



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

Datum
2022-12-29

Dnr 9873-2022

1 (8)

Miljödepartementet

Remissvar över Naturvårdsverkets redovisning om ett nationellt program för ersättning till restaurering och vissa skötselåtgärder i ängs- och betesmarker (M2022/01896)

Inledning

Länsstyrelsen i Västerbotten överlämnar härmed yttrande på rubricerad remiss. Remissen har hanterats länsstyrelsegemensamt såväl som internt på Länsstyrelsen Västerbotten genom de berörda enheterna för Naturvård, Miljöanalys samt Landsbygd och regional utveckling.

Länsstyrelsen i Västerbotten står bakom det som framförs i det länsstyrelsegemensamma remissvaret, framtaget av Förvaltningsobjekt natur samt Förvaltningsobjekt landsbygd och djur via berörda kontaktlänsråd. Fokus har här varit att förmedla länsstyrelserna synpunkter på förslaget utifrån nationella aspekter med en fördjupning gällande ansvar och utveckling av administrativt stöd/IT-system.

Länsstyrelsen Västerbotten väljer att redovisa texten för det länsstyrelsegemensamma remissvaret nedan eftersom det förmedlar och sammanfattar våra synpunkter till förslaget på ett övergripande sätt. I efterföljande avsnitt redovisas även de synpunkter och frågeställningar som resulterat från vår interna remisshantering.

Länsstyrelsegemensamt remissvar

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.

Datum
2022-12-29

Diarienummer
9873-2022

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

Datum
2022-12-29

Diarienummer
9873-2022

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

Datum
2022-12-29

Diarienummer
9873-2022

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.

Länsstyrelsen i Västerbottens ytterligare kommentarer

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Västerbotten anser i grunden att Naturvårdsverkets redovisning levererar bra och relevanta beskrivningar om varför ersättningarna och de inbegripna åtgärderna är viktiga och hur de olika insatserna bör prioriteras.

Våra synpunkter och kommentarer till utformningen av förslaget för respektive ersättning har vi valt att redovisa nedan i detta avsnitt (Sammanfattning). Synpunkter på detaljnivå gällande främst författningsförslaget hanteras i separata avsnitt.

Vad gäller de olika ersättningarna så har Västerbotten historisk inte betalat ut ersättning, varken till hamling eller naturvårdsbränning. Utifrån de prioriteringskriterier som NV föreslagit så ser vi inte några förändringar i detta avseende med det nya förslaget.

Myrslätter har vi på några platser i länet, främst på rikkärr och källkärr både inom och utom skyddad natur, samtliga med lantbrukare eller entreprenörer

Datum
2022-12-29

Diarienummer
9873-2022

som utförare. Utom CAP finns skötsel på ett par sil- och dammängar. Så även om det i Västerbotten är ett litet stöd så har det under senare år ökat. Länsstyrelsen befarar mot bakgrund av den minskade tilldelning enligt förslaget (och kanske ingen tilldelning alls under 2023), sänkta ersättningsnivåer samt prioriteringskriterier att flera av markerna kommer lämnas ohävdade.

Länsstyrelsen i Västerbotten har synpunkter på förslagets prioritering av marker/naturtyper för myrslätter. Förutom den i förslaget angivna naturtypen rikkärr (7230) och marker med aktiv vattenregim, bör prio även ges till källkärr (7160). Det har tidigare varit en del förvirring kring naturtyperna rikkärr och källkärr och förmodligen är arealen klassad som rikkärr för hög på bekostnad av källkärr. Länsstyrelsen i Västerbotten anser därför att även naturtypen källkärr (7160) också bör vara prioriterad för ersättningen.

Vad gäller den föreslagna ersättningen för restaurering välkomnar vi förslaget och det vi uppfattar som en ökad flexibilitet. Det gäller möjligheten till regionala prioriteringar för urval av marker och en mer anpassad målbild och tidsåtgång för restaureringen. Detta tillsammans med en föreslagen höjd ersättningsnivå tror vi kan öka intresset för ersättningen med en ökad naturvårdsnytta som följd. Vi befarar dock att den minskade tilldelningen av medel för ersättningen kan komma att urholka effekterna av de bedömda, potentiella positiva effekterna av förslaget.

Det faktum att avsikten med de färdigrestaurerade markerna är att de direkt ska kunna sökas in i stöden inom CAP, belyser dock vikten av att Naturvårdsverkets villkor och riktlinjer för ersättningen är väl synkade med Jordbruksverkets, så att in det uppstår glapp och därav potentiellt besvär för utföraren.

Kap 1. Författningsförslag

Hamling och Restaureringshamling

- Följer begreppen ängs- och betesmarker samma definition som används inom CAP?
- Finns det något krav på pågående markanvändning genom bete eller slätter på avsedda marker, att marken är blocklagd och att marken uppbär jordbrukarstöd?
- 12 § 2:a stycket: Vad avses med ”i mindre omfattning”?
- 12 § 2:a stycket och 16 § 1:a stycket: Vad avses med ”annan mark”?

Datum
2022-12-29

Diarienummer
9873-2022

Naturvårdsbränning av ljunghed och gräsmark

- 19 § Finns det något krav på pågående markanvändning genom bete eller slåtter på avsedda marker, att marken är blocklagd och att marken uppbär jordbrukarstöd?
- 19 § 2:a stycket: Vad avses med ”i mindre omfattning”?
- Kan det komma att uppstå situationer med friktion/motstående intressen mellan ersättningen för naturvårdsbränning i förhållande till de regler och villkor som gäller inom CAP för betesmarker och slåtterängar. Hur kommer det i så fall hanteras, prioriteringsordning m.m.?

Myrslåtter

- 22 § Vilken definition av ”myrmark” kommer att användas?
- 23 § 2:a stycket: Här framgår det att skötseln efter slåttern ska ske genom att *”avslaget hö ska hässjas och avlägsnas innan starten på efterföljande växtsäsong”*. I avsnitt 3.5.4 (näst sista stycket) anges också att *”höet bör lämnas kvar några dagar efter avslagning för att fröa, men också för att det skyddar avslagna stjälkar mot uttorkning vid torr väderlek”*. Kommer även detta att utgöra en del av de preciserade skötselvillkoren?
- 24 § Länsstyrelsen i Västerbotten anser att naturtypen källkärr (7160) bör vara prioriterad för ersättningen. Arealen klassad som rikkärr (7230) har för Norrlands vidkommande sannolikt blivit för högt klassad på bekostnad av 7160.

Restaurering av betesmarker och slåtterängar

- 29 § punkt 1. Restriktionen bör väl också gälla för marker som uppbär statligt eller EU-stöd samtidigt som man söker ersättningen för restaurering?
- 30 § 2:a stycket: Tydliggör vem som ska uppföra/fastställa planen – Länsstyrelsen!
- 31 § 2:a stycket: Vad är relevansen med skrivningen att *”ansökan om ersättning för särskild skötsel enligt 8 kap 10 § förordningen (2015:406)”*? I angivna förordning står det: *”Stöd får lämnas för allmän skötsel av betesmarker och slåtterängar eller särskild skötsel av betesmarker med särskilda värden, slåtterängar med särskilda värden”*. I CAP har lantbrukaren alltid möjligheten att välja att söka allmän eller särskild skötsel, trots att markklassen fastställts till särskilda värden. I avsnitt 3.6.4, näst sista stycket står det

Datum
2022-12-29

Diarienummer
9873-2022

"Besiktningen ska dokumenteras på ett sådant sätt att den kan användas som underlag inför fastställande av markklass och ansökan om ersättning för skötsel med finansiering från CAP." I den skrivningen är det alltså inte ansökan specifikt kopplat till särskild skötsel.

- Vad händer om det vid slutbesiktning visar sig att restaureringsmarken eller delar av den inte kan fastställas till betesmark eller slåtteräng enligt definitionerna i CAP, trots att restaureringen utförts enligt plan?
- 32 § skrivningen *".....fastställda arealen som betesmark och slåtteräng i fem år..."*! Ska det även stå *...betesmark och eller slåtteräng...*?
- Vad händer om mottagaren inte sköter den färdigrestaurerade marken under de efterföljande fem år? Är det en villkorsavvikelse som regleras enligt 37 och 38 §§ Vem kontrollerar det? Finns det några undantag/särskilda skäl - vilka?

Återbetalningsskyldighet

- 37 § punkt 1: Är författningsförslagets villkor gällande återbetalningsskyldighet i punkt 1, applicerbart på ett schablonbaserat ersättningssystem enligt skrivning i 3:e stycket avsnitt 3.1.2. *"Ersättningssystemet är uppbyggt av schabloner, det vill säga en fast ersättning för respektive åtgärd, oavsett den verkliga kostnaden."*
- 37 § punkt 4: Vad avses med *"...inte funnits förutsättningar..."*
- 39 § Vad avses med *"särskilda skäl"*?

Bilaga

Ersättningsbelopp per åtgärd

- Hur litet får ett rikkärr vara för att kunna ge rätt för ersättning för myrslåtter?

Kap 3. Förslag och överväganden

3.1.2 Ersättning

- 2:a stycket om dubbelfinansiering: Var finns bestämmelserna om att dubbelfinansiering inte får ske? Ska det in i författningsförslaget eller hänvisas det till annan plats? (Text om att dubbelfinansiering inte får ske tas upp även i avsnitt 3.1.6 och 5.9)
- 4:e stycket om att *"Någon ansökan om utbetalning behöver inte göras..."* Kommer det innebära att ersättning kommer att betalas ut årligen, i upp till 8 år i fallet för en beviljad restaurering, utan att mottagaren på något sätt har kontakt med myndigheten under denna tid? Är det rimligt?
- 7:e stycket: börjar med *"Att stänga programmet..."* Hela stycket är knepigt och krångligt skrivet! Vad är det för utbildning som avses?

3.1.7 Urval och prioritering

- 1:a stycket: På vilken nivå och av vem ska urval och prioritering av insatser ske vid översökning av programmet?
- 3:e stycket: Kommer det vara möjligt för enskilda lantbrukare och ideella föreningar m.fl. att söka ersättning för åtgärder inom Natura 2000-områden och annan skyddad natur?

I detta ärende har biträdande enhetschef Lars Ericson beslutat.
Handläggare Patrik Blomberg har varit föredragande.