

Regeringskansliet, Miljödepartementet

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

Er beteckning: M2022/01896

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Örebro ställer sig bakom länsstyrelsernas nationella yttrande, som biläggs, och välkomnar ett ersättningssystem för förslagna åtgärder. Det är mycket viktigt för att stärka den biologiska mångfalden i odlingslandskapet och därmed uppnå miljömålen i Agenda 2030.

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak med förslaget som Naturvårdsverket redovisar, men med undantaget att Länsstyrelsen under rådande omständigheter ska få huvudansvaret för det administrativa systemet för ansökningar, utbetalningar etc. Alternativet att Jordbruksverket tar ansvaret för det administrativa systemet bör utredas vidare, eftersom det bedöms som mest kostnadseffektivt och bäst ur ett kundperspektiv.

Den tilldelade budgeten för åtgärderna bedöms behöva öka väsentligt med tanke på det nationella behovet av restaurering och som en del av att vända den negativa utvecklingen gällande miljömålet om ett rikt odlingslandskap.

Länsstyrelsen i Örebro poängterar ytterligare vikten av att få stöden på plats snarast då vi har lantbrukare i länet som avvaktat i två år med att påbörja restaurering av betesmarker i väntan på en ersättning.

Vi vill även trycka på värdet av att lantbrukarna även framgent ges möjlighet att åtgärda eventuella brister som framkommer vid slutbesiktning, för att på så sätt minska risken för återkrav och öka måluppfyllnaden vid restaurering.

Allmänna synpunkter

Här lyfts delområden som Länsstyrelsen i Örebro vill trycka särskilt på, utöver det länsstyrelsegemensamma svaret som bifogas.

Den tilldelade budgeten för åtgärderna bedöms behöva öka väsentligt med tanke på det nationella behovet av restaurering och utsikterna att nå miljömålet om ett rikt odlingslandskap. För att hålla nere den administrativa kostnaden vore det mest önskvärda om ärendena kunde hanteras inom jordbruksverkets IT-system. Ett av villkoren för stöden är att kontrollera dubbelfinansiering. För att säkerställa att samma åtgärd inte dubbelfinansieras av statliga medlen så behöver de ytor som berörs

av de nya nationella stöden kontrolleras av mot de marker som ingår i CAP. Genom att hantera dessa i samma kartsystem så minskar risken för fel och förtydligar för lantbrukaren, då han har alla sina marker samlade i samma kartbild. Att arealer som omfattas av åtgärder inom nya nationella programmet digitaliseras i Jordbruksverkets nuvarande kartsystem Basen, är en grundförutsättning. Detta eftersom länsstyrelserna använder nuvarande program för upprättande av åtagandeplaner, vid fältbesök och vid dokumentation av markerna inför upprättande av plan.

I Örebro upplever vi en hög efterfrågan om restaureringsstöd, allt sedan stödet stängdes för nyansökan år 2021. Det finns därför ett uppdämt behov. Vi hade i länet byggt upp ökad kunskap och efterfrågan om restaurering inom 30 miljonersprojektet för skötsel av ängs- och betesmarker som löpte mellan år 2018-2020. Det var därför ytterst olyckligt att ersättningen stängde för nyansökan året därpå. Vi har länge efterfrågat ett nytt restaureringsstöd som verktyg för att gynna biologisk mångfald och välkomnar den nya ersättningen. Baserat på det antal lantbrukare som vi i dagsläget har gett rådgivning inför ett kommande nationellt restaureringsstöd, så har vi ett flertal marker som står i startgroparna och väntar på att kunna få besked om att de berättigar till den nya ersättningen. Det är därför av största prioritet att ett nytt restaureringsstöd kan komma igång snarast år 2023 och att det inte blir ytterligare fördröjning.

Enligt **författningsförslagets 31 §** i delredovisningen anges att länsstyrelsen skall besiktiga resultatet och fastställa den areal som ska skötas som slåtteräng eller betesmark.

Det är viktigt att det i naturvårdsverkets kommande vägledning finns med en formulering gällande mindre brister som går att åtgärda. I Jordbruksverkets nuvarande dokument *265 Slutbesikta restaurering av betesmarker och slåtterängar* finns en punkt gällande mindre avvikelser som går att åtgärda: *Om lantbrukaren har följt restaureringsplanen och har mindre avvikelser som är möjliga att åtgärda inom rimlig tid, ge lantbrukaren tid på sig att utföra dessa åtgärder efter slutbesiktningen men innan slututbetalningen.*

Vår upplevelse är att denna ventil, där man kan ge lantbrukaren möjlighet att åtgärda brister, lett till ökad måluppfyllnad i vårt län med hänseende till arealen som kan godkännas som betesmark efter restaurering, samt minskat mängden återkravsärenden avsevärt. En rekommendation är också att i vägledningen föreslå halvtidsavstämning för att gå igenom hur arbetet fortlöper enligt restaureringsplan.

Att kunna reglera restaureringsperioden mellan 1-8 år är en välkommen ändring då det ger oss större flexibilitet. De mest komplexa markerna gällande träd, buskskikt och kulturspår, där man behöver visa störst hänsyn vid restaurering, kräver oftast mer tid då man behöver öppna stegvis.

På s.50 i delrapporten anges under del 3.6.4 Genomförande: *Då större delen av det första året normalt går åt till länsstyrelsens administration och markägarens förberedelser bör restaureringsperioden starta året efter detta.* Vi anser att det är viktigt att även framgent ge länsstyrelserna möjlighet att vara flexibla. I vårt län har historiskt de flesta betesmarksrestaureringar föregåtts av ett rådgivningsbesök, då brukaren önskat veta om marken platsar i stöden eller ej och vilka åtgärder som då skulle vara aktuella. I dessa fall har rådgivningsdokumentet sedan kunnat ligga till grund för utformandet av restaureringsplanen och inget ytterligare fältbesök har behövts- vilket har lett till att både länsstyrelsen och markägaren varit förberedda att starta restaureringen redan första året.

Under 3.6.6 *Övriga aspekter* lyfter naturvårdsverket värdet av att möjliggöra utbyggnad av restaureringsersättningen i framtiden och listar även åtgärder som kan öka incitamentet för restaurering. Det känns väldigt viktigt att vid upprättande av eventuella nya administrativa system tänka långsiktigt och bygga in skalbarhet, även om det medför vissa kostnader. Detta för att möjliggöra utveckling och utökning av restaureringsarbetet framgent, vilket är önskvärt inte minst med tanke på vad som eventuellt kan tänkas bli resultatet av EU-kommissionens förslag om förordning om restaurering av natur.

Det är väldigt oroande att regeringen i dagsläget inte har avsatt någon budget alls gällande åtgärden för myrmarksslätter. Idag sker enligt blockdatabasen myrslätter på 1 570 objekt om 8 740 ha i Sverige.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor via telefon eller e-post. Telefonnummer och e-postadress finns längst ner på första sidan. Ange ärendets diarienummer eller ärendebeteckning vid kontakt med Länsstyrelsen. Du hittar numret uppe till höger på första sidan.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Maria Larsson med Ida Lilja som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Lovisa Forssell och Sophie Zetterström medverkat.

Bilaga: Det länsstyrelsegemensamma nationella yttrandet

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 vi dock skulle behöva öka väsentligt med tanke på de behov som finns nationellt. Inte minst gäller det ersättningar för myrslätter, vilket inte planeras få några medel alls under 2023.

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak med förslaget som Naturvårdsverket redovisar, men med undantaget att Länsstyrelsen under rådande omständigheter ska få huvudansvaret för det administrativa systemet för ansökningar, utbetalningar etc. 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 igång med utbetalningar vid årets start, utan en rimlig ambitionsnivå är april-maj.

Synpunkter på förslagets olika delar

I delredovisningen föreslås att länsstyrelsen 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. Vi 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. En viktig del i arbetet med att uppnå målen i norra Sverige utgör myrslåttern, varför det är önskvärt att medel även tilldelas till den åtgärden framöver. 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 vi 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 igång snabbt för att hålla kostnadseffektiviteten hög, minska omotiverad brist på likabehandling samt upprätthålla målgruppens intresse för att genomföra åtgärder. Det glapp som nu verkar uppstå gällande myrslåtter är särskilt olyckligt ur den sistnämnda aspekten.

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 länsstyrelsen 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 länsstyrelsen 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 Länsstyrelsen 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 etc) 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.