNING FÖR SKÖTSEL OCH RESTAURERING AV ÄNGS- OCH BETESMARKER

Betesmarker som är godkända för miljöersättning för betesmarker och slåtterängar samt betesmarker som är under restaurering finns idag som jordbruksblock i blockdatabasen. Det är svårt att avgöra hur stor andel av betesmarkernas kantlängd som är övergångszoner med de kvaliteter som efterfrågas. Det kan vara möjligt att få fram en ungefärlig kantlängd genom att välja ut vissa skogsklasser i Nationella marktäckedata (NMD)³¹ genom en buffertzonsanalys bedöma hur många kilometer som kan vara värdefulla bryn. Hur avgränsningarna ska göras behöver dock utredas vidare. I dagsläget är det oklart vilka kostnader detta medför.

FÖRYNGRINGSÄVVERKNING

Skogsstyrelsen kan följa den årliga föryngringsäverknigen av skogsbryn genom inkomna äverkningsanmälningar och analys av satellitbilder. Detta görs dock inte idag. I kombination med Jordbruksverkets blockdatabas skulle det vara möjligt att genomföra stratifierade urval för analys och eventuell fältkontroll.

³¹ Naturvårdsverket, Nationella Marktäckedata (NMD).2020.

10. Analys av fler etappmål

10.1 Etappmål Grön infrastruktur

Flera etappmål inom Grön infrastruktur har tagits fram tidigare under året. Om de beslutas kommer de att bidra till att skapa bättre förutsättningar för vilda pollinatörer. Ett av dem bedöms som särskilt viktigt, Stärkt grön infrastruktur i slättbygd, som handlar om att skapa bättre förutsättningar för växt- och djurliv i jordbrukslandskapet genom att bevara och sköta småbiotoper. Inom detta mål kan även blomrika kantzoner i jordbrukslandskapet följas upp när och om miljöstödet beslutas.

10.1.1 Synergier och överlappningar med etappmål för grön infrastruktur

RESTAURERING AV GRÖN INFRASTRUKTUR

Senast 2026 har förutsättningarna för biologisk mångfald förbättrats genom restaurerad eller återskapad grön infrastruktur i anslutning till bebyggelse och Natura 2000-områden samt i och omkring värde-trakter, i den omfattning som anges i länsstyrelsernas handlingsplaner och andra beslutade planer och strategiska dokument om grön infrastruktur.

AV SÄRSKILT INTRESSE FÖR REGERINGSUPPDRAG VILDA POLLINATÖRER:

Enskilda, myndigheter och organisationer bör uppmuntras och stödjas i att söka medel för att genomföra restaureringar och återskapa förlorade värden kopplade till grön infrastruktur. Länsstyrelsernas handlingsplaner och andra beslutade planer och strategiska dokument om grön infrastruktur ska utgöra en grund för restaureringsåtgärderna. Dessa andra planer är kommunala grönstrukturplaner och vattenförvaltningsplaner. Även andra ännu inte beslutade strategiska dokument såsom Havs- och vattenmyndighetens kommande Nationella strategi för limnisk naturvård och åtgärdsarbete kan bidra till måluppfyllelsen.

HYGGESFRITT SKOGSBRUK

Skogens kvalitativa livsmiljöer för hotade arter ska öka och en större bredd av ekosystemtjänster gynnas i virkesproducerande bestånd, genom att Sverige till år 2023 ökar andelen hyggesfritt skogsbruk och på så vis stärker den gröna infrastrukturen.

AV INTRESSE FÖR REGERINGSUPPDRAG VILDA POLLINATÖRER:

Det är viktigt för biologisk mångfald, bredden av ekosystemtjänster och grön infrastruktur i landskapet att utvecklingen mot en ökad andel hyggesfritt skogsbruk fortsätter. Även om metoden tillämpas i mycket liten omfattning är en ökning

positiv för variationen av livsmiljöer i landskapet. Ett fortsatt fokus på hyggesfritt skogsbruk behövs för att utvecklingen ska gå framåt. Målet uttrycks som en önskvärd riktning och inte som en fast areal eller procentuell ökning.

GRÖN INFRASTRUKTUR I BESLUT OM MARK- OCH VATTENANVÄNDNING

Senast år 2025 ska påverkan på den gröna infrastrukturens funktionalitet beaktas i beslut och planer gällande mark- och vattenanvändning, så att biologisk mångfald stärks och förvaltas långsiktigt hållbart.

AV INTRESSE FÖR REGEREINGSUPPDRAG VILDA POLLINATÖRER

Grön infrastruktur är ekologiskt funktionella nätverk av livsmiljöer och strukturer, naturområden samt anlagda element som utformas, brukas och förvaltas på ett sätt så att biologisk mångfald bevaras och för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet. För att arbetet med grön infrastruktur ska få det genomslag som regeringen önskat i sina regeringsuppdrag till länsstyrelserna och sektorsmyndigheter är detta etappmål en naturlig del i det fortsatta arbetet med grön infrastruktur. Etappmålet syftar till att påskynda de förändringar som är önskade och generellt förbättra måluppfyllelsen.

STÄRKT GRÖN INFRASTRUKTUR I SLÄTTBYGD

Den ekologiska funktionaliteten i slättbygd ska väsentligen ha förbättrats till 2027. Detta ska uppnås genom att betesmarker, våtmarker och småbiotoper dels bevaras och sköts så att de bidrar till att stärka biologisk mångfald och grön infrastruktur, dels restaureras, återskapas och nyanläggs i en tillräcklig omfattning på platser där de bidrar till att stärka grön infrastruktur.

AV INTRESSE FÖR REGERINGSUPPDRAG VILDA POLLINATÖRER:

I slättbygderna råder idag brist på variation av livsmiljöer och viktiga landskapselement, vilket inverkar negativt på landskapets ekologiska funktionalitet. Därför behöver slättbygderna berikas med sådana livsmiljöer och landskapselement och på ett sådant sätt – både till funktion och lokalitet – att de stärker den gröna infrastrukturen.

En utgångspunkt är att genom stöd och rådgivning stärka incitamenten för markägare och lantbrukare att bidra till målet. För stärkt ekologisk funktionalitet krävs rätt sak på rätt plats i en dialog med brukarna. Genomförandet bör involvera samhällets alla relevanta processer och styrmedel. Slättbygdslandskapet behöver även tillföras olika livsmiljöer som är födosöks- och boplatsmiljöer samt spridningsvägar för olika organismgrupper på ett sätt så att de sammantaget bidrar till att öka den ekologiska funktionaliteten i landskapet.

De landskapselement som avses kan vara både småbiotoper, gräsmarker som våtmarker. De kan vara permanenta eller av mer temporär karaktär, och fyller då olika funktioner i landskapet. De kan därför inte helt ersätta varandra. Åtgärder eller insatser kan vara fortsatt eller förbättrad skötsel, restaurering eller

nyanläggning. De behöver också utföras i tillräcklig omfattning för att ge önskad effekt. Riktvärden är att antalet temporära småbiotoper har fördubblats och arealen betesmark med miljöersättning eller motsvarande har ökat med minst 2 000 hektar, samt att arealen våtmark har ökat med 5 000 hektar, jämfört med år 2020.

INFRASTRUKTURKANTZONER

Etappmål för infrastrukturkantzoner fanns också med som ett förslag i programområdets insatser för grön infrastruktur. Projektet valde dock att släppa det som etappmål, i enlighet med Trafikverkets önskemål, för att istället utveckla frågorna vidare inom ett samverkansprojekt.

10.2 Andra förslag

Flera förslag till etappmål har diskuterats i arbetsgruppen. Av olika skäl har vi bedömt att de inte var lämpliga att gå vidare med. Nedan följer några exempel. Det fortsatta arbetet i regeringsuppdraget om att föreslå lämpliga metoder kommer att kunna stärka arbetet även inom de miljöer som inte omfattas av det etappmål vi valt att fokusera på.

- Den strategiska planen för Sverige (Sveriges tillämpning av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP) förväntas beslutas av regeringen i slutet av 2021. Jordbruksverket har lämnat förslag om stöd för att anlägga blommande kantzoner och trädor till den strategiska planen (se kapitel 7.1). Om regeringen beslutar att detta stöd ska finnas i den strategiska planen kommer målnivåerna framgå där. Blomrika kantzoner är värdefulla för vilda pollinatörer, men eftersom det finns osäkerheter om stödet kommer att realiseras bedömer vi att det inte är möjligt att lämna förslag om kvantifierade mål för blommande kantzoner på åkermark i detta uppdrag.
- Ett etappmål om övergångszoner mellan skog mot ”annan öppen mark” inbegriper förankring med många aktörer. Vi har bedömt att det inom uppdragets tidsram inte är möjligt att ta fram ett sådant etappmål.
- Ett etappmål för skogsbyn i formellt skyddade områden kan visa på det statliga arbetet. Vi har bedömt att detta är intressant men inte omfattar så stor andel av skogsbyn i Sverige.
- Att ta fram ett etappmål som följer upp de åtgärder som har genomförts av olika aktörer i syfte att skapa bättre förutsättningar för vilda pollinatörer har diskuterats. Vi har bedömt att det passar bättre att föra in i myndigheternas regleringsbrev än som etappmål.
- Mål för ökad ekologisk produktion finns redan inom livsmedelsstrategin. I regeringens handlingsplan framgår att målet är 30 procent av jordbruksmarken.³² Vi har därför bedömt att det inte behövs ett etappmål för ekologisk odling i syftet att främja blomrika kantzoner.

³² Regeringskansliet, Regeringen lanserar ny handlingsplan för livsmedelsstrategin.

- Att ta fram etappmål för växtskyddsmedel kräver en lång förankringsprocess och ett omfattande utredningsarbete kopplat till ett sådant måls påverkan på den nationella livsmedelsproduktionen. Sedan 1 januari 2014 ska IPM (integrerat växtskydd) tillämpas av alla odlare inom EU. Det är ett av flera krav som EU:s direktiv om hållbar användning av bekämpningsmedel ställer³³. Mot bakgrund av ovanstående har vi bedömt att ett etappmål för bekämpningsmedel i syfte att främja blomrika kantzoner inte går att ta fram i dagsläget.
- Ett etappmål som handlar om att föra in brynmiljöer i handlingsplaner för grön infrastruktur har diskuterats. Vi bedömer att det inte är ett framgångsrikt etappmål eftersom det är osäkert om åtgärder för brynmiljöer verkligen genomförs även om de anges i handlingsplanen.

³³ Faktapromemoria 2019/20:FPM42

11. Förslagets kostnadseffektivitet

Förslaget innehåller flera områden för vidare utredning som gör det svårt att redovisa dess kostnadseffektivitet. Det finns behov av att utveckla i vilken grad insatser och rådgivning ska genomföras och vad det medför för kostnader, liksom i uppföljningen. En kombination av ökad rådgivning och ekonomiska styrmedel anser vi vara framgångsrikt för att nå målet.

11.1 Kostnadseffektivitet i förhållande till andra styrmedel eller åtgärder

Den föreslagna styrmedelskombinationen av rådgivning och bidrag har visat sig vara en bra kombination för att lösa andra miljöproblem. Vi anser att denna styrmedelskombination är att föredra även i detta sammanhang och att alternativa styrmedel har lägre kostnadseffektivitet.

Bryn har en stark karaktär av multifunktionalitet i landskapet. De gynnar produktivitet inom jordbruk, genom att öka avståndet till skuggande höga träd, som habitat för vilda pollinatörer som bidrar till vissa gröders produktivitet, och i viss mån som habitat för naturliga skadekontrollinsekter. Bryn gynnar förekomst av vilt för jakt, av värde för småbrukare med tillgång till bryn och erbjuder dessutom estetiska värden.

Rådgivning kommer att lyfta denna multifunktionalitet, och samtidigt vägleda avseende relativt enkla åtgärder av skötsel som främjar multifunktionaliteten, och kombinera detta med finansiella incitament. I rådgivningen bör det informeras om att den enskilde aktörens åtgärd motsvaras av liknande åtgärder på statligt och kommunalt ägd mark.

11.2 Analys av förslagets kostnadseffektivitet

Nivå och omfattning av själva etappmålet har satts för att i tillräcklig grad främja miljöstatusen för vilda pollinatörer och samtidigt vara acceptabel för berörda parter.

Vi bedömer att Nokås och LONA-stödet, stödet för restaurering av betesmarker och slåtterängar samt skötselmedel för skyddad natur är de mest kostnadseffektiva styrmedlen för att uppnå etappmålet. De har också haft gynnsam effekt på bevarandestatus inom sina respektive tidigare tillämpningsområden och kan tillämpas på privat, statligt och kommunalt ägd mark.

Vi bedömer att det finns hög acceptans för styrmedlen bland berörda aktörer och att det finns goda förutsättningar att de kan tillämpas och främja måluppfyllelsen.

11.3 Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet

Administration för styrmedlen Nokås och LONA finns redan. En osäkerhet skulle kunna vara om strukturen på ansökningar för Nokås och LONA för uppdragets avsedda ändamål skiljer sig från tidigare användningsområden av dessa stöd. Om stöden till exempel skulle bli mer fragmenterade, med flera små bidrag till ett större antal mottagare, skulle administrativa transaktionskostnader kunna öka. Kostnader för bidragens utbetalningsbelopp samt för myndigheter att administrera bidrag, skötsel, samt rådgivning kommer att påverka kostnadseffektiviteten.

Det är oklart om styrmedelskombinationen kommer att vara mer effektiv (vilket skulle gynna kostnadseffektiviteten) för små eller stora brukare. Storägare kan tänkas ha stordriftsfördelar i administration och därmed lägre transaktionskostnader per arealenhet i främjandet av bryn. Nettoproduktivitetseffekten på skog och jordbruk av bryn kan tänkas variera, eftersom både omfattningen på bruket liksom kombinationen av jord- och skogsbruk påverkar. Denna osäkerhet i kostnader anser vi dock inte stor nog att missgynna förslaget jämfört med alternativa styrmedel.

En del av den i uppdraget föreslagna markytan främjas troligen för vilda pollinatörer även utan de föreslagna styrmedlen. Dess andel av markytan är dock svår att uppskatta.

Om kostnader för ekonomiska stöd och rådgivning helt kan finansieras inom befintlig budget blir förslaget budgetneutralt. Det finns dock anledning att anta att ytterligare kostnader tillkommer genom behovet av både ökad rådgivning och höjda stödnivåer.

11.4 Utvecklingsbehov av underlag och information

Mer information behövs från sektorsmyndigheterna, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, avseende förslagens effekt på näringen. Förslagens kostnad för näringen är inte direkt proportionell mot den markarealen som föreslås omfattas. Anledningen är att bryn delvis kan ha gynnsam effekt på näringen, till exempel genom att förbättrad pollinering kan öka avkastningen från jordbruksmark.

Kostnadseffektivitet utgörs av kostnad per enhet av miljönytta.³⁴ För att uppskatta kostnaden för och miljönyttan av de föreslagna styrmedlen behövs mer information från de myndigheter som berörs av etappmålet. En uppskattning av förslagets grad av miljöstyrning behövs, inklusive den additiva effekten av kombinerade styrmedel. Skötsel av bryn förekommer i viss omfattning även utan styrmedel.

En uppskattning behövs av hur stor miljöstyrningen har varit i tidigare tillämpning av Nokås samt i miljörådgivningen. Det behövs dessutom underlag som visar hur stor sammanlagd budget som förslaget behöver för Nokås och rådgivning för att ge tillräckliga incitament till verksamhetsutövare för att uppnå avsedd miljönytta. Underlaget behöver inkludera uppskattning av administrationskostnad för myndigheten, bidragsnivå per arealenhet, antal arealenheter, och antal godkända bidragsansökningar – den senare påverkar i hög grad administrationskostnaderna.

Förslagets kostnad för offentlig sektor är inte direkt proportionell mot den markarealen som föreslås omfattas i förslaget. Till exempel kan faktorer som riktad satsning på vissa verksamhetsutövare påverka den totala kostnaden för offentlig sektor. Näringens positiva eller negativa preferens för bidrag kommer också att ha betydelse, liksom etappmålet signalvärde vilket kan ha en gynnsam effekt på frivilliga åtgärder oavsett bidragsförekomst och -nivå.

Vilka kostnader uppföljningen medför behöver också utredas vidare för att vi ska kunna ge en fullständig redogörelse av förslagets kostnadseffektivitet.

³⁴ Miljönytta är varor och tjänster som minskar miljöpåverkan

12. Källförteckning

Greppa näringen, websida: [2.6e46bb716fc11d726434f8b](https://www.greppa.se/2.6e46bb716fc11d726434f8b) - Greppa

Faktapromemoria 2019/20:FPM42 Rapport om EU:s direktiv om en hållbar användning av bekämpningsmedel.

Jordbruksverket. Rapport 2018:14, Övergångszoner mellan skogs och jordbruksmark Ett samverkansprojekt inom miljömålsrådet 2017
Webblänk: [ra18_14.pdf \(jordbruksverket.se\)](https://www.jordbruksverket.se/ra18_14.pdf)

Jordbruksverket, Jordbrukspolitiken från 2023, websida 2021-05-20
Jordbrukspolitiken från 2023 - Jordbruksverket.se

Jordbruksverket (2018). *Gynna brynen och få nyttor tillbaka*. Jordbruksinformation 11-2018 webblänk: [jo18_11.pdf \(jordbruksverket.se\)](https://www.jordbruksverket.se/jo18_11.pdf)

Länsstyrelsen. Remiil-Regional miljöövervakning i landsskapsrutor, hämtad från webbplats 2021-06-09 Publikationer - Remiil

Naturvårdsverket, NILS-programmet, hämtad från [Nils-programmet www 2021-06-09 Naturvårdsverket \(naturvardsverket.se\)](https://www.naturvardsverket.se/nils-programmet)

Naturvårdsverket. Pollinatörer och pollinering i Sverige – värden, förutsättningar och påverkansfaktorer. Stockholm: Naturvårdsverket. 2018. Rapport 6841. ISBN 978-91-620-6841-7

Naturvårdsverket regleringsbrev 2020: Regleringsbrev 2020 Myndighet
Naturvårdsverket - Ekonomistyrningsverket (esv.se)

Naturvårdsverket, Sverige prioriterar insatser för vilda pollinatörer och pollinering 2021-02-18 [Sverige prioriterar insatser för vilda pollinatörer och pollinering - Naturvårdsverket \(naturvardsverket.se\)](https://www.naturvardsverket.se/sverige-prioriterar-insatser-for-vilda-pollinatorer-och-pollinering)

Naturvårdsverket, Underlag till EU:s prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 år 2021-2027 (PAF = Prioritised Action Framework) websida 2020-04-22 [Underlag till EU:s prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 år 2021-2027 \(PAF = Prioritised Action Framework\) - Naturvårdsverket \(naturvardsverket.se\)](https://www.naturvardsverket.se/underlag-till-eus-prioriterade-avgardsplan-for-natura-2000-ar-2021-2027)

Naturvårdsverket, Nationella Marktäckedata (NMD)
hämtad från webbplats 2020-07-10, [Nationella marktäckedata - Naturvårdsverket \(naturvardsverket.se\)](https://www.naturvardsverket.se/nationella-marktackedata)

Regeringskansliet, Regeringen lanserar ny handlingsplan för livsmedelsstrategin hämtad från webbplats 2021-01-21 [Regeringen lanserar ny handlingsplan för livsmedelsstrategin - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/livsmedelsstrategin)

SCB (2019) Markanvändningen i Sverige, sjunde utgåvan, Stockholm SCB
ISBN 978-91-618-1660-6 (Print)

SLU, Riksskogstaxeringen, webbsida 2021-05-21 [Riksskogstaxeringen | Externwebben \(slu.se\)](#)

Skogsstyrelsen, Den svenska skogspolitiken, webbsida 2019- 04-25 [Den svenska skogspolitiken | SkogsSverige](#)

Skogsstyrelsen. RAPPORT 2018/13. Föreskrifter för anläggning av skog
Regeringsuppdrag.

Skogsstyrelsen, Stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås)
Webbsida 2021-06-11 [Skogsstyrelsen - Nokås](#)

Skogsstyrelsen, Stöd för ädellövsbruk, webbsida 2021-06-11 [Skogsstyrelsen - Ädellövsstöd](#)

[Skogsstyrelsen, Årsredovisning 2020, webbsida 2021-05-30 Skogsstyrelsen - Årsredovisning](#)

SOU 2014:50 Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten
(2014).

Svenska kraftnät, [Årsredovisning-2020, webbsida 2021-02-22 affarsverket-svenska-kraftnat-2020.pdf \(svk.se\)](#)

Trafikverket, Rapport 2021:064 [Redovisning av regeringsuppdrag 2020 om pollinatörer \(trafikverket.se\)](#)

13. Bilaga 1

Hur vi har räknat fram målnivåerna

Enligt NILS³⁵ finns det totalt 175 000 km skogskant som gränsar mot åker, ängs- och betesmark eller igenväxande jordbruksmark.

Ungefär två tredjedelar av kantlängden mot jordbruksmark finns i Götaland och Svealand, dvs. en dominans i södra Sverige eftersom det är där en övervägande del av jordbruksmarken finns.

Vidare utgörs 56 % av den totala skogskanten mot åker, ängs- och betesmark och igenväxande jordbruksmark av tvär skogsmantel eller bryn utan skogsmantel (det vill säga cirka 100 000 km). För ytterligare 30 % ligger "brynet" helt under träd (52 500 km). Det ger totalt ca 150 000 km skogskant där det är mest angeläget att förbättra betingelserna för vilda pollinatörer genom att en mer successiv övergång mellan skog och öppen mark skapas.

1 % av de 150 000 km ovan, det vill säga 1 500 km, är föremål för avverkningar varje år. Multiplieras det med de 6 åren fram till 2027 blir det 9 000 km. Vi bedömer att fler skogsägare vill bidra än endast de som slutavverkar. Vi bedömer att för 7 500 km satsar man på ett bryn vid slutavverkning. Vi bedömer också att för 2 500 km görs åtgärder i samband med åtgärder på den öppna jordbruksmarken (betes o slättermark som röjs/sköts), då skogsväxten helt enkelt inte är optimal i kanten eller i samband med naturvårdsskötsel i skyddade områden och på kommunal mark. Vår slutsats blir att en realistisk målnivå för nyskapande av bryn i övergångszonen mellan jord- och skogsbruksmark är 10 000 km.

Enligt NILS utgörs vidare ca 10 % av den totala skogskanten mot åker, ängs- och betesmark och igenväxande jordbruksmark av successiva övergångar (med NILS terminologi är det buskbryn med buskar före skogsmantel, trappstegsformat buskbryn och mosaikbryn), dvs. ungefär 18 000 km bryn av relativt god kvalitet för vilda pollinatörer men där skötsel krävs för att upprätthålla eller ytterligare höja kvaliteten.

Enligt RT (riksskogstaxeringen)³⁶ har ca 80 % av skogskanten mot jordbruksmark mer än 30 % löv. En tredjedel hyser rikligt med buskar eller småträd.

Utifrån ovan anförda siffror kan man anta att det finns relativt goda förutsättningar att skapa gynnsamma betingelser för vilda pollinatörer genom fortsatt hävd eller någon form av riktade insatser inom 15 000 km befintliga bryn.

³⁵ Naturvårdsverket, NILS-programmet. 2018.

³⁶ SLU. 2021.

