

Regeringen, Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över naturvårdsverkets redovisning om ett nationellt program för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker

Er beteckning: M2022/01896

Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar att det kommer finnas ett ersättningssystem för restaurering och vissa skötselmetoder i ängs- och betesmarker. Den tilldelade budgeten bedöms dock för liten för de behov som finns för att nå de nationella miljömålen. Länsstyrelsen motsätter sig de delar av förslaget som innebär att länsstyrelserna ska få huvudansvaret för det administrativa systemet för ansökningar, utbetalning etcetera. Länsstyrelsen delar däremot uppfattningen att det är lämpligt att länsstyrelserna utför handläggning. Slutligen lämnar Länsstyrelsen synpunkter på det administrativa systemet samt några detaljer i stödförordningen.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen välkomnar att det kommer att finnas ett ersättningssystem för föreslagna åtgärder eftersom det är mycket viktigt för att stärka den biologiska mångfalden i odlingslandskapet och därmed uppnå miljömål och mål i Agenda 2030. Den tilldelade budgeten bedömer Länsstyrelsen dock skulle behöva öka väsentligt med tanke på de behov som finns nationellt.

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak med förslaget som Naturvårdsverket redovisar, men med undantaget att länsstyrelserna under rådande omständigheter ska få huvudansvaret för det administrativa systemet för ansökningar, utbetalningar etcetera. Därmed avstryker vi berörda delar (7 §, 9 § och 10 §) i författningsförslaget. Vad gäller det administrativa stödet konstaterar Länsstyrelsen att det saknas en konsekvensanalys för Naturvårdsverkets förslag då bland annat ansvarsfrågan, utvecklings- och förvaltningskostnader samt alternativa lösningar inte är utredd. Utöver detta behöver beaktas hur detta förslag möter uppdraget att förenkla för företagare/brukare då stora delar av målgruppen för stödet ansöker om andra stöd hos Jordbruksverket (CAP). Länsstyrelsen har verksamhet inom så gott som alla

politikområden och prioriteringen av IT-utvecklingsinsatser är svår och mycket begränsad. Länsstyrelsen har idag inte möjlighet att prioritera utvecklingen av ett administrativt system då formellt uppdrag saknas och att IT-organisationen är hårt belastad och inte dimensionerad för fler uppdrag.

Det är viktigt att arbetet med vägledning och åtminstone en temporär administrativ hantering klarläggs snart så att ersättningar kommer i gång någorlunda snabbt för att målgruppens intresse för åtgärderna inte avtar och att tilldelade medel kommer till användning. Länsstyrelsen bedömer inte att det är möjligt att komma i gång med utbetalningar vid årets start, utan en rimlig ambitionsnivå är april-maj.

Synpunkter på förslagets olika delar

I delredovisningen föreslås att länsstyrelserna ska handlägga, besluta i ärenden, genomföra kontroll och utbetalningar. Länsstyrelsen delar den uppfattningen eftersom detta bör vara både det effektivaste och bästa alternativet ur kundperspektiv då motsvarande handläggning inom CAP sedan tidigare utförts av länsstyrelserna. Länsstyrelsen instämmer också i förslaget att statliga myndigheter inte ska kunna söka medel då det är effektivare att finansiera åtgärder/skötsel direkt via anslag från exempelvis 1:3 Värdefull natur.

Länsstyrelsen ser ett behov av en utökad finansiering då behovet och effekten av åtgärderna som omfattas är mycket viktig för odlingslandskapets utveckling avseende natur- och kulturvärden och därtill relaterade miljömål och Agenda2030-mål. I synnerhet bedöms medlen otillräckliga i ljuset av att anslaget 1:3 är neddraget i budgetpropositionen 2023 och planeras fortsätta minska. Redan under 2023 kommer sannolikt medel utöver de 15 miljoner kr behöva tas från 1:3-anslaget för att täcka länsstyrelsernas administration samt även inrättande av administrativt system.

Det faktum att de föreslagna stöden hanteras nationellt skapar flexibilitet, vilket Länsstyrelsen bedömer ökar kostnadseffektiviteten i åtgärderna, det vill säga att det kan bli mer naturvårdsnytta för pengarna. Förhoppningsvis kan det också gynna brukarnas intresse. Det finns dock en risk att den ökade flexibiliteten åtminstone inledningsvis gör att nya situationer kommer att uppstå och kräva ökad handläggningstid för att göra särskilda bedömningar och tolkningar.

Det är bra att Naturvårdsverket tar det vägledande ansvaret, men det är viktigt att vägledningsarbetet kommer i gång snabbt för att hålla kostnadseffektiviteten hög, minska omotiverad brist på likabehandling samt upprätthålla målgruppens intresse för att genomföra åtgärder.

Synpunkter angående administrativt system

Liksom Jordbruksverket kan inte Länsstyrelsen under rådande omständigheter prioritera att utveckla och förvalta ett IT-stöd enligt förslaget på grund av att det inte finns något formellt uppdrag och för att det är en mycket hög belastning på IT-organisationen. Den höga belastningen beror i grunden på att länsstyrelserna förvaltar, utvecklar och nyttjar en mycket stor mängd IT-stöd med begränsade resurser samtidigt som krav kring exempelvis säkerhet, personuppgiftshantering och tillgänglighet har ökat.

Länsstyrelsen anser att det är för tidigt att avgöra vem som ska ansvara och tillhandahålla det administrativa systemet eftersom kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser inte hunnits med i nödvändig utsträckning. I synnerhet saknas underlag för att avgöra ambitionsnivå och bedöma konsekvenser av olika alternativ. Länsstyrelsens förslag är därför att Naturvårdsverket i samverkan med länsstyrelserna och Jordbruksverket vidare utreder ambitionsnivåer och ansvar på kort och lång sikt. Särskilt bör alternativet att Jordbruksverket tar ansvaret utredas vidare, eftersom det bedöms som mest kostnadseffektivt och bäst ur ett kundperspektiv. Även alternativet att Naturvårdsverket förvaltar i rollen som programansvarig bör också konsekvensanalyseras djupare än vad som är gjort i delredovisningen. För att skapa en lösning som kan hålla över tid föreslår Länsstyrelsen att tidplanen för utveckling och driftsättning av ett långsiktigt hållbart system förlängs minst ett år.

I det uppdrag som Naturvårdsverket fått av regeringen beskrivs att det administrativa systemet ska vara användarvänligt, kostnadseffektivt, rättssäkert och möjliggöra uppföljning. Med tanke på att kunduppgifter och handläggning inom CAP sköts inom Jordbruksverkets IT-system instämmer Länsstyrelsen i Naturvårdsverkets bedömning att det vore sannolikt både mer användarvänligt och kostnadseffektivt att Jordbruksverket även hade ansvar för detta system. Syftet med nya CAP är att förenkla och då är det kontraproduktivt om ett nationellt system tvingar brukare att ha kontakt med ytterligare en myndighet. Oavsett vem som i framtiden förvaltar det administrativa systemet så är det viktigt att det för målgruppen upplevs som ”en väg in”. Om länsstyrelserna kommer att ansvara för systemet kommer det därför bli nödvändigt att hämta uppgifter från Jordbruksverkets system, vilket ökar kostnaden för utveckling och drift samt komplicerar informationshanteringen (GDPR etcetera) och skapar ett tekniskt beroende mellan myndigheterna. Detta beroende understryks också av att Naturvårdsverket i redovisningen föreslår att de och Jordbruksverket får ges direktåtkomst till den tekniska lösningen.

Synpunkter på författningsförslag

Hamling, 12 § andra stycket

I förslaget till stödförordning anges att ”ett beslut om ersättning får i mindre omfattning även avse träd i angränsande åkermark eller annan mark”. Länsstyrelsen i Hallands län anser att begreppet *i mindre omfattning* bör utgå. Länsstyrelsens uppfattning är att hamlade träd ofta kan finnas i åkermark eller övergångsmark till annat markslag och att de träden ofta är minst lika viktiga för biologisk mångfald. 12 § andra stycket kan istället formuleras ”ett beslut om ersättning får även avse träd i angränsande åkermark eller annan mark”

Ersättningsbelopp per åtgärd i Bilaga

Naturvårdsbränning av ljunghed och gräsmark

Länsstyrelsen i Hallands län upphandlar årligen upp ett förhållandevis stort antal naturvårdsbränningar av ljunghed och gräsmark. Mot bakgrund av de faktiska kostnaderna för naturvårdsbränningar konstaterar Länsstyrelsen att ersättningsnivåerna är väldigt lågt satta. För att naturvårdsbränning ska vara ett reellt skötselalternativ, och inte bara vara ett ideellt arbete för markägare behöver ersättningsnivåerna och kostnaderna matcha varandra. Det kan inte nog understrykas att behovet är stort av att mer ljunghed och gräsmark bränns i naturvårdande syfte. Det är en förutsättning för Sveriges möjligheter att leva upp till nationella åtaganden om bevarande av bland annat ljunghed.

Restaurering av slåtteräng

Minimiarealen för hur mycket restaureringsbar slåtteräng ett beslut ska omfatta bör sänkas, förslagsvis från 0,3 hektar till 0,1 hektar. Av Hallands läns 142 identifierade slåtterängar är 70 stycken under 0,3 hektar. Av 102 identifierade restaureringsbara slåtterängar är visserligen bara 12 stycken under 0,3 hektar, men detta gäller då bruttoareal. Långt ifrån hela den identifierade bruttoarealen är restaureringsbar, antingen av lämplighets- eller kostnadsskäl eller av framtida driftsskäl. Ett för högt satt golv för vilka restaureringar av slåtterängar som kan få ersättning riskerar i slutänden att innebära färre restaurerade slåtterängar. För att nå miljömålet Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv behöver tillgängliga styrmedel understödja alla restaureringar av slåtterängar oavsett storlek.

Allmänna synpunkter

Under remisstiden har Naturvårdsverket även ställt frågan till länsstyrelsen om hur de budgeterade medlen ska fördelas mellan länsstyrelserna, en så kallad fördelningsnyckel. Länsstyrelsens

huvudsakliga uppfattning är att de föreslagna stöden ska hanteras nationellt. Det skapar flexibilitet, vilket Länsstyrelsen bedömer ökar kostnadseffektiviteten i åtgärderna, det vill säga att det kan bli mer naturvårdsnytta för pengarna.

Om budgetmedlen ändå ska fördelas mellan länsstyrelserna anser Länsstyrelsen i Halland att fördelningen ska spegla behovet av de mest värdefulla gräsmarkerna. Den kan till exempel baseras på en länsvis bedömning av restaureringspotential för värdefulla gräsmarker eller en länsvis bedömning av prioriterade värdefulla gräsmarker. En fördelning av budgetmedel bör inte endast utgå från tidigare medelsfördelning eller tidigare sökta stöd som mest återspeglar vilken rådgivningsverksamhet som har funnits och hur den har prioriterats av respektive länsstyrelse.

Bakgrundsinformation

Länsstyrelsen i Hallands län yttrar sig om remiss om ett nationellt program för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker. Remissen innehåller författningsförslag i form av en stödförordning.

Framtagandet av det nationella programmet följer av regeringsuppdrag till Naturvårdsverket efter att de aktuella ersättningarna föreslås utgå ur den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) under kommande programperiod.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Brittis Benzler med naturvårdshandläggare Daniel Helsing som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Jörgen Peters, lantbruksdirektör Kristin Ovik och naturvårdsdirektör Henrik Martinsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.