

2020-12-10

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Förslag till utformning av åtgärder i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023-2027

Härmed överlämnar Jordbruksverket sitt förslag till utformning av åtgärder i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) i nästa programperiod i enlighet med regeringens uppdrag från den 5 november 2020, N2020/02625.

Den del av uppdraget som avser betesmarker och slätterängar kommer att redovisas till Regeringskansliet senast den 25 januari 2021. Vad gäller ettåriga miljö- och klimatersättningar (s.k. eco-schemes inom pelare I) kommer Jordbruksverket att återkomma med ytterligare underlag, liksom behovet av stöd till samarbete, antaganden och beräkningar av enhetsbelopp, indikatorer och förenklade kostnadsalternativ. Det kan även finnas andra frågor som inte är helt utredda och där Jordbruksverket kommer att återkomma med ytterligare underlag, detta framgår i så fall av bifogat underlag.

Under arbetets gång har Jordbruksverket samrått med berörda myndigheter. Jordbruksverket har även involverat ex-ante utvärderarna i arbetet samt den förenklingsgrupp som inrättats på uppdrag av regeringen. Inför den slutliga utformningen av förslaget har Jordbruksverket tagit del av och beaktat de inspel, synpunkter och medskick som föranleddes av regeringens sakråd den 9 november 2020.

Utgångspunkter och beaktanden

Som utgångspunkt för arbetet har Jordbruksverket använt sig av ovan nämnda uppdrag (med tillhörande bilaga) och promemorian om behovsanalys i den strategiska planen, N2020/01752. Innehållet i uppdraget har medfört att Jordbruksverket i vissa fall har avstått från egna förslag till förmån för vägval gjorda i regeringsuppdraget. Som exempel kan nämnas stöd till bredband och stöd till kommersiell service, där regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att utforma åtgärder inom ramen för CAP, medan Jordbruksverket anser att dessa åtgärder istället bör hanteras nationellt. Finansiella instrument är ett annat exempel där Jordbruksverket starkt avråder från en tillämpning inom ramen för CAP.

I arbetet har Jordbruksverket beaktat Från jord till bord-strategin (COM (2020) 381) och EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 (COM (2020) 380). Myndigheten har även beaktat Agenda 2030, de nationella miljömålen,

livsmedelsstrategins mål, samt målen för den sammanhållna landsbygdspolitiken och klimatanpassning.

De förslag som Jordbruksverket lämnar är också utformade för att kunna möta de krav som framgår av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler om stöd för de strategiska planerna.¹

Förslagen är kostnadsberäknade på ett sätt som gör dem skalbara. Det innebär att kostnadsberäkningarna kan användas som utgångspunkt för den strategiska planen oavsett budgetomfattning.

Utformning och innehåll

Den strategiska planen sätter tydligt fokus på det svenska jordbruket och den svenska livsmedelsstrategin för att vi ska få en hållbar och konkurrenskraftig matproduktion i hela landet. Detta bidrar till levande landsbygder.

Förenkling och stabilitet

Målet för arbetet med den strategiska planen har varit att Jordbruksverket ska arbeta fram ett stödsystem och stödregler som ska vara enklare att följa för stödmottagare och enklare att implementera för myndigheter än i nuvarande programperiod. Ambitionen har varit att stöden samtidigt ska vara effektiva och åstadkomma en högre måluppfyllelse än idag.

För att åstadkomma förenklingar krävs ett fokuserat arbetssätt i hela kedjan, från det politiska upplägget och innehållet i politiken till mötet mellan stödsökande och myndighet t.ex. i samband med en ansökan eller en kontroll. Oftast går förenkling för myndigheter och stödsökande hand i hand. När det gäller exempelvis komplexiteten i utformningen av stöden påverkas både myndigheter och stödsökande mer eller mindre direkt. När det gäller antalet stöd och/eller omfattningen av förändringar i politiken påverkas stödsökande mer indirekt genom exempelvis handläggningstider och utbetalningstider. En förenkling hos stödsökande kan i vissa fall kräva en omfattande arbetsinsats på myndigheten t.ex. genom investeringar i olika digitala lösningar som underlättar för den sökande i dennes kontakter med myndigheterna.

Förenkling handlar i flera fall om den stödsökandes upplevelse av stöden och deras utformning. Jordbruksverkets erfarenhet är att förändringar i systemen för jordbrukarstöden kan upplevas negativt av jordbrukare då dessa ofta värderar stabilitet och igenkänning högt för att kunna planera sin ekonomi och verksamhet. I värsta fall kan stora förändringar urholka förtroendet för stödsystemen och på sikt påverka anslutningen och därmed måluppfyllelsen. Ett mål i arbetet har därför varit att värna om stabilitet i jordbrukarstöden.

¹ Jordbruksverket har utgått från den senaste versionen av rådets förordningsutkast.

Vilka förenklingar föreslås?

Jordbruksverket föreslår ett antal förenklingar, exempelvis

- minskat antal stöd
- färre och enklare villkor
- avveckling av stödrätterna kopplade till direktstöden
- ökad användning av förenklade kostnadsalternativ
- enfondslösning för lokalt ledd utveckling.

Fortsatt arbete med förenklingar

Jordbruksverket har tillsammans med andra stödmyndigheter ett stort ansvar för att arbeta vidare med att leverera en jordbrukspolitik som är enklare för företagen och andra målgrupper. Jordbruksverket vill samtidigt i samband med överlämnandet av förslaget till utformning av åtgärder i strategisk plan särskilt peka på ett antal frågor och faktorer, med bäring på förenkling, som är viktiga i regeringens fortsatta arbete med planen:

- Undvik att införa helt nya stödformer om det inte finns ett väl motiverat behov som dessutom är lämpligt och effektivt att hantera inom CAP.
- Undvik att införa regler och stödformer som innehåller kopplingar och korskontroller mellan olika jordbrukarstöd.
- Undvik att införa nya miljöersättningar med fleråriga åtaganden inom jordbrukspolitikens andra pelare.
- Ha som inriktning att ersättningsnivåerna inom jordbrukarstöden i pelare II i princip motsvarar det kalkylutrymme som beräknas för respektive åtgärd. Med andra ord bör ersättningen som regel motsvara företagets merkostnader för insatsen.
- Hantera nuvarande två ersättningar för ekologiskt jordbruk som en ettårig ersättning inom jordbrukspolitikens första pelare förutsatt att det är möjligt att säkra ett högt nyttjande av EU-pengarna i pelare I.
- Undvik stora förändringar av ersättningen till betesmarker och slätterängar som inte är tydligt efterfrågade och leder till betydande förenkling, såsom förenkling genom borttagande av åtagandeplaner.
- Undvik förekomsten av dubbla/parallella stöd inom CAP och nationella stödsystem. Exempelvis bredband, service, rovdjursstängsel, vissa klimatåtgärder, m.m.
- Undvik ytterligare öronmärkning av pengar inom CAP utöver det som EU kräver. Öronmärkning innebär merkostnader för uppföljning, bidrar till inlåsnings effekter och ger längre handläggningstider. Utforma den strategiska planen i större utsträckning i enlighet med Riksrevisionens granskning (RiR 2018:26) av nuvarande landsbygdsprogram och därigenom begränsa antalet stödmyndigheter. Jordbruksverkets förslag är ett ökat fokus på livsmedelsstrategin och miljömålen.

- Begränsa antalet mål som respektive åtgärd kopplas till eftersom ett ökat antal mål innebär ett ökat krav på uppföljning enligt EU:s krav, inklusive inhämtning av uppgifter från stödsökanden. Det kan också medföra risk för avvikelser och sanktioner.
- Värna om förenkling i samband med att alternativ för den nya miljö- och klimatambitionen övervägs.
- Tidiga och tydliga besked om utformningen av politiken är en framgångsfaktor för de stödsökandes planering och underlättar för myndigheternas förberedelser, vilket i slutändan påverkar handläggningstider och utbetalningar.

Miljö och klimat

Det finns en tydlig vilja från EU:s medlemsländer att höja miljö- och klimatambitionen i jordbruket. Här behöver det svenska jordbruket och svenska företag även fortsättningsvis ligga i framkant för att vara långsiktigt konkurrenskraftiga. Konkurrenskraft, miljö och klimat går hand i hand. Företagen måste vara konkurrenskraftiga och lönsamma för att vi ska nå de miljö- och klimatmål som EU och Sveriges riksdag slagit fast.

De miljö- och klimatåtgärder som föreslås här är utformade för att ge bra effekt och nås av det stora flertalet av svenska jordbruksföretag.

Klimatåtgärderna i den strategiska planen är utformade för att komplettera de omfattande nationella stöd och andra styrmedel som finns inom klimatområdet. Jordbruksverket bedömer att de nationella styrmedel och de föreslagna åtgärderna inom strategisk plan tillsammans utgör de mest ändamålsenliga verktygen för att minska jordbrukets klimatpåverkan. Alla relevanta utsläppskällor från jordbruket omfattas av åtgärder. En budgetmässig förstärkning av en del av de befintliga åtgärderna är därför det bästa sättet att höja klimatambitionen.

Jämställdhet

I arbetet med den strategiska planen har Jordbruksverket tagit hänsyn till de frågor som ryms inom jämställdhetsperspektivet för att stöden ska bidra till en mer attraktiv, lönsam och inkluderande näring.

Kvinnor och män arbetar idag delvis inom olika näringar och näringsgrenar, vilket också leder till att de söker stöd i olika stor utsträckning för olika ändamål. Förslaget till strategisk plan innehåller en bredd av olika stöd, vilket gynnar diversitet inom jordbruket och på Sveriges landsbygder. Stöden är också utformade för att ge män och kvinnor möjlighet att söka stöd på lika villkor.

Konsekvenser för företag och myndigheter

Tillsammans med förslaget till utformning av åtgärder redovisar Jordbruksverket de administrativa kostnaderna och konsekvenserna för stödmottagare och myndigheter utifrån de förenklingar och förändringar som föreslås.

Jordbruksverket redovisar också hur förslaget till utformning av åtgärder kan påverka måluppfyllelsen och vilka överväganden som myndigheten har gjort för att åstadkomma exempelvis förenklingar.

Förbehåll

Exakt vilka krav som kommer att ställas på utformningen av den strategiska planen är ännu osäkert då arbetet med EU-gemensamma förordningarna fortfarande pågår.

Den slutliga utformningen av den strategiska planen är också beroende av andra faktorer som ännu inte är kända. Det gäller bland annat EU:s fleråriga budget och den nationella medfinansieringen.

Denna osäkerhet innebär att det inte finns någon garanti för att de åtgärder som omfattas av Jordbruksverkets leverans och de förslag till utformning som Jordbruksverket har tagit fram kommer att inkluderas i regeringens slutliga förslag till strategisk plan.

Jordbruksverkets leverans ska inte ses som ett sammanhållet förslag till en strategisk plan, utan erbjuder snarare ett antal möjliga vägval. Jordbruksverket bedömer att det inte heller skulle vara administrativt möjligt att införa alla delar så som de nu är presenterade. De föreslagna områdena gällande fortsatt förenkling är centrala för ett lyckat införande.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Lina Andersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Anders Swahnberg, Olof Johansson, Mirja Hjers, Göran Löfqvist och Ida Lindblad Hammar deltagit.

Christina Nordin

Lina Andersson

Missivet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter

Kopia till:

Havs- och vattenmyndigheten

länsstyrelserna

Naturvårdsverket

Post- och telestyrelsen

Riksantikvarieämbetet

Sametinget

Skogsstyrelsen

Tillväxtverket

vattenmyndigheterna

Bilagor:

1. Innehållsförteckning
2. Definitioner och minimikrav
3. Gemensamma delar för flera åtgärder
4. Gårdsstöd
5. Stöd till unga jordbrukare
6. Ersättning för mellangröda för kolinlagring, fånggröda och vårbearbetning för minskat kväveläckage
7. Ersättning för blommande slättbygd
8. Nötkreatursstöd
9. Stöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker
10. Stöd till biodlingssektorn
11. Ersättning för ekologisk produktion
12. Ersättning för skötsel av våtmarker och dammar
13. Ersättning för skyddszoner och anpassade skyddszoner
14. Ersättning för hotade husdjursraser
15. Djurvälståndersättning för får
16. Djurvälståndersättning för kor
17. Djurvälståndersättning för suggor
18. Kompensationsstöd
19. Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft
20. Investeringsstöd för förnybar energi och klimat
21. Investeringsstöd för vattenvårdsåtgärder och biologisk mångfald
22. Investeringsstöd för jobb och tillväxt
23. Stöd till bredband
24. Stöd till kommersiell service
25. Startstöd
26. Innovationsstöd inom EIP-Agri

27. Stöd till samarbete
28. Stöd till lokalt ledd utveckling genom Leader
29. Stöd till kompetensutveckling
30. Sammanställning åtgärder och behov i behovsanalysen
31. Klimatåtgärder
32. Finansiella instrument
33. Administrativa kostnader och konsekvenser