

**Skrivelse**

Datum
2023-11-09

Diarienummer
3.1.17-08576/2023

Regeringskansliet
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdraget att utveckla Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken

(Ert diarienummer LI2023/02425)

Jordbruksverket översänder härmed en redovisning av uppdraget att utveckla Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken. Den del som rör robustheten i primärproduktionen kommer att besvaras inom ”Uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskapen för primärproduktion av livsmedel i hela Sverige” (ert diarienummer LI2023/02680), som ska lämnas till Regeringskansliet senast den 1 december.

Vissa förslag har diskuterats med den förenklingsgrupp som på regeringens uppdrag har inrättats med företrädare för bland annat näringen och rådgivare. De delar som har stämts av är:

- Ersättning för utökad betesgång för mjölkkor
- Möjligheten att utvidga stödområdet för ersättningen för precisionsjordbruk (till hela Sverige istället för bara inom nitratkänsliga områden)
- Hur vi säkerställer att strategisk plan går mot lönsamhet

Sammanfattning av uppdraget

Jordbruksverket har fått i uppdrag av regeringen att analysera och, i de fall som bedöms lämpligt, lämna kostnadseffektiva och skalbara förslag till förändringar av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken för 2023–2027, som ökar lönsamheten och robustheten i primärproduktionen i hela landet. Uppdraget ska redovisas senast den 10 november 2023 till Regeringskansliet. Efter en begäran om förlängd tid för redovisningen flyttades datumet fram två veckor.

Jordbruksverket ska titta på omfördelning av medel inom avsatt budget för ettåriga ersättningar till miljö, klimat och djurvälstånd i pelare 1 för nya eller utvidgade stöd inom området. Ett stöd som kompenserar för längre betesgång för mjölkkor än den lagstadgade pekas särskilt ut.

Även andra förslag som möter målsättningen kan lämnas, t.ex. för:

- justeringar för ökad måluppfyllelse
- anpassning till de krav som ställs på digital markuppföljning

Förslag ska finansieras via omfördelning av medel inom den strategiska planen. Ändringar i beslutade intervaller med lägsta och högsta enhetsbelopp för direktstöden ska inte föreslås.

Redovisningen av uppdraget består av flera underlag:

- Bilaga 1, Säkra upp att den strategiska planen går mot lönsamhet
- Bilaga 2, Förslag till ersättning för utökad betesgång för mjölkkor
- Bilaga 3, Utvidga stödområdet inom ersättning för precisionsjordbruk planering
- Bilaga 4, Omfördelning av pengar inom budgeten för ettåriga miljöersättningar i pelare 1
- Bilaga 5, Övriga justeringar och anpassningar

Jordbruksverkets förslag

Jordbruksverket vill understryka att den avsatta budgeten till den strategiska planen än så länge förväntas nyttjas fullt ut. Således bedömer vi inte i dagsläget att nya eller utökade ersättningar och stöd är nödvändiga för att avsatta pengar ska komma jordbruksföretagen till del. Det är inte givet att ett införande av nya styrmedel förbättrar företagets lönsamhet eftersom det skulle ske på bekostnad av att pengarna betalas ut inom andra stöd och ersättningar. Snarare kan införandet av nya stöd och ersättningar vara negativt för företagets lönsamhet om det innebär att den administrativa bördan för företagen ökar jämfört med dagens politik.

I enlighet med uppdraget har Jordbruksverket utrett en ettårig ersättning för utökad betesgång till mjölkkor. Om syftet är att omfördela pengar till lantbrukare med mjölkproduktion bedömer Jordbruksverket att det finns enklare och effektivare sätt att göra detta på. Vi föreslår i så fall en höjning av ersättningsnivån för djurvälståndersättning för mjölkkor och/eller en höjning av ersättningsnivån för miljöersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar. Jordbruksverket avråder från att införa en ettårig ersättning för utökad betesgång till mjölkkor.

För att stärka lönsamheten föreslår Jordbruksverket, vid ett eventuellt tillskott av pengar eller en framtida omfördelning av pengar inom den strategiska planen, en anpassning av ersättningsnivåer, enhetskostnader och stödtak utifrån de förändringar i framför allt inflationen som skett sedan den strategiska planen togs fram. Ytterligare ett förslag som kan bidra till flera målsättningar i den strategiska planen är att utvidga ersättningen för precisionsjordbruk till hela landet.

Säkra upp att den strategiska planen går mot lönsamhet

I uppdraget ingår att analysera förändringar av strategisk plan som kan bidra till ökad lönsamhet i primärproduktionen. För många lantbruk är stöd och ersättningar en viktig del av företagets omsättning. Den senaste tiden har präglats av ekonomisk oro i primärproduktionen på grund av den höga inflationen som lett till ökade kostnader för insatsvaror bland annat med anledning av den svaga kronkursen. På så vis har gapet mellan kostnaderna och ersättningsnivåerna ökat. För direktstöden i pelare 1, som sätts i euro, har valutaförändring emellertid balanserat upp de högre kostnaderna och effekten av inflationen.

I arbetet med att ta fram den ursprungliga strategiska planen var lönsamheten i jordbruket något som präglade utformningen av villkor och regler för de stöd och ersättningar som föreslogs. Eftersom vi ännu inte har kunnat se eller utvärdera resultaten av stöd och ersättningar har vi nu valt att endast titta på de omvärldsförutsättningar som förändrats t.ex. vad gäller inflation.

Jordbruksverket konstaterar att flertalet ersättningsnivåer, enhetskostnader och stödtak delvis har urholkats på grund av förändringar i framför allt inflationen som pågått sedan den strategiska planen togs fram. Ersättningsnivåerna, enhetskostnaderna och stödtaken som togs fram innebär att de som söker stöden och ersättningarna i dagsläget inte får lika hög ersättning som det var tänkt. Detta kan påverka företagens lönsamhet negativt och riskerar en lägre anslutning till stöden och ersättningarna och därmed en lägre måluppfyllelse.

Läs mer i bilaga 1.

Förslag rörande ettåriga miljöersättningar inom pelare 1¹

I tidigare utredning gällande eco-schemes (diarienummer 3.1.17-03513/2021) bedömde Jordbruksverket att det är nödvändigt att fokusera på ett begränsat antal ersättningar. Detta då färre ettåriga miljöersättningar ger möjlighet till bättre målstyrning, medför lägre administrationskostnader, skapar förutsättningar för att utveckla de nödvändiga IT-systemen, och bidrar med förutsägbarhet – vilket är en grundförutsättning för förenkling och för att lantbrukarna ska vilja söka ersättningarna. Genom att avstå från att utreda och implementera nya ersättningar skulle medel inom befintlig budget istället kunna skjutas till de redan befintliga stöden och ersättningarna där de önskade effekterna ännu inte uppnåtts eller där ersättningsnivåerna urholkats på grund av inflation och förändrad prisbild.

¹ En ettårig miljöersättning inom pelare 1, en så kallad eco-scheme, kan innefatta ersättning för miljö och klimat men även för djurskydd.

Ersättning för utökad betesgång för mjölkkor

Om syftet är att omfördela pengar till lantbrukare med mjölkproduktion skulle en höjning av ersättningsnivån för djurvälferdsersättning för mjölkkor ge samma effekt men på ett mer kostnadseffektivt och administrativt enklare sätt. Ett annat alternativ är att höja ersättningsnivån för miljöersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar även om detta alternativ inte har samma träffsäkerhet vad gäller målgruppen. Jordbruksverket föreslår i så fall att ersättningsnivåerna för djurvälferdsersättningen för mjölkkor och/eller miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slåtterängar höjs.

Jordbruksverket avråder från att införa en ersättning för utökad betesgång för mjölkkor. Vi konstaterar att en ny ersättning till utökad betesgång för mjölkkor inte är enkel att införa, varken för lantbrukaren eller för myndigheterna. Det finns risker kring ansökningsförfarandet och hur kontroller kan utformas samt frågetecken kring samhällsnyttan. Dessutom ger en utökad betesgång enbart en begränsad nytta för djurvälferd.

Om en ersättning för utökad betesgång för mjölkkor ändå ska införas förordar Jordbruksverket alternativ 2, det vill säga ett utökat antal dygn under den lagstadgade betesperioden.

En ny ersättning för utökad betesgång för mjölkkor kan införas 2026, men om Jordbruksverket får snabb återkoppling kan ett införande redan 2025 vara möjligt.

I bilaga 2 beskriver vi hur en ny ersättning för utökad betesgång för mjölkkor skulle kunna utformas, kontrolleras och handläggas.

Utvidga stödområdet inom ersättning för precisionsjordbruk planering

Ersättning för precisionsjordbruk kan idag bara sökas i nitratkänsligt område. Cirka 75 procent av arealen åkermark finns i det nitratkänsliga området. I utredningsuppdraget om eco-schemes från våren 2021 föreslog Jordbruksverket att ersättningen skulle vara möjlig att söka i hela landet. Om budgetmedel ska omfördelas från befintliga ettåriga miljöersättningar inom pelare 1 är det enligt Jordbruksverket befogat att utöka ersättningen för precisionsjordbruk planering till hela landet.

En utökning av stödområde går i första hand att motivera utifrån syftet med ersättningen men också utifrån att kostnaden för ett införande är betydligt lägre jämfört med att införa en ny ettårig miljöersättning. En utvidgad ersättning kan införas från 2025.

Det har också funnits ifrågasättande och bristande förståelse från branschen att ersättningen endast går att söka inom det nitratkänsliga området.

Läs mer om detta i bilaga 3.

Omfördelning av pengar inom budgeten för ettåriga miljöersättningar i pelare 1

Det är tveksamt ur flera perspektiv att kunna få till stånd en omfördelning av de pengar som finns avsatta för de befintliga ettåriga miljöersättningarna. För att kunna omfördela pengar från en ersättning behöver man kunna visa att det blir billigare än beräknat att nå de uppsatta målvärdena och att det därmed finns budget över, alternativt måste målvärdena justeras. Erfarenheten säger att det är svårt att argumentera och få gehör för sänkta ambitioner avseende mål när det kommer till ett godkännande av EU-kommissionen. Vidare innebär principerna för beräkning av enhetsbelopp för direktstöden att det i stort sett aldrig blir pengar över ett år. Om ansökningstrycket är lågt för en ersättning innebär det att enhetsbeloppet höjs upp till maximinivån inom det fastställda intervallet och på så vis tecknas hela budgeten in även om ansökningstrycket är lägre än förväntat.

För att på ett teoretiskt sätt ändå kunna bedöma om det finns budget som eventuellt kan omfördelas inom de ettåriga miljöersättningarna i pelare 1, måste vi göra vissa antaganden om ersättningsberättigande hektar och ersättningsnivå för åren 2025–2027. Med dessa antaganden skulle budget som eventuellt kan omfördelas för hela perioden som högst vara drygt 87 miljoner euro. Vi vill poängtera att beräkningen bygger på osäkra och preliminära uppgifter.

Läs mer om omfördelning av pengar i bilaga 4.

Övriga justeringar och anpassningar

Jordbruksverket föreslår även att justeringar som framgår av bilaga 5 tas med i en kommande programändring. Dessa ändringar handlar främst om förtydliganden. Vi har också gjort ett par nya tillägg, bland annat en definition om trädjordbruk och en skrivning om fortsatt finansiering inom den strategiska planen av redan påbörjade investeringar för anläggning av våtmark inom landsbygdsprogrammet.

Jordbruksverket vill i sammanhanget peka på att det nya uppdraget till Jordbruksverket om ajourhållning av markklasser inte är finansierat. Vi har också inkommit med en hemställan om finansiering för det fortsatta arbetet med digital markuppföljning. Slutligen förväntar sig Jordbruksverket inom kort ett nytt uppdrag om digitalisering och ajourhållning av landskapselement på en betydande del av Sveriges jordbruksmark vilket kommer att medföra ökade kostnader för genomförandet av den strategiska planen. Kostnaden för digitaliseringen beräknas till totalt ca 10 miljoner kronor fördelat på två år. I den mån regeringen avser att gå vidare med att föreslå ändringar i den strategiska planen med finansiell innebörd måste finansieringen av nämnda uppdrag lösas ut genom t.ex. tillskott av budgetmedel till s.k. tekniskt stöd.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Christine Bergh har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Olof Johansson, Andreas Mattisson, Lena Callisen och Sara Sundelius deltagit.

Christina Nordin

Christine Bergh

Skrivelsen har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilagor

1. Säkra upp att den strategiska planen går mot lönsamhet
2. Förslag till ersättning för utökad betesgång för mjölkkor
3. Utvidga stödområdet inom ersättning för precisionsjordbruk planering
4. Omfördelning av pengar inom budgeten för ettåriga miljöersättningar i pelare 1
5. Övriga justeringar och anpassningar