

**Missiv**

Datum
2022-12-22

Diarienummer
4.3.17-21214/2022

Miljödepartementet
Regeringskansliet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av Naturvårdsverkets redovisning om ett nationellt program för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker

(Ert diarienummer M2022/01896)

Jordbruksverket har getts möjlighet att yttra sig över ovan rubricerad redovisning. En del i redovisningen är ett förslag på förordning och det är synpunkter på detta författningsförslag som vi redovisar i vårt svar.

Miljödepartementet har önskat att svaret lämnas i två versioner, en pdf (tillgänglighetsanpassad) och en i format som är bearbetningsbar (t.ex. word).

Jordbruksverket översänder härmed svar på remiss enligt ovan önskemål om format.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Emma Svensson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Olof Johansson, Anna Blomquist, Lisa Karlsson och Sara Sundelius deltagit.

Christina Nordin

Emma Svensson

Missivet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilagor

Bilaga 1. Svar på remiss av Naturvårdsverkets redovisning om ett nationellt program för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker i pdf format.

Bilaga 2. Svar på remiss av Naturvårdsverkets redovisning om ett nationellt program för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker i word format.

Kopia till

Näringsdepartementet

Naturvårdsverket

Svar på Remiss av Naturvårdsverkets redovisning om ett nationellt program för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker

Sammanfattning

Jordbruksverkets svar fokuserar på författningsförslaget samt konsekvensutredningen och bedömningen av statsstödsregler. Författningsförslaget innehåller regler för ersättningarna

- hamling
- restaureringshamling
- naturvårdsbränning på ljunghed och gräsmark
- myrslåtter
- restaurering av betesmarker och slåtterängar.

Därutöver finns avsnitt om inledande bestämmelser, allmänna bestämmelser, om ersättning, ansökan och beslut om ersättning, administrativt ansvar, kontroll och uppföljning, återbetalningsskyldighet, bemyndiganden samt överklagande.

Jordbruksverket bedömer att förslaget kommer att bidra till att nå miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. I samband med att ersättningarna lyfts ut ur Sveriges genomförande av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) finns dessutom möjligheter att ha enklare stödkonstruktion, ansökningsförfarande, handläggning samt kontroll och uppföljning jämfört med ersättningar som hanteras inom CAP. Detta samt ersättningsnivåer som är högre än nuvarande nivåer kan bidra till attraktivare ersättningar som ökar anslutningen.

Jordbruksverket bedömer dock att omfattningen av åtgärderna kan minska på grund av en lägre total budget jämfört med nuvarande tilldelning inom landsbygdsprogrammet, förslag på högre ersättningsnivåer och en breddning av åtgärderna jämfört med hur motsvarande åtgärder har hanterats inom CAP.

I konsekvensutredningen framgår att förslaget utgår från att administrationen så långt som möjligt bör förenklas samtidigt som Jordbruksverket noterar att det finns en önskan att efterlikna eller koppla ihop delar av stödhanteringen med jordbrukarstöd i CAP, vilket riskerar att komplicera administrationen både för handläggande myndigheter och lantbrukare. En förenkling för stödmottagare som

nämns är att det inte finns krav på att genomföra en åtgärd varje år, vilket varit ett krav idag när åtgärderna är inom CAP.

Jordbruksverket redovisar synpunkterna i följande avsnitt.

- Administrativa kostnader
- Teknisk lösning för att administrera ersättningarna
- Kopplingar till miljöersättningar och stöd inom CAP
- Statsstödsregler
- Definitioner
- Övrigt

Administrativa kostnader

Naturvårdsverkets sammantagna bedömning är att de administrativa kostnaderna för handläggning ökar jämfört med om de hanteras som nu inom CAP. Stödmottagarens administrativa kostnader har inte gått att uppskatta, men även de bedöms öka. I konsekvensutredningen anges att Naturvårdsverket gör *bedömningen att kostnaden för att handlägga de nationella ersättningarna kommer att öka med 10–50 %, beroende på åtgärd* (avsnitt 5.7). Bedömningar inom tidigare interna utredningar på Jordbruksverket visar att nationellt finansierade stöd bör ha lägre administrativa kostnader jämfört med CAP. Ambitionsnivån för att nationellt hantera ersättningar som omfattar 15 miljoner per år bör inte ha en liknande hantering av jordbrukarstöden som omfattar cirka 13 miljarder kronor per år som målbild. Det gäller exempelvis för kontroller och ansökans- och handläggningssystem (se avsnitt om teknisk lösning för att administrera ersättningarna).

I 35 § framgår att länsstyrelsen ska utöva kontroll över att villkor följs. Det är svårt att bedöma vilka kontroller som ska göras och hur kontrollerna ska genomföras eftersom kontrollerna föreslås regleras i föreskrifter. I avsnitt 3.1.8 står att ett lämpligt kontrollprogram behöver utgå från dagens kontrollarbete inom CAP och tas fram i dialog med länsstyrelserna som är de som ska genomföra kontrollen. En väsentlig skillnad mot jordbrukarstöden är de krav på kontroll- och sanktionssystem som kommer från EU-regler vilket ger ett mycket omfattande system som Jordbruksverket anser inte ska vara det som ska eftersträvas för en nationell ersättning, särskilt inte när budgeten är mycket begränsad jämfört med CAP. Ambitionsnivån för kontroller och uppföljning bör vara i linje med andra åtgärder som finansieras nationellt.

De rådgivnings- och informationsinsatser som underlaget hänvisar till och som finns inom CAP ligger utanför stödhandläggning men i konsekvensutredningen kan det tolkas som att den är inräknad i handläggningskostnader. Dessutom är bedömningen att tidsåtgången för rådgivning kommer att öka p.g.a. att ansökningarna ska hanteras i ett nytt system. Jordbruksverket vill poängtera att

den rådgivning som kan ges inom CAP ska vara helt frikopplad från tillgång till ansökans- och handläggningssystem.

Jordbruksverket lyfter här några exempel på åtgärder som kan minska de administrativa kostnaderna:

- Sätt högre gränser för att söka om stöd t.ex. öka minsta antalet träd som ingår i ett beslut om hamling, höj minsta omfattning i areal eller sätt ett belopp som en ansökan minst måste nå upp till för att få beslut om stöd. Jordbruksverket betalar till exempel inte ut belopp som är lägre än 1 000 kronor per miljöersättning,
- Betala ut ersättningarna som ett engångsbelopp istället för fördelat per år. Detta kan innebära att man gör utbetalning endast vid ett tillfälle för en ersättning som spänner över flera år, men det kan också innebära att man tar bort flerårigheten och betalar ut ersättning de år åtgärden genomförs t.ex. hamling och naturvårdsbränning.
- Rikta ersättningarna tydligare t.ex. genom att
 - stryka åtgärden restaureringshamling som inte ingick i uppdraget (och inte finns inom CAP idag)
 - enbart bevilja ersättning för hamlade träd som finns på ängs- och betesmarker
 - Inte ge stöd till naturvårdsbränning av marker som inte följs av andra hävdåtgärder, dessa marker har inte tidigare hanterats inom CAP. Marker som får jordbrukarstöd kan inte enbart skötas med bränning flera år i följd.
 - Rikta naturvårdsbränning enbart till de län som har utpekade naturtyper eller arter.
- Minska antalet fältbesök i samband med beslut, särskilt för myrslåtter.
- Ta bort krav på plan för hamling och restaureringshamling och ersätt med generella villkor, eventuellt kompletterat med en möjlighet att ställa enstaka villkor i beslutet istället för i en plan.
- Ta bort möjligheter till undantag från villkor alternativt tydliggör i regelverk vilka särskilda skäl som kan leda till undantag (29 §)
- Samla reglerna så långt det går i en författning för att minska risker att behöva ändra i två författningar parallellt.
- Att vissa länsstyrelser sköter handläggningen åt flera län. Sådana exempel finns även för jordbrukarstöden där Länsstyrelsen i Skåne hanterar jordbrukarstöd i Blekinge län.

Teknisk lösning för att administrera ersättningarna

Vid beslut om vem som ska tillhandahålla den tekniska lösningen är det viktigt att ha kundperspektiv och ambitionsnivå i förhållande till stödets omfattning i fokus. Redovisningen saknar en utförlig beskrivning om den tekniska lösningen och detta behöver kompletteras och konkretiseras. Till exempel är det inte tydligt om

förslaget innebär att länsstyrelserna ska ta fram ett gemensamt ansökanssystem eller om det också kan vara upplägg som skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. Jordbruksverket håller inte med om bedömningen att det generellt är lämpligare att den myndighet som arbetar i det administrativa systemet bör utveckla och äga det då föreskrifter och vägledning ägs av annan myndighet.

Jordbruksverket har i samband med Naturvårdsverkets uppdrag fått frågan om den tekniska lösningen för att administrera de nationella ersättningarna kan vara samma system som Jordbruksverket har för ersättning till betesmarker och slåtterängar. Jordbruksverket har inte sett att detta är genomförbart men påpekar att det eventuellt kan vara möjligt är att hantera ansökan av de nationella ersättningar via e-tjänsten SAM internet dvs. att lantbrukaren söker om de nationella ersättningarna i samma system som hen söker om jordbrukarstöd. Det ligger enligt vår bedömning dock flera år fram i tiden innan något sådant kan prioriteras och det är först efter en analys som tidigast kan göras under 2023. En sådan lösning innebär också en annan hantering av ansökan under minst ett par år, vilket inte bör förenkla för lantbrukaren.

Här sammanfattar vi några av de medskick vi tidigare lämnat till Naturvårdsverket när det gäller teknisk lösning och som vi fortfarande anser är relevanta att föra fram i det här sammanhanget.

- Det är varken rimligt, försvarbart eller möjligt att bygga upp ett lika automatiserat flöde som finns för jordbrukarstöden som hanteras av Jordbruksverket.
- En enklare lösning är exempelvis en E-blankett och handläggning i excel-mallar.
- Undersök lösningar där publika karttjänster kan användas för att rita in området hen söker stöd för och bifoga det till ansökan.
- Länsstyrelserna har tillgång till BASEN, Jordbruksverkets blockdatabas. Här kan de se om det finns stödberättigande block med markklass och skifte sökta med grödkod 52 (betesmark). Det innebär att information i BASEN skulle kunna användas i handläggningen utan att koppla ihop systemen. En förutsättning för en sådan lösning är att en informationsklassning ur dataskydds- och sekretessynpunkt först genomförs.
- Exempel på lösningar är de krisstöd som infördes under 2022 får att mildra lantbrukarnas svårigheter p.g.a. kostnadsökningarna inom lantbruket. Där byggde länsstyrelserna upp ett formulär via Boverket, ett urval av länsstyrelserna skötte handläggningen och stödet betalades sedan ut av Boverket. Andra tjänster som bör gå att få inspiration av är LONA-tjänsten (Naturvårdsverket) eller LOVA ansökan (e-tjänst via länsstyrelserna)

Jordbruksverket behöver tillgång till statistik om myrslåtterängar och restaurering av betesmarker och slåtterängar för den officiella statistiken och för uppföljning av

miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. Med den tekniska lösningen som föreslås är det oklart om statistik behöver samlas in från varje län eller om Naturvårdsverket kan tillhandahålla detta samlat. En samlad leverans av statistik är att föredra. Utifrån detta ser vi ingen anledning till att Jordbruksverket kan behöva åtkomst till den tekniska lösningen som handläggande myndighet ska tillhandahålla (9-10 §§).

Kopplingar till stöd i den Strategiska planen (CAP)

Jordbrukarstöd

Naturvårdsbränning av ljunghed och gräsmark är en åtgärd som kan genomföras på marker med miljöersättning och där det kan finnas risk för dubbelfinansiering beroende på hur kalkylen för naturvårdsbränning utformas. Detta gäller särskilt bränning på slätteräng där det finns krav på fagning i miljöersättningen. Denna risk finns redan nu inom CAP och hanteras genom att naturvärdena ska vara påtagligt gynnade av bränning om en slätteräng ska kunna få ersättning för bränning och att bränningen går utöver den skötsel som ersätts genom miljöersättningen för slätterängar. Jordbruksverket föreslår därför att 19 § ska formuleras om till: *Naturvårdsbränning av slätterängar som har åtagande för miljöersättning får endast beviljas om slätterängen har naturvärden som är påtagligt gynnade av bränning och finns på mark som motsvarar hävdberoende gräsmarksnaturtyper enligt bilaga 1 till art- och habitatdirektivet och där bränningen går utöver den skötsel som krävs enligt miljöersättningen.*

För restaurering av betesmarker och slätterängar föreslår Jordbruksverket justering av 31 § så att regleringen enbart avser besiktning och dokumentation av åtgärder på areal som ingick i beslut om restaurering. Det kan också vara lämpligt med ett tillägg av att dokumentation ska ske enligt anvisad mall.

Efter avslutad restaurering ska länsstyrelsen besiktiga resultatet ~~och fastställa den areal som ska skötas som slätteräng eller betesmark.~~

Besiktningen ska dokumenteras. ~~på ett sådant sätt att den kan användas som underlag inför fastställande av markklass och ansökan om ersättning för särskild skötsel enligt 8 kap. 10 § förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.~~

Att besikta marken ska fokusera på att kontrollera att planen för restaurering följts och dokumentera eventuella avvikelser från denna. Den behöver inte samtidigt fastställa den areal som kan ingå i ett åtagande för jordbrukarstöd. Fastställande av mark och areal som ska ingå i jordbrukarstöden görs i samband med ansökan om jordbrukarstöd. I praktiken kanske detta kan göras vid samma tillfälle men det bör inte regleras så då det är två olika processer. Det är också därför som det är arealen som framgår av dokumentation från besiktning som ska bevaras och skötas i minst 5 år oavsett om denna areal helt eller delvis överlappar med areal som ingår i

ansökan om jordbrukarstöd. Därför bör även 32 § justeras, med följande förslag på tillägg och ändringar:

*Mottagaren av ersättning för restaurering ska bevara och sköta **den restaurerade arealen** ~~den fastställda arealen som betesmark och slåtteräng~~ i minst fem år från och med kalenderåret efter att restaureringen har avslutats och godkänts.*

Jordbruksverket saknar kalkylerna för de föreslagna ersättningsnivåerna, de borde ha funnits med i remissen. De beskrivna villkoren indikerar dock att kalkylen för hamling och restaureringshamling har med kostnadsposter om att röja igenväxning vid hamlade träd. Om sådana kostnadsposter är med bör de tas bort eftersom det är ett generellt villkor i miljöersättningen att igenväxning ska hållas borta, så det finns en risk för dubbelfinansiering på marker som sköts med miljöersättning.

Kompetensutveckling

17 § och 30 § anger att det ska finnas en plan för restaureringshamling respektive restaurering av betesmark och slåtteräng. Vad som ska ingå i planen får Naturvårdsverket meddela i föreskrift. Vilka krav som finns i planen kan påverka möjligheter till rådgivning. Rådgivning får inte motsvara sådant som ska göras enligt plan, till exempel ett uppföljande besök.

I redovisningen framgår att länsstyrelsen ska ansvara för att den rådgivning som sker inom ramen för CAP också inkluderar det nationella programmets åtgärder. Jordbruksverket menar att det är den samverkansgrupp och de prioriteringar för rådgivning som den gör som ansvarar för omfattningen av rådgivningen.

Statsstödsregler

Naturvårdsverkets bedömning är att förordningen för de nationella ersättningarna inte behöver notifieras eftersom det inte är ett statsstöd. Slutsatsen bygger på bedömningen att ersättningarna utgår för en tjänst som är av allmänt ekonomiskt intresse genom bevarandet av odlingslandskapets biologiska mångfald och att de fyra Altmarkkriterierna därefter har funnits uppfyllda (kapitel 4 i redovisningen). Detta återspeglas i 33 §, där det framgår att *ett beslut om ersättning ska förenas med information om att mottagaren har en skyldighet att utföra åtgärden då den utgör en tjänst av allmänt intresse.*

I 37 § 1 framgår sedan att mottagaren är återbetalningsskyldig om denne har kompenserats på ett sätt som överstiger kostnadstäckningen och rimlig vinst. Enligt 38 § är det länsstyrelserna som ska hantera återbetalningskraven. Detta är en återbetalningsskyldighet som härrör från bedömningen att ersättningarna är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Jordbruksverket anser att det inte är rimligt att bedömning om återbetalningsskyldighet görs i efterhand av handläggande myndighet som inte har ansvar för kalkylerna som ligger till grund för ersättningsnivån. Vi anser att den bedömningen ska göras i samband med att

kalkyler för ersättningsnivå tas fram. Om kostnader för att genomföra en åtgärd varierar så mycket att en schablonersättning är osäker bör man antingen hantera detta genom olika schablonbelopp eller att ersättningen betalas ut för faktiska kostnader. En sådan hantering som föreslås i 37 § riskerar också att skapa osäkerhet för stödmottagaren eftersom det inte är huruvida åtgärden har genomförts på ett korrekt sätt som blir styrande utan att stödmottagaren istället kan riskera att bli återbetalningsskyldig för att åtgärden genomfördes billigare än schablonen.

Jordbruksverket har inte några liknande nationella stöd för natur- och kulturmiljöer att jämföra med men har noterat att Skogsstyrelsens nationella stöd för natur- och kulturmiljöåtgärder inom skogsbruket (NOKÅS) endast får lämnas i enlighet med regler för stöd av mindre betydelse enligt förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket. Dessa ersättningar kan tyckas vara likvärdiga när det gäller syfte och målgrupp men även innehåll då NOKÅS kan användas för till exempel naturvårdsbränning och hamling.

Det finns idag vissa stöd inom landsbygdsprogrammet som inte helt är riktade till jordbruks- eller fiskerisektorn och dessa hanteras genom gruppundantag och stöd av mindre betydelse. Stöd till restaurering av betesmarker och slåtterängar är ett sådant eftersom bedömning tidigare har gjorts att alla stödmottagare inte säkert räknas till jordbrukssektorn.

Vad gäller bedömningen om stödet ska ses som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse instämmer vi i tolkningen att det är ett föränderligt begrepp som ska definieras av medlemsstaterna själva. Vi noterar dock att begreppet traditionellt sett används i samband med utformningen av stöd för olika samhällsfunktioner så som avfallshantering, ambulanser och kollektivtrafik, att det ska röra sig om tjänster som marknaden inte, på rimliga villkor, ska kunna tillgodose det allmänna behovet samt att Kommissionen uttalat att det ska röra sig om tjänster som är riktade till medborgarna eller ligga i hela samhällets intresse. Jordbrukssektorn som även här utgör majoriteten av de tilltänkta stödmottagarna har inte ansetts träffas av den beskrivningen tidigare utan anses normalt falla under statsstödsregelverket där något av undantagsregelverken behöver aktualiseras.

Vi vill också framföra att vi förvisso inte kan se att ett ersättningstak är ett krav utifrån förslaget men bedömer att det vore lämpligt mot bakgrund av att liknande ersättningar som istället grundats på gruppundantagsbestämmelserna eller regler om försumbart stöd innehåller ersättningstak.

Utifrån ovan är Jordbruksverket tveksam till den bedömning som Naturvårdsverket gjort och vill betona att om det visar sig vara ett olagligt statsstöd så drabbar det stödmottagaren.

Definitioner

Jordbruksverket saknar definitioner av begrepp som används i författningen.

Vi saknar en definition av betesmarker och slåtterängar som nämns i 26, 31 och 32 §§. Det bör finnas en definition som tydliggör om det är så att betesmarker och slåtterängar är definierade på samma vis som betesmarker och slåtterängar i den strategiska planen¹. För någon ersättning (se 12 och 16 §§) används begreppet ängs- och betesmarker och det är oklart om det är samma marker som betesmarker och slåtterängar.

Även markområde, vattenområde, åkermark och annan mark och impediment är begrepp som används i författningsförslaget och som bör definieras. I samband med detta kan man även tydliggöra om det behöver finnas en begränsning i hur stor andel av bränningsarealen som får vara impediment eller annan mark som inte bränns enligt 21 §. Även innebörden av regelbunden avslagning i 22 § skulle behöva förtydligas.

Ett annat begrepp som är svårt att förstå utan definition är aktiv vattenregim (24 §). Det är oklart om detta betyder att översilning och dämning ska styras aktivt eller om det även kan vara naturlig översilning eller äldre anläggningar som finns men som inte aktivt sköts genom reglering av vatten över året.

Övriga kommentarer på författningsförslaget

I 11 § är det oklart om träd räknas som hassel eller om hassel inte behöver uppfylla kraven i andra meningen.

I 29 § används benämningen EU-stöd utan att detta definieras tydligare, är det enbart stöd inom CAP som avses eller är det även annan EU-finansiering som t.ex. LIFE-programmet?

I 34 § bör den omfattning i hektar som ligger till grund för ersättningen framgå av beslut om ersättning.

De uppgifter som stödmottagaren ska lämna enligt 36 § för uppföljning och utvärdering bör enligt vår bedömning istället redovisas i samband med ansökan. Stödmottagaren ska inte behöva lämna uppgifter som krävs för uppföljning av åtgärden i efterhand.

Förslaget innebär vidare att det är olika ersättningsnivåer för restaurering av betesmarker respektive restaurering av slåtteräng. Det kan finnas skäl för detta då restaurering av slåtterängar kan inkludera kostnader för stubbfräsning. Samtidigt ställer detta krav på att marken efter restaurering ska skötas med en viss hävdform,

¹ Definitionerna för betesmarker och slåtterängar för ersättningar i den Strategiska planen finns i Jordbruksverkets föreskrifter, vilka ännu inte är beslutade.

vilket innebär att även hävdformen bör kontrolleras efter att själva restaureringen är slutbesiktigad.