Jordbruksverket

Skrivelse

Datum
2026-10-29

Diarienummer
3.1.17-19145/2025

Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Sammanfattning

Ett underlag för regeringens prioriteringar

Regeringen gav den 13 november 2025 Jordbruksverket i uppdrag att redovisa förslag samt genomföra förberedande och kompletterande analyser inför genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige under perioden 2028–2034 (LI2025/01924). Uppdraget omfattar förslag till stöd och ersättningar, skyddsmetoder, definitioner, generationsskiftesstrategi samt system för övervakning, kontroll och sanktioner.

Jordbruksverket har, med utgångspunkt i de nulägesbeskrivningar som tagits fram inför den kommande programperioden, identifierat de utmaningar för de gröna näringarna som ligger till grund för förslagen. Det handlar om inkomstnivåer, produktionskostnader, diversifiering, konkurrenskraft, yrkets attraktionskraft, etableringsförutsättningar för unga, odlingslandskapets ekosystem, växthusgaser, användning av mark och vatten, markkvalitet, växtnäringsnyttjande, djurskydd, sårbarhet, beroendet av insatsvaror, livsmedelskedjans infrastruktur, kulturarv, kunskap samt innovation.

Jordbruksverkets redovisning innehåller förslag till utformning av areal- och djurbaserade stöd samt projekt- och investeringsstöd. Förslagen utgör ett brett utbud av skalbara stöd som underlag för regeringens fortsatta prioriteringar. Förslagen utgår från den strategiska planen 2023–2027 och de förslag till EU-lagstiftning som är under förhandling. Förslagen utgår också från regeringens CAP-strategi[1] samt Livsmedelsstrategin 2.0[2]. I arbetet har även Regeringskansliets återkoppling på Jordbruksverkets tidigare förslag och analyser beaktats[3].

[1] Regeringen. *Strategi för den gemensamma jordbrukspolitiken 2030 och därefter*. Bilaga till beslut I:5 vid regeringssammanträde den 5 februari 2026, LI2026/00221.

[2] Regeringen. *Livsmedelsstrategin 2.0*. Bilaga 1 till protokoll I:12 vid regeringssammanträde den 20 mars 2025, LI2025/00646 m.fl.

[3] Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. *ix. Muntlig återkoppling till Jordbruksverket på vissa av myndighetens förslag till åtgärder till genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2028–2034*, LI2025/01994.

I skrivande stund saknas beslut både på EU-nivå och i den svenska statsbudgeten om de totala budgetramarna för Sveriges nationella och regionala partnerskapsplan från 2028. Jordbruksverkets förslag förutsätter att det i ett nästa steg görs en prioritering av de åtgärder som föreslås i detta uppdrag utifrån tillgänglig budget. Detta steg behöver bygga på en politisk prioritering. Prioriteringen behöver också inriktas på att förenkla Sveriges genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Ett större antal åtgärder innebär en större komplexitet eftersom varje åtgärd har sin uppsättning av regler och villkor. Det leder till större administrativa kostnader för genomförandet. Prioriteras många åtgärder blir, allt annat lika, den samlade regelbördan för företagen större per stödkrona än vid en prioritering som omfattar färre åtgärder. Mot bakgrund av behovet av prioriteringar är Jordbruksverkets bedömning ur ett lantbrukarperspektiv att ett mindre antal stöd med större medelstilldelning är att föredra framför att fördela mindre medel på ett större antal stöd.

Därutöver behöver budgeten för de projekt- och investeringsstöd som prioriteras vara väl anpassad för hur avgränsade stödmöjligheterna slutligen blir så att tillgängliga medel står i proportion till behoven hos företagen.

De viktigaste förändringarna i förslagen jämfört med Sveriges strategiska plan 2023–2027 är:

- Anpassning till EU-kommissionens förslag till lagstiftning för CAP och den nationella och regionala partnerskapsplanen.
- Färre och tydligare villkor i flera av de föreslagna stöden, med inriktning på att förenkla för stödmottagarna.
- Stärkta förutsättningar för betesbaserad animalieproduktion genom produktionskopplade stöd, ersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar inklusive komplement och investeringsstöd för betesdrift och stallar.
- Högre etableringsstöd för unga jordbrukare och möjlighet till etableringsstöd även för nya jordbrukare som inte är unga.
- Ettåriga miljöersättningar som huvudinriktning. Detta ökar flexibiliteten för företagen och minskar kostnaderna för att administrera stöden.
- Ökad användning av förenklade kostnadsalternativ i projekt- och investeringsstöd för att minska redovisningskrav på företagen samt för att korta ned handläggningstider. Förenklingsvinsten beror på vald kostnadsmodell och det fortsatta metodarbetet.
- Bättre förutsättningar för digital uppföljning, med möjlighet till effektivare och säkrare verifiering av stödvillkor.

De flesta åtgärder har i huvudsak samma utformning som i dag. Detta beror framför allt på att tidplanen för att utreda och införa nya inslag i politiken är och har varit mycket begränsad. Det kan också finnas fördelar med att bibehålla tidigare stödformer för att skapa förutsägbarhet och stabilitet. Den samlade effekten av förslagen i förhållande till politikens målsättningar kommer att bero på vilka prioriteringar som görs i den slutliga planen för Sverige. Denna osäkerhet gäller även kostnaderna för att införa och förvalta planen. Flera av förändringarna förutsätter betydande investeringar i digitalisering, teknik och arbetssätt under kommande år.

Budgeten kräver prioriteringar

Det EU-budgetförslag som ligger till grund för redovisningen innebär en nominell minskning av Sveriges öronmärkta EU-medel till CAP med över 25 procent. Omfattningen av de svenska stöden blir därför i hög grad beroende av nationell medfinansiering och eventuella ytterligare EU-medel från andra delar av NRP. I redovisningen har Jordbruksverket pekat på två olika budgetscenarier som i sig bygger på flera osäkra antaganden. Syftet med budgetscenarierna är att visa på vilka konsekvenser respektive scenario skulle kunna få med avseende på vilka av de föreslagna åtgärderna som ryms inom respektive scenario. Budgetscenarierna är varken en rekommendation om totalbudget eller en beräkning av kostnaderna för full måluppfyllelse. Beroende på vilka av de identifierade behoven som prioriteras kan andra behov behöva hanteras utanför den gemensamma jordbrukspolitiken med annan finansiering och/eller andra styrmedel. Det skulle exempelvis kunna handla om gemensamt beslutade miljö- och klimatåtaganden.

Vissa stödutformningar bör inte införas

Jordbruksverket avråder från att införa de redovisade stödutformningarna för ersättning för precisionsjordbruk – planering och djurvälfärdsersättningar för får, suggor och dikor samt för mjölkkor, med inriktning på klövhälsa och betesgång. Avrådan gäller stödutformningen, inte behoven av miljöinsatser eller god djurvälfärd. Med utgångspunkt i den erfarenhet som finns när det gäller hanteringen av stöden under perioden 2023–2027 bedöms verifieringen inte kunna göras tillräckligt säker och effektiv med tillgänglig teknik. Det innebär en mycket stor risk för höga felfrekvenser och finansiella korrigeringar från EU.

Nya uppgifter från lantbruket och utvecklad verifiering kan på sikt ge förutsättningar för alternativa stödutformningar. Det kräver ett flerårigt utvecklingsarbete och är inte en färdig lösning för införandet 2028. Se avsnitt 6.6.

Genomförandeförutsättningar återstår

Tidplanen för regeringsuppdraget i kombination med att förhandlingar om EU-lagstiftningen pågår innebär att vissa frågor inte är färdigutredda. Det gäller bland

annat verifiering av villkor, statsstödsbedömningar och förenklade kostnadsalternativ och bedömning av bedrägeririsker.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 1
1 Uppdrag, utgångspunkter och avgränsningar 6
1.1 Uppdraget 6
1.2 Utgångspunkter 7
1.3 Avgränsningar och osäkerheter 8
2 Utmaningar, behov och mål för politiken 9
2.1 Mål och övergripande utgångspunkter 9
2.2 Utmaningar och behov som politiken behöver hantera 9
2.3 Samband och målkonflikter 10
3 Behov av offentlig styrning och val av styrmedel 12
3.1 Utvecklingen utan offentlig styrning 12
3.2 Val av styrmedel 12
3.3 Särskilda ställningstaganden om stödens utformning 12
3.4 Förenklade kostnadsalternativ för projekt- och investeringsstöd 19
3.5 Statsstödsregler och stödens rättsliga förutsättningar 20
3.6 Biologisk mångfald i odlingslandskapet 21
4 Förenkling och ett säkert genomförande 23
4.1 Utgångspunkter för förenkling 23
4.2 Förutsättningar för förenkling 24
4.3 Föreslagna förenklingar och deras betydelse 24
4.4 Digital utveckling och investeringar för förenkling 26
4.5 Kontroll, sanktioner och verifiering 27
5 Stödnivåer, ersättningsnivåer och beräkningsförutsättningar 30
5.1 Avvägning mellan nivå, omfattning och val av stöd 30
6 Budgetförutsättningar och grundläggande vägval 31
6.1 EU-medel och nationell medfinansiering 31
6.2 Inriktning för gårdsstöd, kompensationsstöd och kopplade stöd 32
6.3 Ungefärligt finansieringsutrymme och kostnader för åtgärdsförslagen 33
6.4 Konsekvenser av begränsad finansiering 33
6.5 Åtgärder där nationell finansiering utanför NRP bör övervägas 35
6.6 Stödutformningar som Jordbruksverket avråder från 36
Bilagor 38

1 Uppdrag, utgångspunkter och avgränsningar

1.1 Uppdraget

Regeringen gav den 13 november 2025 Jordbruksverket i uppdrag att redovisa förslag samt genomföra förberedande och kompletterande analyser inför genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige under perioden 2028–2034 (LI2025/01924). Uppdraget omfattar förslag till stöd, skyddsmetoder, definitioner, generationsskiftesstrategi samt system för övervakning, kontroll och sanktioner.

De övergripande utgångspunkterna är att genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken ska leda till lönsamhet, konkurrenskraft och förenkling och samtidigt bidra till uppfyllandet av gemensamt beslutade miljö- och klimatåtaganden. Mot bakgrund av det förändrade omvärldsläget ska arbetet också ha ett ökat fokus på en robust primärproduktion i hela Sverige som kan bidra till en trygg livsmedelsförsörjning och ökad beredskap. Jordbruksverket ska tillämpa ett jordbrukarperspektiv i analyser och förslag till genomförande.

Förslagen utgår också från regeringens *Strategi för den gemensamma jordbrukspolitiken 2030 och därefter* (CAP-strategin)[4] samt *Livsmedelsstrategin 2.0*[5]. Arbetet har även beaktat Regeringskansliets återkoppling på Jordbruksverkets tidigare förslag och analyser[6].

I denna skrivelse redovisar Jordbruksverket förslagen enligt uppdraget, de övergripande bedömningarna och skälen för Jordbruksverkets rekommendationer. De separata åtgärdsbeskrivningarna innehåller de närmare förslagen till stöd, villkor och belopp och samlas i bilagorna 1 och 2. Redovisningen kompletteras av bilagor om enhetsbelopp och ersättningsnivåer, generationsskiftesstrategin, gårdsförvaltning, kontroll och sanktioner, definitioner, klimat, statsstöd, digital utveckling, jämställdhet, ammoniak och finansieringsinstrument. Bilagorna bifogas som separata dokument och framgår av bilageförteckningen sist i skrivelsen.

---

[4] Regeringen. *Strategi för den gemensamma jordbrukspolitiken 2030 och därefter*. Bilaga till beslut I:5 vid regeringssammanträde den 5 februari 2026, LI2026/00221.

[5] Regeringen. *Livsmedelsstrategin 2.0*. Bilaga 1 till protokoll I:12 vid regeringssammanträde den 20 mars 2025, LI2025/00646 m.fl.

[6] Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. *ix. Muntlig återkoppling till Jordbruksverket på vissa av myndighetens förslag till åtgärder till genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2028–2034*. Dokument daterat den 8 april 2026, översänt den 22 maj 2026. Regeringskansliets ärendenummer enligt följemejlet: LI2025/01994.

Jordbruksverket har parallellt arbetat inom regeringens uppdrag den 22 januari 2026 om att föreslå åtgärder som kan ingå i Sveriges nationella och regionala partnerskapsplan för perioden 2028–2034 (LI2026/00118). Det uppdraget genomförs tillsammans med flera andra myndigheter och samordnas av Tillväxtverket. Förslagen inom de båda uppdragen har tagits fram inom samma reformarbete och är så långt det är möjligt innehållsmässigt samstämmiga. Redovisningarnas omfattning och detaljeringsgrad skiljer sig samtidigt åt till följd av uppdragens olika syften och former.

Redovisningen avser jordbruks- och landsbygdsinsatserna, inte myndighetsgemensamma prioriteringar för hela Sveriges NRP-plan. Den gemensamma faktabasen har så långt möjligt samordnats mellan uppdragen.

Jordbruksverket redovisar dessutom förslag på vissa avsnitt enligt NRP-förordningens bilaga V. Det avser översikter över Leader, resiliens och riskhantering på gårdsnivå, bidrag till prioriterade miljö- och klimatområden, beskrivning av förfarandena för att inrätta EU:s skolprogram samt översikt över planens stöd till generationsskifte. Se bilaga 16–20.

Översikterna i bilagorna 16–20 redovisar behov, föreslagna upplägg och möjliga målbidrag. De innebär inte att samtliga redovisade stödutformningar rekommenderas för införande eller har tilldelats finansiering. Jordbruksverkets rekommendationer, avrådan och kvarstående förutsättningar framgår av denna skrivelse. Det faktiska målbidraget beror på vilka åtgärder som prioriteras, deras slutliga utformning och omfattning.

1.2 Utgångspunkter

Redovisningen tar sin utgångspunkt i de krav och inriktningar som anges i regeringsuppdraget och i Europeiska kommissionens förslag till regelverk för perioden 2028–2034. Förslagen är utformade med hänsyn till det föreslagna regelverket och till förhandlingsläget så som det var känt till och med den 1 augusti 2026. Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 och erfarenheterna från dess genomförande utgör också underlag.

Förslagen bygger i stor utsträckning vidare på nuvarande stöd. I arbetet har syften och villkor setts över, men frågor om kontroll, statsstöd och förenklade kostnadsalternativ är inte lösta för samtliga stöd. Redovisningen innehåller därför också stödutformningar som Jordbruksverket avråder från eller där ett ställningstagande återstår. Den sammanlagda omfattningen av stöd, målgrupper och investeringstyper påverkar dessutom kostnaderna och riskerna i genomförandet.

Stöden fyller olika funktioner och bidrar i flera fall till samma mål. Redovisningen beaktar så långt möjligt samspelet mellan stöd och andra styrmedel samt den sammantagna påverkan på företagen.

Kommissionens förenklingsinriktning och rådets partiella allmänna riktlinje betonar enklare förfaranden för stödmottagare och myndigheter samt skydd för EU-medlen. Jordbruksverkets rekommendationer om enklare stödutformning och begränsad komplexitet anknyter till denna inriktning. Jordbruksverkets redovisning av effektiviseringsuppdraget 2024 innehåller förslag till förenkling och digital markuppföljning. Förenklingsförslagen och deras genomförandeförutsättningar redovisas samlat i kapitel 4.

1.1.1 Underlag och dialog

Förslagen bygger på de analyser och utvärderingar som har tagits fram inom reformarbetet samt på löpande dialog med berörda myndigheter och näringens intressenter. Synpunkter har inhämtats genom bland annat förenklingsforum, enkäter, webbinarier, rundabordssamtal, remisser och kontakter inom de enskilda regeringsuppdragen. De har ingått i beredningen tillsammans med bedömningarna av målbidrag, budget och genomförande.

1.3 Avgränsningar och osäkerheter

Havs-, fiskeri- och vattenbruksområdet redovisas separat. De rättsliga beskrivningarna avser de EU-förslag och förhandlingsunderlag som redovisningen utgår från, inte slutligt antagna regler för 2028–2034.

Budgetuppgifterna avser 2028–2034 och illustrerar finansieringsförutsättningar och åtgärdsförslagens ungefärliga omfattning. De utgör inte en fastställd fördelning mellan stöd.

Jordbruksverket har inte genomfört en fullständig samhällsekonomisk analys av alternativa stödsystem eller beräknat den samlade effekten av reformen på kostnader, felfrekvenser och måluppfyllelse. Regeringens val av stöd och budget samt utfallet av EU-förhandlingarna påverkar dessa förutsättningar.

Jämställdhet lyfts fram som en viktig aspekt i kommissionens vision för jordbruk och livsmedel[7] och i EU:s strategi för generationsskifte[8]. Jordbruksverket har beaktat jämställdhet vid utformningen av stöden enligt beskrivning i bilaga 10.

[7] Europeiska kommissionen. En vision för jordbruk och livsmedel – En attraktiv jordbruks- och livsmedelsindustri för kommande generationer. COM(2025) 75 final, 19 februari 2025.

[8] Europeiska kommissionen. Strategy for generational renewal in agriculture. COM(2025) 872 final, 21 oktober 2025.

Arbetet med förenklade kostnadsalternativ planeras fortsätta till halvårsskiftet 2027.

För skötsel av våtmarker och dammar avser Jordbruksverket att under hösten 2026 se över i vilken mån ersättningen kan göras ettårig i likhet med andra miljö- och klimatersättningar som ingår i regeringsuppdraget.

2 Utmaningar, behov och mål för politiken

2.1 Mål och övergripande utgångspunkter

Jordbruksverket har, med utgångspunkt i de nulägesbeskrivningar som tagits fram inför den kommande programperioden, identifierat de utmaningar för de gröna näringarna som ligger till grund för förslagen. Det handlar om inkomstnivåer, produktionskostnader, diversifiering, konkurrenskraft, yrkets attraktionskraft, etableringsförutsättningar för unga, odlingslandskapets ekosystem, växthusgaser, användning av mark och vatten, markkvalitet, växtnäringsnyttjande, djurskydd, sårbarhet, beroendet av insatsvaror, livsmedelskedjans infrastruktur, kulturarv, kunskap samt innovation.

Jordbruksverket bedömer att ökad och robust livsmedelsproduktion kräver flera samverkande insatser. Lönsamhet, investeringar, produktivitet, kompetens och generationsväxling påverkar tillsammans produktionsförmågan. Förenkling för företagen ingår i målbilden.

2.2 Utmaningar och behov som politiken behöver hantera

2.2.1 Produktionsförmåga, konkurrenskraft och beredskap

Svenskt jordbruk behöver ekonomisk, fysisk och kunskapsmässig kapacitet för att behålla och utveckla livsmedelsproduktionen. Svag lönsamhet begränsar förnyelsen eller riskerar att slå ut samhälleligt värdefull produktionskapacitet. Beredskap kräver också minskad sårbarhet för marknads-, klimat- och produktionsstörningar.

Kompletterande verksamheter, exempelvis förädling, kan bidra till en mer stabil intäktsstruktur i jordbruksföretagen. Möjligheterna varierar med tillgången till kapital, arbetskraft, infrastruktur och marknader.

2.2.2 Investeringar och strukturell utveckling

Offentlig finansiering är främst motiverad när kapitalbegränsningar, risk eller skillnader mellan privat och samhällelig nytta hindrar angelägna investeringar. Strukturutvecklingen anpassas utifrån vad som är rationellt vid varje given tidpunkt, samtidigt som en variation av företag med olika produktions- och affärsmodeller bidrar till robusthet och minskad sårbarhet. Insatserna bör inriktas mot att livskraftig kapacitet och utvecklingsmöjligheter inte går förlorade genom hinder som marknaden inte löser.

2.2.3 Skillnader i produktionsförutsättningar

Naturgivna och geografiska nackdelar påverkar kostnader och produktivitet. Kompensationsstödet kan bidra till fortsatt produktion och markanvändning där marknadsvillkoren annars inte bär den omfattning som eftersträvas. Tillgång till slakterier, mejerier och andra funktioner runt företagen kan samtidigt vara avgörande. Behovet möts därför inte enbart med ett generellt högre arealstöd utan även med riktade stöd till investeringar.

2.2.4 Miljö, klimat och naturresurser

Behoven gäller både minskad negativ miljö- och klimatpåverkan och bevarande av natur- och kulturvärden som marknaden inte ersätter fullt ut. Det omfattar bland annat skötsel av betesmarker och slåtterängar, livsmiljöer i åkerlandskapet, mark- och vattenhushållning samt genetiska resurser. Utsläpp av ammoniak och klimatgaser och bevarandet av hotade husdjursraser är särskilda frågor i underlaget.

2.2.5 Kompetens, innovation och generationsskifte

Kapital, marktillgång, överlåtelseprocesser, kunskap och förväntad lönsamhet påverkar etablering och övertagande. Insatser behövs både före, under och efter ett generationsskifte. Kunskap och samarbete är motiverade när brister i spridning eller samordning hindrar utvecklingen. Utformningen av ansökan, urval och finansiering påverkar vilka företag som får faktisk tillgång till stöden.

Det finns också behov av att stödja omställning och innovation, så att företagen kan utveckla och pröva nya produktionsmetoder, grödor och arbetssätt. Kunskapsutveckling och spridning behöver kopplas till företagens möjligheter att använda nya lösningar i praktiken.

2.3 Samband och målkonflikter

Investeringar och förbättrad mark- och vattenhushållning kan ge både produktions- och miljönytta. Samtidigt kan ökad produktion öka vissa belastningar och särskilda miljökrav begränsa företagens handlingsutrymme. Högre ersättning kan öka

deltagandet, men om samma aktivitet ändå skulle ha genomförts uteblir den ytterligare nyttan av ersättningen samtidigt som budgetbehovet ökar.

2.3.1 Samspel mellan stöden

Stöd till samarbete, kompetensutveckling, innovation och Leader fyller olika men kompletterande funktioner genom att identifiera behov, utveckla och sprida kunskap samt ta fram och testa nya lösningar. Investeringsstöden skapar i sin tur förutsättningar att omsätta kunskap och innovation i praktiken genom investeringar i ny teknik, digitala lösningar och förbättrade produktionssystem.

Stöd som underlättar nyetablering och generationsväxling kan i kombination med investeringsstöd och kompetensutveckling kring ekonomiska, sociala och juridiska aspekter bidra till förbättrade möjligheter för unga och nya företagare att etablera ekonomiskt hållbara företag. Ersättningar för skötsel av betesmarker och slåtterängar kan på motsvarande sätt kompletteras av produktionskopplade stöd och investeringar som stärker förutsättningarna för betesbaserad djurhållning.

Jordbruksverket förordar därför insatser som kompletterar varandra för att den samlade måluppfyllelsen ska öka.

2.3.2 Samspel med övriga delar av NRP-planen

Jordbruks- och landsbygdsinsatserna behöver även ses tillsammans med insatser i andra delar av NRP-planen. Investeringsstöd inom CAP kan kompletteras av insatser för affärsutveckling, marknadstillträde och innovation i livsmedelskedjan. Insatser för energi-, transport- och logistikinfrastruktur kan stärka sambanden mellan producent, lagerhållning och marknad och bidra till en mer robust livsmedelsförsörjning.

Kompetensutvecklingen inom CAP inriktas på personer som redan är verksamma inom de gröna näringarna. Den kompletteras av andra kapitels insatser för kompetensförsörjning, omställning och etablering på arbetsmarknaden. Flera kapitel kan därigenom bidra till landsbygdernas utveckling utifrån olika behov och med olika verktyg.

Arbetet med att ta till vara synergier och motverka överlapp kan fördjupas när regeringen har bestämt vilka åtgärder som ska prioriteras och hur budgeten ska fördelas. Informationen om närliggande stödmöjligheter behöver också nå dem som söker stöden.

3 Behov av offentlig styrning och val av styrmedel

3.1 Utvecklingen utan offentlig styrning

Effekten av ett stöd har störst betydelse när det förändrar företagens möjlighet att utveckla sin verksamhet eller bidrar till att behålla produktion och skötsel som annars riskerar att upphöra. Jordbruksverkets rekommendation är att inte införa stöd enbart därför att ett behov har identifierats. Om befintliga stöd, företagens egna beslut eller andra styrmedel når tillräckligt långt behöver ett stöd kunna motiveras av den ytterligare nytta det genererar.

3.2 Val av styrmedel

Ekonomiskt stöd är ett av flera möjliga styrmedel. Reglering, information och rådgivning, marknadslösningar, olika finansieringslösningar, skatter, offentliga investeringar och infrastruktur samt åtgärder inom andra politikområden kan i olika situationer vara mer ändamålsenliga.

Reglering och ekonomiska stöd fyller olika funktioner. För miljö- och djurvälfärdsersättningar behöver det framgå vilka krav som gäller och vilken insats som ersätts. Förslagen ska bedömas utifrån de rättsliga förutsättningarna för respektive stöd. När det gäller lagstiftning som går utöver kraven i konkurrerande länder, kan det i vissa fall vara motiverat med stöd även om en insats omfattas av nationell lagstiftning.

För positiva samhällsnyttor som marknaden inte ersätter fullt ut kan ekonomisk ersättning ha en mer direkt funktion. För investeringar och företagsutveckling behöver styrmedlet riktas mot det identifierade hindret, exempelvis kapitaltillgång, risk eller kunskap.

3.3 Särskilda ställningstaganden om stödens utformning

I detta avsnitt kommenteras några av de underlag som lämnas. Det är dock ingen fullständig förteckning av de stöd som redovisas.

3.3.1 Definitioner

Jordbruksverket redovisar förslag till definitioner för jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd. Se bilaga 7.

3.3.2 Förbuds- och hänsynsvillkor

Flera ersättningar innehåller villkor som innebär förbud mot vissa aktiviteter eller krav på hänsynstaganden för att skydda miljö- och kulturvärden, bland annat förbud mot gödsling eller användning av växtskyddsmedel. Det gäller till exempel ersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar, ersättning för fäbodar, ersättning för kolinlagring, skötsel av våtmarker och dammar samt ersättning för skyddszoner. Dessa villkor är dock utmanande i skenet av de ökade krav som ställs från revisorer på verifieringskedjan. Att fullt ut dokumentera frånvaron av aktivitet har vi i vissa fall idag inga bra metoder för. Samtidigt är dessa villkor ofta centrala för ersättningarnas syfte och i vissa fall utgör de grunden för ersättningen, vilket gäller till exempel ersättning för skyddszoner. I det förslag vi lägger fram finns förbudsvillkoren kvar då vi i dagsläget inte har full kunskap om vilka effekter ett borttagande kan få. Det innebär att vi har en tydlig risk för framtida revisionskritik som måste accepteras. Det innebär också att vi efter oktober 2026 behöver se över hur dessa villkor bör hanteras för att om möjligt minska riskerna för finansiella korrigeringar.

3.3.3 Generationsskifte

Jordbruksverket redovisar ett förslag till startpaket för unga jordbrukare. Det omfattar etableringsstöd, ett högre stödbelopp för unga jordbrukare inom gårdsstödet, investeringsstöd med högre stödandel för unga samt tillgång till rådgivning och utbildning. Etableringsstöd föreslås även kunna lämnas till nya jordbrukare som inte är unga. Se bilagorna 5, 8 och 20.

3.3.4 Förenklat stöd till småbrukare

Jordbruksverket redovisar en möjlig utformning av förenklat stöd till småbrukare för det fall stödformen blir obligatorisk enligt det slutliga EU-regelverket. Om stödformen blir frivillig rekommenderar Jordbruksverket att den inte införs.

Den redovisade utformningen följer gårdsstödets nivå för att begränsa incitament till konstlad företagsuppdelning och inlåsning av mark. Enligt det förordningsförslag som åtgärdsunderlaget utgår från kan småbrukarstödet inte kombineras med gårdsstöd, kompensationsstöd eller kopplat stöd. Detta begränsar intresset för stödet hos företag som annars skulle kunna få kompensationsstöd eller kopplat stöd. Se bilaga 1.

3.3.5 Kopplade stöd till får och getter

Jordbruksverket rekommenderar möjligheten att stödja får- och getproduktionen genom produktionskopplat stöd. Stödet kan stärka de ekonomiska förutsättningarna för dessa betesbaserade produktionsgrenar. Får- och getstödet kan kompensera

ekonomiskt för bortfallet av djurvälfärdsersättningen för får, men ersätter inte i sig de särskilda djurvälfärdsinsatserna. Se bilaga 1.

3.3.6 Ersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar inklusive komplement

Jordbruksverket föreslår att ersättningen blir ettårig och att några skötselvillkor tas bort. Indelningen i markklasser behålls, med fortsatt olika ersättningsnivåer för ingående markklasser. Betesmarkerna ska betas så att de har en tydlig betespåverkan efter betet. På slåtterängar ska marken slås och skörden föras bort. Träd och buskar av igenväxningskaraktär ska hållas borta på både betesmarker och slåtterängar.

Ersättningen innehåller hänsynsvillkor som innebär svårigheter att kunna verifiera i tillräcklig utsträckning. Dessa är centrala för ersättningens syfte och föreslås i detta skede finnas kvar, eftersom vi inte har tillräcklig kunskap om vilka effekter ett borttagande skulle få. Det innebär dock en påtaglig risk för finansiella korrigeringar.

Förslaget omfattar fortsatt komplement för manuell slåtter, efterbete och svårtillgängliga platser. Manuell slåtter och efterbete kan endast beviljas för slåtterängar med särskilda värden. Komplementet för svårtillgängliga platser utvidgas till att även omfatta slåtterängar med särskilda värden på öar utan fast landförbindelse. Komplementet för höhantering tas bort.

Se bilaga 1.

3.3.7 Ersättning för ekologisk produktion

Jordbruksverket föreslår att ersättningen för ekologisk produktion bygger vidare på den nuvarande ettåriga modellen och även fortsättningsvis kan lämnas under omställningsperioden. Förslaget innebär att certifieringsorganens kontroller används som underlag och att övriga relevanta villkor följs upp genom digital markuppföljning. Syftet är att minska dubbla kontroller och förenkla för jordbrukarna. Revisionskritik mot certifieringsorganens kontroller kan dock påverka den närmare utformningen, vilket behöver bedömas innan tillämpningen fastställs. Se bilaga 1.

3.3.8 Övergångsstöd

I de lagförslag som redovisningen utgår från finns stöd för övergång till mer motståndskraftiga produktionssystem. Jordbruksverket föreslår inte ett övergångsstöd till ekologisk produktion, men redovisar en möjlig utformning för det fall stödet blir obligatoriskt. En möjlig utformning är en engångsklumpsumma för kostnader inför omställning till ekologisk produktion. Detta ska skiljas från den

löpande ersättningen för mark under omställning. Möjligheten beskrivs i bilaga 21. Den slutliga utformningen återstår att fastställa.

3.3.9 Gårdsförvaltning och skyddsmetoder

I bilaga 4 redovisar Jordbruksverket förslaget till gårdsförvaltning och de vägval som rör skyddsmetoderna. Gårdsförvaltningen omfattar generella krav som knyts till de areal- och djurbaserade stöden, bland annat verksamhetskrav och skyddsmetoder. Skyddsmetoder är den term som används i underlagen för nationellt eller regionalt fastställda krav som ska skydda exempelvis kolrika marker, mark mot erosion, vatten, landskapselement och miljömässigt känsliga permanenta gräsmarker. Jordbruksverket föreslår en förenklad utformning där kraven är tydliga för jordbrukaren och samordnas med annan lagstiftning och stödvillkor.

3.3.10 Riskhanteringsverktyg och krisstöd

Jordbruksverket redovisar ett stöd till riskhanteringsverktyg för det fall stödformen blir obligatorisk och kommissionen inte accepterar att befintliga svenska försäkringslösningar ger tillräcklig risktäckning. Subvention av premier för grödaförsäkringar bedöms då vara ett skalbart alternativ. Utformningen beror på det slutliga regelverket och vilka villkor som krävs.

Krisstöd avser tillfälligt stöd efter en stödberättigad krishändelse. Förslaget inriktas på förberedda rättsliga förutsättningar, beslutsvägar och rutiner samt återanvändning av befintliga uppgifter. Det är inte ett förslag om ett på förhand bestämt krisbelopp. Den faktiska insatsen behöver anpassas till den kris som inträffar. Se bilaga 1.

3.3.11 Stöd för samarbete inom de gröna näringarna

Stödet för samarbete inom de gröna näringarna syftar till att stödja samarbeten där den gemensamma nyttan för samhället är stor men där enskilda aktörer saknar tillräckliga incitament eller resurser för att själva driva utvecklingsarbetet. Samarbetsprojekt kan föra samman olika kompetenser för att utveckla, testa och utvärdera kunskap, produkter, metoder, processer och tekniker. Tillsammans med kompetensutveckling och EIP-AGRI ingår stödet i jordbrukets kunskaps- och innovationssystem, AKIS. Se bilaga 2.

3.3.12 Stöd för innovation genom EIP-AGRI

Enligt det förordningsförslag som redovisningen utgår från ska medlemsstaterna lämna stöd till projekt som genomförs av operativa grupper inom EIP-AGRI. Jordbruksverket föreslår att stödet för innovation genom EIP-AGRI utvecklas genom tre stödinriktningar: Förberedande innovationsgrupp, Pröva på och

Genomföra innovationsprojekt. Den förberedande delen utökas till att även omfatta undersökning av marknadsförutsättningar. Pröva på ger primärproducenter möjlighet att utforska och testa lösningar i mindre skala och kan även förbereda större innovationsprojekt. Minst en primärproducent föreslås ingå i samarbetsgruppen för Pröva på. Se bilaga 2.

3.3.13 Kompetensutveckling inom de gröna näringarna

Stödet för kompetensutveckling inom de gröna näringarna syftar till att stärka relevant kunskap och kompetens hos målgrupperna inom de områden som stödet riktas mot. Det omfattar både förutsättningsskapande verksamhet, såsom sammanställning av kunskap och fortbildning av rådgivare, och kompetensutveckling som riktas direkt till företagen.

Inom stödet för kompetensutveckling föreslår Jordbruksverket fortsatt verksamhet inom tre områden: Stärkt konkurrenskraft och förbättrad djurvälfärd, Miljö och klimat samt Livsmedel, matkultur och måltidsturism. Jordbruksverket föreslår att stöd för aktivering av markavvattningssamfälligheter, uppdatering av kostnadsfördelningslängder och framtagande av underhållsplaner hanteras inom området Stärkt konkurrenskraft och förbättrad djurvälfärd. Inriktningen är att förbättra förvaltningen av de gemensamma anläggningarna och jordbrukets vattenhushållning. Den ska skiljas från investeringsstöden för fysiska åtgärder i mark och vatten. Grunderna för att lämna statsstöd och den närmare utformningen behöver utredas vidare. Se bilaga 2.

3.3.14 Investeringar i täckdikning, strukturkalkning och bevattningsdammar

Jordbruksverket föreslår att täckdikning och täckdikning med kalkfilter samlas i ett investeringsstöd med två inriktningar. Stödet föreslås beräknas med enhetskostnad per hektar och utan skillnad mellan eget arbete och köpt tjänst. Utgiftsgolvet för täckdikning föreslås sänkas så att även mindre investeringar kan omfattas.

Det redovisade förslaget till investeringsstöd för vattenvårdsåtgärder avser strukturkalkning på lerjord. Kalkfilterdiken ingår i täckdikningsstödet och ska skiljas från de kalkfilterbäddar som inte ingår i vattenvårdsförslaget. Våtmarker och dammar, tvåstegsdiken och reglerbar dränering ingår inte heller i de nu redovisade utformningarna.

För bevattningsdammar redovisas en modell med enhetskostnad utifrån dammens maximala vattenvolym. Beräkningen är uppdelad i volymintervall så att den lägre enhetskostnaden avser tillkommande volym, inte hela dammen. Vatten ska kunna samlas under perioder med vattenöverskott, inte enbart vintertid. Nödvändiga anmälningar och tillstånd krävs. Se bilaga 2.

3.3.15 Investeringsstöd till trädgårdsnäringen och stöd till producentorganisationer

Jordbruksverket föreslår ett samlat investeringsstöd till trädgårdsnäringen som kan sökas av både företag som är medlemmar i producentorganisationer och företag som inte är det. Investeringar som placeras i enskilda medlemsföretag föreslås inte längre finansieras genom PO-stödet, utan genom det separata investeringsstödet.

Stödet till producentorganisationer (PO) inriktas på gemensam nytta genom gemensamma investeringar, rådgivning, utbildning och certifiering, forskning och utveckling samt marknadsföring, marknadsundersökningar och information. Se bilaga 2.

3.3.16 Övriga förändringar i investeringsstöden

Jordbruksverket föreslår separata investeringsstöd för stallar och andra byggnader för djurhållning, torkning och lagring efter skörd samt utomhusutrustning för betande djur. Avgränsningen ska göra det tydligare vilka investeringar och villkor respektive stöd omfattar. För flera stöd föreslås regionalt anpassade stödandelar, högre stödandel för unga och justerade stödtak eller utgiftsgolv. De närmare nivåerna skiljer sig mellan stöden.

Investeringsstödet för utomhusutrustning för betande djur avser företag med nötkreatur, får eller getter. Inriktningen omfattar utrustning för vatten, stängsel, tillsyn, hantering och transport. För stödet till rennäringen föreslås utökade möjligheter till investeringar i drönare och mobila renvaktarstugor. Möjligheten att få stöd för ombyggnation av renvaktarstugor och förrådsbyggnader föreslås tas bort. Se bilaga 2.

3.3.17 Investeringsstöd för förädling av jordbruksprodukter

Investeringsstödet för förädling av jordbruksprodukter syftar till att stärka företagens konkurrenskraft och värdeskapande genom ökad förädling. För jordbruks-, trädgårds- och rennäringsföretag kan ökad förädlingsgrad ge bättre möjligheter att utnyttja råvaror och andra resurser, nå marknaden och utveckla fler inkomstkällor. Stödets närmare utformning och avgränsning framgår av bilaga 2.

3.3.18 Stöd till biodlingssektorn

Jordbruksverket föreslår att de sex nuvarande åtgärderna inom stödet till biodlingssektorn samlas i en gemensam åtgärd. Syftet är att minska risken för ansökningar i fel åtgärd och ge större flexibilitet att fördela medlen till de projekt som bäst bidrar till stödets syfte. Stödutformningen behöver anpassas till de slutliga EU-reglerna och de förenklade kostnadsalternativ som tas fram. Se bilaga 2.

3.3.19 Skolprogrammet

Jordbruksverket föreslår att skolprogrammet även fortsättningsvis riktas till grundskolan. Verksamhetsåret föreslås ändras från läsår till kalenderår och begränsningen att skolfrukt inte får serveras i samband med måltid föreslås tas bort. Ersättning genom enhetskostnader har redan införts under innevarande period och är därför inte en ny förenkling från 2028. Frågan om ett separat ansökningsförfarande för godkännande behövs, eller om stödmottagarens behörighet kan kontrolleras genom registeruppgifter, återstår att samordna. Se bilagorna 2 och 19.

3.3.20 Finansieringsinstrument

Jordbruksverket har undersökt möjligheterna att införa finansieringsinstrument i form av lån eller lånegarantier, fristående eller i kombination med bidrag. I den tidigare förhandsbedömningen på jordbruksområdet bedömdes marknadsmisslyckandet vara relativt litet. De identifierade kapitalförsörjningsproblemen och den avgränsade målgruppen bedöms inte motivera den volym, det kapital och den administration som ett särskilt instrument skulle kräva. Det bedöms inte ge den effekt som skulle behövas. Jordbruksverket rekommenderar därför inte ett införande i dagsläget. De samlade skälen redovisas i bilaga 13.

3.3.21 Minskade ammoniakutsläpp

Jordbruksverket bedömer att behovet av åtgärder för minskade ammoniakutsläpp kvarstår, men att möjligheterna att på kort sikt införa nya CAP-åtgärder med stor effekt är begränsade. För investeringar förordas att det nationella Kväveklivet förstärks i stället för parallella stödsystem för samma ändamål.

För den undersökta arealbaserade ersättningen för minskade ammoniakförluster rekommenderas inte ett införande till 2028. Villkoren är svåra att verifiera säkert och förutsättningarna för att ta emot och använda maskindata är inte tillräckliga.

Samarbets- och innovationsprojekt samt ett möjligt övergångsstöd för förbättrad stallgödselhantering kan utgöra utvecklingsvägar. De redovisas som möjligheter för fortsatt arbete, inte som färdiga införandeförslag eller lösningar som på kort sikt säkerställer Sveriges åtagande. Det bredare ammoniakunderlaget och bedömningen av arealersättningen lämnas samlat i bilaga 12.

3.3.22 Minskade växthusgasutsläpp

Jordbruksverket bedömer att möjligheterna att minska jordbrukets utsläpp med bibehållen produktion är begränsade utifrån dagens kunskapsläge. Flera av de redovisade åtgärderna kan samtidigt bidra till direkta eller indirekta

utsläppsminskningar, bland annat genom ökad resurseffektivitet. Investeringar, innovation, samarbete, kompetensutveckling och rådgivning har betydelse för att utveckla och använda sådana lösningar.

Jordbruksverket har också bedömt möjliga nya insatser. I denna redovisning föreslås till exempel inte särskilda ersättningar inom NRP för ökad fodereffektivitet eller användning av fodertillsatser. Investeringsstöd för plantering av energiskog föreslås inte förlängas. .

En resultatbaserad ersättning för utsläppsminskningar kan möjligen passa som en nationellt finansierad ersättning utanför CAP, men är inte ett färdigt införandeförslag. Ersättningsnivåer, effekter, beräkningsverktyg och rättsliga förutsättningar återstår att klarlägga. Jordbruksverkets bedömningar av klimatåtgärder inom och utanför CAP redovisas i bilaga 11.

3.3.23 Leader

Leader syftar till att stärka den lokala utvecklingskapaciteten i landsbygderna utifrån lokala behov och förutsättningar. Genom leadermetoden mobiliseras ideella, privata och offentliga aktörer kring gemensamma utvecklingsstrategier. Samverkan och lokalt förankrade insatser kan bidra till service, företagande, delaktighet och ökad robusthet.

För att minska administrationen föreslår Jordbruksverket att se över om ett färre antal leaderkontor skulle kunna administrera flera lokala aktionsgrupper (LAG) och lokala utvecklingsstrategier vardera. Inriktningen är att så långt som möjligt bevara den geografiska täckningen och den lokala förankringen. Att kraftigt reducera nuvarande omfattning för Leader kan innebära att den upparbetade strukturen försvinner, vilket i sin tur kan få konsekvenser för det lokala utvecklingsperspektivet för flera av Sveriges landsbygdsområden. Den exakta organisationen och eventuella förändringar av områdesindelningen återstår. Omfattningen är beroende av budgettilldelningen. Se bilagorna 2 och 16.

3.4 Förenklade kostnadsalternativ för projekt- och investeringsstöd

Det föreslagna EU-regelverket har ett ökat fokus på förenklade kostnadsalternativ. För projekt- och investeringsstöden föreslås förenklade kostnadsalternativ tillämpas där de minskar behovet av individuell utgiftsredovisning och granskning. Förutbestämda enhetskostnader för en investering kan ge en större förenkling än klumpsummor som först måste bestämmas utifrån den sökandes budget. Kontroll av rätten till stöd och av att insatsen har genomförts finns kvar. Förenklade kostnadsalternativ har potential att förenkla för både företag och myndigheter, men kräver acceptans för att stödmöjligheterna behöver anpassas till vad det går att

utforma ändamålsenliga förenklade kostnadsalternativ för. En bred tillämpning av förenklade kostnadsalternativ är en förutsättning för att nå föreslagna förordningskrav på utbetalningstid. Det är dock inte i sig tillräckligt för att säkerställa att utbetalningstiden kan hållas. Även kvarstående rättsliga frågor, handläggningskapacitet och systemstöd behöver beaktas.

Jordbruksverket har tagit fram förenklade kostnadsalternativ för vissa åtgärder. Det samlade metodarbetet är dock inte avslutat vid denna redovisning och planeras fortsätta till halvårsskiftet 2027. En metod behöver också tas fram för att hålla fastställda kostnadsalternativ i nivå med prisutvecklingen.

Förutbestämda enhetskostnader kan minska både individuell utgiftsprövning och sökandens stödrelaterade redovisning. När en klumpsumma bestäms utifrån sökandens budget kvarstår däremot budget- och rimlighetsbedömning före beslut. Kontroll av genomförandet, övriga stödvillkor och dubbelfinansiering kvarstår som moment i ärendehandläggningen.

3.5 Statsstödsregler och stödens rättsliga förutsättningar

EU:s regler om statligt stöd behöver beaktas vid utformningen av stöd. Statligt stöd är som huvudregel förbjudet enligt artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). För att statligt stöd ändå ska få lämnas krävs att det utformas i enlighet med särskilda gruppundantagsförordningar, att de godkänts av kommissionen eller att beloppen är så låga att de kan omfattas av de så kallade de minimis-förordningarna.

För stöd som lämnas till produktion av och handel med jordbruksprodukter gäller ett särskilt undantag i artikel 42 i EUF-fördraget. Så länge stöden riktas till sådana verksamheter behöver inte statsstödsreglerna beaktas. Med tanke på att budgeten är begränsad, syfte och mål i CAP-strategin och i livsmedelsstrategin 2.0 bör primärproduktionen vara huvudfokus vid stödutformningen.

För stöd som inte avser produktion av och handel med jordbruksprodukter behöver vi förhålla oss till statsstödsreglerna utöver det särskilda CAP-regelverket. Stöden behöver då utformas så att de överensstämmer både med CAP-regelverket och med reglerna om statligt stöd, som kan ställa krav på stödberättigande kostnader och stödtak. Jordbruksverkets utgångspunkt är att i första hand utgå från gruppundantagsförordningarna, i andra hand de minimis-förordningarna och i tredje hand statsstödsgodkännande. Något som särskilt behöver framhållas avseende de minimis-förordningarna är att de inte är lämpliga för återkommande stöd till större aktörer eftersom stödtaken gäller under en treårsperiod och att taket därför snabbt nås. I nuvarande programperiod är de minimis-förordningar alternativ

statsstödsgrund i flertalet åtgärder men Jordbruksverket erfar att regelverken sällan varit det lämpligaste alternativet av skäl som närmare redovisas i bilaga 14.

Det är viktigt att beakta att ju fler olika regelverk som tillämpas för ett stöd, desto mer komplex blir handläggningen. Det kan till exempel få till följd att det blir aktuellt att tillämpa olika stödvillkor eller stödtak för olika stödmottagare. Det är något som inte minst visat sig vid tillämpningen av förordningen (2025:262) om statligt stöd för att öka beredskapen inom primärproduktionen. Vi behöver därför redan i stödutformningen anpassa de olika åtgärderna till en specifik statsstödsgrund. Inriktningen bör vara att en avgränsad stödåtgärd inte bör ha mer än en statsstödsgrund.

Under arbetet med statsstödsbedömningarna har Jordbruksverket identifierat ett antal frågeställningar och gränsdragningsproblem. Det finns områden där rättsläget eller de praktiska tillämpningsförutsättningarna inte är fullt ut klarlagda. Det finns därför behov av fortsatta ställningstaganden och fördjupade bedömningar även efter oktober 2026. Eftersom statsstödsregelverket är komplext och bedömningar av regelverkets tillämpning i hög grad sker på stödmottagarens risk är det särskilt viktigt att vara medveten om de osäkerheter som finns. Det är som utgångspunkt inte möjligt att kompensera stödmottagaren i ett återkravsfall, även när det är myndigheten som har gjort fel. Det är alltså stränga regler där stödmottagaren alltid är den som bär risken. Detta motiverar en restriktiv hållning till osäkra tolkningar och ett behov av noggranna överväganden innan sådana läggs till grund för stödutformningen.

I bilaga 14 finns det en redogörelse för de utmaningar som vi identifierat kopplat till statsstöd. Bilagan fokuserar på generella frågeställningar som är relevanta för flera åtgärder. I en del av åtgärdstexterna finns det åtgärdsspecifik information om statsstöd.

3.6 Biologisk mångfald i odlingslandskapet

3.6.1 Ytterligare åtgärder behövs för att bevara och förbättra biologisk mångfald

Jordbruksverket är miljömålsansvarig myndighet för ett rikt odlingslandskap och ska verka för att miljökvalitetsmålen nås, vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt skapa förutsättningar för ett rikt och varierat odlingslandskap där den biologiska mångfalden främjas. Att det finns stora behov av åtgärder för att bevara och förbättra såväl kvaliteten på marker och ökade arealer av marker framgår både i det nationella miljömålsarbetet och i arbetet med en nationell naturrestaureringsplan. Det gäller både olika livsmiljötyper och livsmiljöer för arter i odlingslandskapet.

I september 2026 överlämnade regeringen ett förslag till nationell restaureringsplan som innehåller ett urval av åtgärder för att möta de åtaganden som naturrestaureringsförordningen innebär. I regeringens förslag framgår dock inte vilken roll den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att ha när det gäller finansieringen av den svenska restaureringsplanen. I detta regeringsuppdrag har Jordbruksverket av tidsskäl inte haft möjlighet att beakta de förslag som ingår i regeringens beslut om en nationell restaureringsplan.

Inom detta uppdrag finns samtidigt flera förslag som syftar till att främja förutsättningarna för att åtagandena i naturrestaureringsförordningen ska nås. I första hand handlar det om förslag till fortsatta satsningar på ersättningen för skötsel av betesmarker och slåtterängar samt produktionskopplade stöd till nötkreatur. I uppdraget finns också förslag till nya investeringsstöd för betesdrift och stallar samt ett nytt produktionskopplat stöd till får och getter.

Jordbruksverket har tidigare lämnat förslag på nya komplement för artanpassad skötsel inom ersättningen för betesmarker och slåtterängar utöver de komplement som redovisas i detta uppdrag. Det finns ytterligare förslag på komplement i utvärderingen Förenklade skötselvillkor för betesmarker och slåtterängar (UTV26:1) om anpassad skötsel på marker där det finns hotade eller skyddade arter inom miljöersättningen liksom förslaget om ett komplement för rådgivningsbaserade åtgärder i syfte att gynna biologisk mångfald. Det finns således behov som avser att förbättra förutsättningarna för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet som bör adresseras i beredningen av innehållet i nationella och regionala partnerskapsplanen eller i naturrestaureringsplanen.

3.6.2 Fortsatt utveckling av ersättningen till skötsel av betesmarker och slåtterängar

Ersättningen till skötsel av betesmarker och slåtterängar är central för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Det finns behov av att fortsätta att utveckla både utformning, villkor, incitament, digital teknik, kopplingar till nationell lagstiftning, tillsyn och kontroll. Många perspektiv behöver balanseras för att få en välfungerande ersättning. Jordbruksverket har tidigare redovisat förslag på långsiktig inriktning[9]. Den innebär att ersättningen utvecklas i linje med EU-kommissionens inriktning att EU-stöd ska följas upp med digitala metoder samt kunna uppfylla krav på att alla villkor måste kunna verifieras. Vi ser dock inte att förutsättningarna finns ännu för att fullt ut genomföra de förändringar som den långsiktiga inriktningen skulle innebära.

Det finns flera hänsynsvillkor i ersättningen som handlar om att inte vidta aktiviteter som skadar natur- och kulturvärden. Vissa av dem är förknippade med

[9] Jordbruksverkets dnr. 4.1.17-09537/2025, Regeringskansliets dnr. LI2025/01194 (delvis) LI2025/01366

utmaningar att kunna verifiera, vilket innebär risker för finansiella korrigeringar. Vår erfarenhet visar att kommissionen ställer högre krav på verifiering av samtliga villkor i stöden än vad de gjort tidigare. Det finns samtidigt nationell reglering som i stora delar innebär motsvarande krav på hänsyn. Vi bedömer att tillsynen av den nationella regleringen behöver utvecklas och att den dubbla regleringen bör avvecklas, så att tillsynen i första hand sker utifrån nationell reglering snarare än genom kontroll av stödvillkor. Här behövs ett samlat grepp som sträcker sig över flera myndigheters ansvar.

Den förslagna utformningen i detta skede baseras därför på en samlad bedömning utifrån behovet att bevara och förbättra den biologiska mångfalden i odlingslandskapet och behovet av förenklingar för jordbrukarna samtidigt som vi har EU-krav att kunna verifiera villkor och i högre grad kunna följa upp dem med digitala metoder. Den långsiktiga inriktningen är att kunna verifiera och följa upp ersättningen digitalt, men det kräver fortsatt arbete av alternativ till dagens stödutformning och tillgång till andra tekniska lösningar. Vi vill därför peka på vikten av att kunna genomföra den pilotstudie för GPS-verifiering av djur på bete som tidigare föreslagits.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna utformningen risker i form av svårigheter att verifiera alla villkor och därmed kvarstående risker för finansiella korrigeringar. Det finns hänsynsvillkor som är svåra att verifiera oavsett digitala metoder eller kontroll på plats. Av detta skäl bör också den anpassade skötsel som krävs för specifika livsmiljötyper och arters livsmiljöer som naturrestaureringsplanen omfattar hanteras utanför regelverken för CAP.

4 Förenkling och ett säkert genomförande

4.1 Utgångspunkter för förenkling

Stöd och ersättningar ska bidra till politikens målsättningar. Jordbruksverkets förslag till förenkling gäller både stödens utformning och hanteringen från ansökan till utbetalning. Stödmottagarnas förenkling står i centrum: villkoren ska vara lättare att förstå, onödig uppgiftslämning minska och det ska vara enklare att göra rätt. Samtidigt ska omfattningen av fel minska och skyddet av EU:s ekonomiska intressen upprätthållas.

Färre och tydligare villkor och ettåriga miljöersättningar kan minska särskilda arbetsmoment för jordbrukaren. Gemensamma bedömningsstöd, samordnade kompletteringar och återanvändning av redan lämnade uppgifter föreslås för att minska dubbelarbete och väntetider. Det är viktigt att arbetet inte enbart flyttas mellan stödmottagare och myndigheter.

4.2 Förutsättningar för förenkling

En riktad ersättnings nytta behöver vara tillräcklig för att motivera kostnaden och arbetet för stödmottagare och myndigheter. Ett detaljerat villkor är inte i sig en garanti för att brukandet förändras och den avsedda nyttan uppnås. När villkor förenklas behöver därför faktisk skötsel och deltagande i ersättningen beaktas. Vid valet av stöd och deras omfattning behöver också risken för finansiella korrigeringar beaktas om villkoren inte kan verifieras tillräckligt säkert.

Förslagen om stödhantering förutsätter fungerande arbetssätt och systemstöd. Utlysningar och prioriteringar behöver planeras med hänsyn till handläggningskapaciteten. De processanalyser som ligger till grund för förslagen avser främst Jordbruksverkets projektstöd; tillämpligheten behöver bedömas för respektive stöd och stödmyndighet. Kvarstående statsstödsbedömningar och individuella kostnadsbedömningar begränsar hur långt handläggningen kan förenklas. Förenklade kostnadsalternativ och statsstödsförutsättningar behandlas i avsnitt 3.4 och 3.5.

4.3 Föreslagna förenklingar och deras betydelse

Tabellen skiljer mellan ändringar som har arbetats in i åtgärdsförslagen och förslag som kräver fortsatt genomförandearbete. Konsekvenserna är bedömda möjligheter till förenkling, inte uppmätta resultat av reformen.

Tabell 1. Förenklingsförslag och bedömda konsekvenser.

Förändring och status	För stödmottagaren	För myndigheterna
Renodlade syften – bearbetat i förslagen	Lättare att förstå vad stödet ska uppnå.	Tydligare grund för att bedöma villkor och uppföljning.
Färre och tydligare villkor – bearbetat i flera förslag	Färre krav att sätta sig in i.	Färre särskilda villkor att hantera; för vissa stöd kvarstår frågor om verifiering.

Förändring och status	För stödmottagaren	För myndigheterna
Samlad hantering av trädgårdsinvesteringar och tydligare kollektiv inriktning för PO – förslag	Både PO-medlemmar och andra trädgårdsföretag kan söka det separata investeringsstödet. Medlemsföretagen kan behöva annan hjälp med ansökan.	Överlappande stödmöjligheter begränsas och flera särskilda PO-villkor bortfaller för företagens egna investeringar.
Ettåriga miljöersättningar – föreslagen huvudinriktning	Mindre åtagandehantering kan underlätta deltagandet. Effekten på attraktiviteten beror även på villkor och ersättningsnivåer.	Färre parallella åtaganden och beräkningar för de ersättningar som blir ettåriga. För skötsel av våtmarker och dammar är ettårigheten inte avgjord. Om denna blir den enda miljöersättningen med fleråriga åtaganden behöver funktionalitet för flerårig åtagandehantering ändå utvecklas och förvaltas. Kostnaderna för denna funktionalitet riskerar bli höga i förhållande till ersättningens omfattning och begränsa den samlade effektiviseringsvinsten.
Likriktade och färre sanktions- och avdragsskalor – föreslagen inriktning	Kan ge mer förutsebara följder när flera stöd söks.	Färre särskilda skalor för areal- och djurbaserade stöd.
Förenklade kostnadsalternativ – förslag med fortsatt metodarbete	Möjlighet till mindre individuell utgiftsredovisning där modellen medger det.	Möjlighet till mindre individuell kostnadsgranskning. Budgetbedömning kvarstår när klumpsumman grundas på sökandens budget. Kontroll av genomförandet och övriga stödvillkor kvarstår.

Förändring och status	För stödmottagaren	För myndigheterna
Riskbaserade kontroller vid ansökan om utbetalning – föreslaget för projekt- och investeringsstöd inom CAP, Skolprogrammet samt berörda sektorsstöd	Möjlig indirekt nytta genom effektivare handläggning. Kraven på att lämna underlag kvarstår.	Urval av utgifter och villkor utifrån risk och slump. Mer omfattande kontroller kan behövas inledningsvis. Nyttan beror på riskbedömningarnas tillförlitlighet och genomförandet.
Borttagen administrativ sanktion – föreslaget för projekt- och investeringsstöd inom CAP, stöd till biodlingssektorn och Skolprogrammet	Påföljderna kan bli lättare att överblicka. Avdrag för brister och återkrav finns kvar. Förslaget om borttagande gäller inte stöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker.	Den särskilda sanktionsberäkningen föreslås tas bort. Ändringar i IT-hanteringen krävs.
Utökad användning av geotaggade foton och återanvändning av underlag – förslag för projekt- och investeringsstöden inom CAP	Möjlighet till färre besök och återanvändning av redan lämnade underlag. Geotaggade foton föreslås även vid delutbetalning för investeringar.	Investeringar föreslås kunna verifieras med geotaggade foton eller andra underlag. Underlag från förprövning av djurstallar föreslås återanvändas för verifiering. Besiktning föreslås när annan verifiering inte räcker.

4.4 Digital utveckling och investeringar för förenkling

Jordbruksverket bedömer att större förenklingar och säkrare verifiering förutsätter investeringar i digital infrastruktur, data, teknik och arbetssätt. Det gäller både myndigheternas handläggning och kontroll och möjligheten att återanvända uppgifter från lantbruket. Utvecklingen behövs också för en bredare uppföljning av jordbruksmarken och sambanden mellan livsmedelsproduktion, miljö och klimat. Behovet av investeringar innebär inte att förenklings- eller kostnadseffekterna är säkerställda. Reformens samlade kostnadseffekt är inte beräknad. Den samlade

kostnadseffekten beror på vilka arbetsmoment som kan förenklas och vilka utvecklings- och förvaltningsinsatser som krävs.

Det finns möjligheter att använda befintliga data bättre, utveckla automatiserade analyser och förenkla hanteringen av geotaggade bilder. Fortsatt utveckling omfattar bland annat mer högupplösta satellitdata, flygbilder samt uppgifter från lantbrukets maskiner och djurhållning. Det kräver resurser, teknisk samordning och lösningar för samtycke och datadelning.

Bilaga 15 redovisar utvecklingsunderlaget i sin helhet. Där skiljs användning av befintliga data och bättre datakällor från en långsiktig vision på tio respektive tjugo års sikt. De långsiktiga möjligheterna är inte färdiga kontrollösningar för periodstarten 2028.

4.5 Kontroll, sanktioner och verifiering

För areal- och djurbaserade stöd ligger tyngdpunkten på förebyggande åtgärder för att underlätta för jordbrukare att göra rätt vid SAM-ansökan (en samlad ansökan om areal- och djurbaserade stöd), en mer flexibel och träffsäker verifiering av stödvillkor samt att förenkla sanktions- och avdragsskalorna. Se bilaga 6.

För projekt- och investeringsstöd, Skolprogrammet samt berörda sektorsstöd föreslås ett mer enhetligt och riskbaserat kontroll- och sanktionssystem. Tyngdpunkten ligger vid införandet av riskbaserade kontroller, något fler tillgängliga verifieringsmetoder samt harmonisering av avdrag och påföljder där regelverken medger det. Förslagen innebär inte att samtliga genomförandefrågor är lösta. Se bilaga 9.

4.5.1 Kontrollens inriktning och compliance-pyramiden

Felaktiga utbetalningar innefattar allt från oavsiktliga fel till systematisk och storskalig organiserad brottslighet. Compliance-pyramiden illustrerar fyra nivåer: oavsiktliga fel, avsiktliga mindre fel, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet. Ett fullständigt kontroll- och sanktionssystem behöver omfatta alla nivåer. Figuren visar olika slags fel och brottslighet, inte en uppmätt fördelning inom Jordbruksverkets stöd.

Figur. Compliance-pyramiden



Källa till figuren: Subventionsbrottsutredningen, SOU 2020:35, s. 119.

Utformningen påverkas av ambitionen att styra mot mål och prestationer, kraven på kontroll och revision, nationella politiska prioriteringar samt befintliga tekniska och administrativa förutsättningar. Jordbruksverket bedömer att ett större fokus på resultat inte i sig innebär att kommissionens granskning av hur stödvillkor verifieras minskar. Därför är det viktigt att vi har stöd med tydliga villkor som går att verifiera med träffsäkra metoder. Höga felfrekvenser och brister i verifieringen behöver därför fortsatt beaktas i bedömningen av risken för finansiella korrigeringar.

4.5.2 Sanktioner, avdrag och återkrav

4.5.2.1 Areal- och djurbaserade stöd

Jordbruksverket rekommenderar att likrikta och minska antalet sanktions- och avdragsskalor inför kommande planperiod. Då GJP övergår till att bli en plan med en budget som i huvudsak styrs av ett gemensamt regelverk är det lämpligt att likrikta sanktionsskalorna för de stöd som tidigare funnits i olika fonder och regelverk. Ett mer harmoniserat regelverk kring avdrag och sanktioner inom de areal- och djurbaserade stöden kan göra det mer förutsägbart för jordbrukare som söker flera olika stöd.

4.5.2.2 Gårdsförvaltning

För gårdsförvaltning bedömer Jordbruksverket att vi har en tillämpning idag som kommissionen accepterar och som vi kan återanvända. I stället för att lägga tyngdpunkten på att förändra systemet för gårdsförvaltning bör vi prioritera arbetet med ändamålsenliga stödvillkor och förebyggande åtgärder. Jordbruksverkets förslag till förändringar av kontroll- och sanktionssystemet för gårdsförvaltning redovisas i bilaga 6.

4.5.2.3 Projekt- och investeringsstöd samt övriga berörda stöd

Jordbruksverket föreslår att den administrativa sanktionen inte ska tillämpas för projekt- och investeringsstöd inom CAP, stöd till biodlingssektorn och Skolprogrammet under perioden 2028–2034. För stöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker föreslås administrativ sanktion fortsatt tillämpas.

Brister i villkor ska i första hand leda till avdrag för berörda utgifter, aktiviteter eller enheter. För brister som inte kan kopplas till specifika utgifter, aktiviteter eller enheter föreslås fastställda procentuella villkorsavdrag. Dessa ska harmoniseras i den mån det är möjligt och förenligt med regelverken. Återkrav och andra påföljder ingår fortsatt enligt respektive stödform.

Förslaget att ta bort den administrativa sanktionen bygger på bedömningen av kommissionens förordningsförslag och av kontroll- och sanktionssystemets samlade skydd mot oriktigheter och bedrägerier. Förslagen kan behöva anpassas till det slutliga regelverket.

4.5.3 Projekt- och investeringsstöd – riskbaserade kontroller och fler tillgängliga verifieringsmetoder

Jordbruksverket föreslår att risknivån i ärendet fastställs vid ansökan om stöd och ligger till grund för hur omfattande kontroller som ska göras vid ansökan om utbetalning. Fullständiga kontroller av ansökan om stöd kvarstår. Vid ansökan om utbetalning kontrolleras utgifter och villkor utifrån både risk och slump. Om fel upptäcks ska kontrollen utökas.

Förslaget avser riskbaserad kontroll av delar av utgifterna och villkoren, inte att hela ärenden undantas från kontroll. För projekt- och investeringsstöd inom CAP, berörda sektorsstöd och Skolprogrammet ska stödmottagarna oavsett ärendets risknivå skicka in underlagen till utgifterna för att hålla verifieringskedjan intakt. Nyttan för stödmottagaren ligger därför främst i möjligheten till effektivare handläggning och tidigare utbetalning.

För investeringar inom dessa stöd föreslås geotaggade foton användas vid både del- och slututbetalning. Underlag från länsstyrelsens förprövning och besiktning av djurstallar ska återanvändas för verifiering. När en investering inte kan verifieras med geotaggade foton eller andra underlag föreslås besiktning som en del av den administrativa kontrollen.

Kontroll på plats av pågående aktiviteter föreslås tas bort för projekt- och investeringsstöden inom CAP. Urvalet till kontroll på plats föreslås göras när ansökan om slututbetalning kommer in, så att den administrativa kontrollen och kontroll på plats kan genomföras parallellt.

Flera av de enskilda förslagen kan förenkla avgränsade delar av hanteringen. För helheten bedöms harmoniseringen av systemet över olika politikområden kunna

bidra till förenkling där regelverken medger det. Nyttan av riskbaserade kontroller beror på riskbedömningarnas tillförlitlighet och hur arbetet kan organiseras. Kontrollerna behöver kunna vara mer omfattande i början av perioden tills riskbedömningen är tillräckligt tillförlitlig. Jordbruksverket bedömer att det inte är ett rimligt antagande att ett särskilt systemstöd för riskbaserade kontroller finns till 2028. Riskbedömningarna behöver i så fall hanteras genom en arbetsmodell utan sådant systemstöd. De gemensamma genomförandeförutsättningarna och utvecklingsbehoven redovisas i avsnitt 4.2 och 4.4.

5 Stödnivåer, ersättningsnivåer och beräkningsförutsättningar

I redovisningen används stödnivå för belopp per hektar, djur eller djurenhet i exempelvis gårdsstödet, kompensationsstödet och kopplade stöd. I åtgärdstexten för nötkreatursstöd samt får- och getstöd redovisas beloppen per djurenhet. För miljö- och klimatersättningar används ersättningsnivå. För projekt- och investeringsstöd avser stödandel hur stor del av en stödberättigande kostnad som finansieras; enhetskostnader eller klumpsummor kan vara grund för beräkningen. De närmare beloppen och beräkningsgrunderna framgår av åtgärdstexterna.

Budgetuppskattningarna för miljö- och djurvälfärdsersättningar utgår från rekommenderade lägsta nivåer i underlagen. Dessa ska skiljas från en högsta möjlig nivå enligt kalkyl. En högre nivå kan öka deltagandet men innebär också att budgetbehovet ökar. För kompensationsstödet pågår kalkylarbetet, och någon rekommenderad lägsta ersättningsnivå för nästa period redovisas ännu inte i åtgärdsunderlaget.

Förslagen till rekommenderade lägsta ersättningsnivåer är som regel uppräknade från nuvarande nivåer med hänsyn till inflationen. Därutöver har vissa nivåer höjts ytterligare för att motsvara minst 70 procent av den preliminära maximala ersättningsnivån enligt tillgängliga kostnadskalkyler. Undantag förekommer och nivåerna har bedömts för respektive ersättning. Kalkylernas osäkerhet och förutsättningarna för deltagande behöver beaktas; full kostnadsersättning är inte alltid nödvändig för att den avsedda insatsen ska genomföras.

Förslag på rekommenderad lägsta ersättningsnivå för areal- och djurbaserade stöd redovisas i bilaga 3, med motivering och jämförelse med nuvarande nivåer och preliminära maximala nivåer enligt kalkyl.

5.1 Avvägning mellan nivå, omfattning och val av stöd

Jordbruksverket förordar att nivåer och finansierad omfattning bedöms tillsammans med urvalet av stöd. För areal- och djurbaserade stöd påverkar villkoren och nivån

per hektar eller djur hur attraktivt stödet är att söka. För projekt- och investeringsstöd ska fördelningen ge utrymme för efterfrågade insatser med högt målbidrag, inte enbart följa tidigare budgetfördelning.

För investeringsstöd behöver stödandelen läsas tillsammans med det kostnadsunderlag som andelen tillämpas på. I förslaget för ny- och tillbyggnad av stallar beräknas enhetskostnaden på stomme och fasad, inte på hela investeringen inklusive inredning. En högre procentsats innebär därför inte i sig att en större andel av företagets totala investeringskostnad ersätts. Enhetskostnad, stödandel, utgiftsgolv och stödtak behöver hållas isär.

Lägre stödtak kan ge utrymme för fler investeringar inom en begränsad budget, men samtidigt minska stödets betydelse för större investeringar som annars inte blir genomförda. Förslagen till åtgärder bygger därför på en avvägning mellan att nå fler företag och att stödet ska vara tillräckligt för att bidra till investeringen.

6 Budgetförutsättningar och grundläggande vägval

Budgetredovisningen beskriver finansieringsförutsättningar och de grundläggande vägval som följer av det beaktade EU-förslaget. Redovisningen lämnar ingen rekommendation om en bestämd totalbudget eller en detaljerad fördelning mellan stöd. Regeringens prioriteringar avgör vilka av de redovisade stöden som ska ingå och i vilken omfattning.

6.1 EU-medel och nationell medfinansiering

EU-kommissionens förordningsförslag innebär att den nuvarande pelarstrukturen för den gemensamma jordbrukspolitiken försvinner. Innehållet behöver prioriteras med utgångspunkt i en öronmärkning till CAP inom NRP-planen. För Sveriges del motsvarar fördelningsförslaget i den fleråriga EU-budgeten en nominell minskning av de öronmärkta EU-medlen med över 25 procent jämfört med nuvarande period.

Inom öronmärkningen finansieras gårdsstödet, DABIS, och kopplade stöd i sin helhet med EU-medel enligt det förslag som budgetunderlaget bygger på. Övriga stöd kräver nationell medfinansiering. Underlaget använder minst 30 procent nationell medfinansiering för berörda stöd med direkt koppling till jordbruket och minst 60 procent för andra insatser.

För stödet till biodlingssektorn utgår åtgärdsunderlaget från 50 procent nationell medfinansiering enligt det förordningsförslag som underlaget bygger på.

För Leader återstår att fastställa hur den nationella medfinansieringen ska fördelas mellan statliga och kommunala eller regionala medel. Förutsättningarna att få kommunal och regional medfinansiering varierar mellan leaderområdena. Ett höjt

krav på sådan medfinansiering kan innebära att vissa områden inte kan ordna den finansiering som behövs. Fördelningen av medfinansieringsansvaret har därför betydelse för den geografiska täckningen.

Öronmärkningen begränsar enligt budgetunderlaget utrymmet för gårdsstöd och kopplade stöd. Regeringen kan prioritera ytterligare EU-medel från den öppna delen av NRP till jordbruks- och landsbygdsinsatser. För sådana tillskott gäller enligt underlaget de generella kraven på medfinansiering.

CAP-öronmärkningen värderas i underlaget till cirka 52 miljarder kronor för 2028–2034 vid en omräkningskurs på 10,50 kronor per euro. Den nationella medfinansieringen i den strategiska planen är omkring tre miljarder kronor per år. För nästa period redovisas ett möjligt nationellt finansieringsintervall på cirka 10–60 miljarder kronor. Även åtgärder utanför öronmärkningen, exempelvis förädling, innovationsstöd och kompetensutveckling, kräver EU-medel och nationell finansiering.

Det nationella beloppet är inte i sin helhet en tillkommande svensk utgift, eftersom även dagens stöd medfinansieras nationellt. Jämförelser med innevarande period behöver avse samma tidsomfattning och samma avgränsning av stöd. Finansieringen av helt nationella insatser samt tekniskt stöd och andra genomförandekostnader behöver redovisas separat.

Underlaget anger en miljö- och klimatandel på minst 43 procent för programmeringen av hela NRP-planens EU-bidrag. Andelen avser användningen av miljö- och klimatkoefficienter, inte uppnådd miljönytta eller andelen av jordbruksstödens totalbudget inklusive nationella medel. Fördelningen behöver därför bedömas för Sveriges NRP-plan som helhet.

6.2 Inriktning för gårdsstöd, kompensationsstöd och kopplade stöd

För gårdsstödet används i budgetunderlaget ett genomsnittligt intervall på 130–160 euro per hektar. Den övre nivån anknyter till dagens samlade stöd för gårdsstöd, unga jordbrukare och omfördelning. Nivåerna används som beräkningsförutsättningar, inte som beslut om det framtida stödbeloppet.

Med hänsyn till den mindre EU-budgeten utgår Jordbruksverket från en fortsatt nedtrappning av gårdsstödet. Samtidigt behöver övriga stöd vägas in för att begränsa negativa effekter på jordbruket. Kompensationsstödet kan mildra effekterna för de företag och områden som omfattas av stödet. Enligt underlaget finns kalkylutrymme för högre nivåer inom kompensationsstödet.

För produktionskopplade stöd förordar Jordbruksverket att det av EU fastställda maximalt tillåtna budgetutrymmet används. Utgångspunkten är att det årliga

beloppet i euro inte sänks nominellt. Stödet har betydelse för animalieproduktionens ekonomi, även när vissa djurvälfärdsersättningar inte kan rekommenderas i redovisad form. Det ersätter däremot inte i sig de särskilda djurvälfärdsinsatser som sådana ersättningar avser även om delar av nuvarande djurvälfärdsersättningar bygger på nationell lagstiftning.

6.3 Ungefärligt finansieringsutrymme och kostnader för åtgärdsförslagen

Med de angivna utgångspunkterna uppskattas CAP-kapitlets nivå på budget inklusive nationell medfinansiering till mellan 60–110 miljarder kronor för hela perioden 2028–2034, utan ytterligare EU-medel från andra delar av NRP. Beräkningen utgår från att nationell medfinansiering över omkring 80 procent för den medfinansierade delen sannolikt inte är aktuell. Detta är ett beräkningsantagande, inte en rättslig maxgräns.

Vid den övre nivån bedöms de åtgärder som regeringsuppdraget omfattar i huvudsak kunna finansieras till rekommenderade lägsta nivåer. Detta är en uppskattning av finansieringsbehovet, inte en bedömning av vad som krävs för full måluppfyllelse eller en rekommendation att alla stöd som ingår i redovisningen införs. Kostnadsuppskattningarna för respektive stöd kan sammanfattas enligt tabellen.

Tabell 2. Övergripande kostnadsuppskattningar för de framtagna åtgärdsförslagen.

Stödgrupp	Miljarder kronor 2028–2034
Gårdsstöd och kopplade stöd	35–40
Miljö- och djurvälfärdsersättningar samt kompensationsstöd	Knappt 50
Projekt- och investeringsstöd inom öronmärkningen	10–13
Projekt- och investeringsstöd utanför öronmärkningen	5–7

6.4 Konsekvenser av begränsad finansiering

Beroende på budgetutfall kommer bidraget till de gemensamt beslutade miljö- och klimatmålen påverkas i olika grad. Ett mindre budgetutrymme innebär att stödens nivåer, omfattning eller urvalet av stöd behöver begränsas. För miljö- och klimatåtgärder kan det leda till färre finansierade insatser och lägre deltagande,

vilket minskar måluppfyllelsen. Utfallet beror på vilka stöd som prioriteras, hur de utformas och i vilken utsträckning andra styrmedel kan möta behoven.

Beskrivningen utgår från de rättsliga ramarna i EU-förslagen, däribland gårdsstödet och öronmärkningen till CAP, samt de beräkningsförutsättningar för stödnivåer och omfattning som redovisas i avsnitt 6.2 och 6.3. Dessa ramar och antaganden begränsar utrymmet för andra åtgärder vid en låg budget. Beskrivningen innebär inte att Jordbruksverket förordar att miljö- och klimatmålen ska prioriteras sist.

Vid den övre illustrerade budgetnivån bedöms de åtgärder som regeringsuppdraget omfattar i huvudsak kunna finansieras till de nivåer och i den omfattning som använts i budgetunderlaget. Det innebär inte att alla redovisade stödutformningar bör införas eller att full måluppfyllelse uppnås. Även vid denna nivå krävs prioritering och samordning med andra styrmedel.

Vid det lägre budgetscenario som redovisas i underlaget, omkring 60 miljarder kronor, bedöms bidraget till de gemensamt beslutade miljö- och klimatmålen bli betydligt lägre än i dag. I scenariot antas utrymmet för miljöersättningar i huvudsak räcka till ersättning för ekologisk produktion och ersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar inklusive komplement. Vilka stöd som kan finansieras beror dock på den valda fördelningen, stödnivåerna och omfattningen. Om övriga riktade miljöåtgärder inte ryms i den valda fördelningen minskar möjligheten att genom CAP bidra till åtagandena enligt nitratdirektivet, ramdirektivet för vatten och takdirektivet kraftigt. En minskad budget begränsar även möjligheterna att finansiera ytterligare åtgärder som bidrar till att nå klimatmålen, inklusive målen för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF), samt målen för hållbar användning av bekämpningsmedel. I bilaga 22 redovisas en preliminär kartläggning av kopplingen mellan åtgärderna i bilaga 18 och de gemensamt beslutade målen i relevanta EU-rättsakter. Vilka bidrag som kvarstår behöver bedömas för den valda kombinationen av stöd och övriga styrmedel. Kartläggningen visar möjliga bidrag, inte en kvantifiering av planens samlade effekter eller ett ställningstagande till att samtliga redovisade stödutformningar ska införas.

För att kompensera för ett minskat bidrag till miljö- och klimatmålen behöver alternativa styrmedel utanför NRP utvecklas och förstärkas. Det kan framför allt omfatta skärpt eller utökad lagstiftning, nationella stödordningar, utökade villkor och andra ekonomiska styrmedel. Även rådgivning, kompetensutveckling, kunskapsspridning samt satsningar på forskning och innovation kan bidra till måluppfyllelsen. Sammantaget kommer ett bredare styrmedelspaket krävas för att upprätthålla måluppfyllelsen.

Den slutliga budgetfördelningen mellan ersättningarna och deras utformning är inte fastställd i denna redovisning utan är föremål för politiska avvägningar. De faktiska

konsekvenserna beror därför på budgetutfallet samt på vilka åtgärder som slutligen prioriteras och hur dessa utformas.

Jordbruksverket bedömer att det effektivaste sättet att stärka klimatambitionen inom NRP är att prioritera och fördela ytterligare medel till åtgärder som direkt eller indirekt bidrar till minskade klimatutsläpp, till exempel investeringar samt kompetensutveckling och rådgivning. Med en oförändrad totalbudget innebär detta minskat utrymme för andra målområden. En sådan förstärkning behöver därför vägas in i den samlade prioriteringen utifrån tillgänglig budget.

6.5 Åtgärder där nationell finansiering utanför NRP bör övervägas

6.5.1 Stöd och ersättningar

Nationell hantering kan vara mer ändamålsenlig för verksamheter med exempelvis relativt liten omfattning, där anpassningen till EU:s krav är svår och kostnaden för administration blir stor i förhållande till stödets nytta och omfattning. En sådan hantering kan också innebära en förenkling för stödmottagarna beroende på hur stödet läggs upp i den nationella hanteringen. Redan idag finns åtgärder med koppling till jordbruket som hanteras nationellt, i vissa fall av Jordbruksverket och i vissa fall av andra myndigheter.

Jordbruksverket förordar att förutsättningarna undersöks för att finansiera och hantera vissa stöd och ersättningar nationellt utanför NRP, antingen av Jordbruksverket eller av andra myndigheter beroende på vad som är lämpligast. Jordbruksverket har huvudsakligen använt sig av tre kriterier för att identifiera dessa stödområden. Ett kriterium avser hur starkt området kan kopplas till regeringens CAP-strategi. Ju svagare koppling desto större anledning att se över om behovet ska hanteras med nationella styrmedel. Ett andra kriterium är om behoven är lokala/regionala till sin karaktär och där det kan anses vara tveksamt om finansieringen ska gå via EU-medel i synnerhet mot bakgrund av en minskad EU-budget för CAP. Ett tredje kriterium är om stödområdet i sig är svårt att hantera inom ramen för EU-regelverket för CAP. Exempelvis kan det handla om basfinansiering av långsiktig verksamhet som inte är möjlig att hantera effektivt inom de stödmöjligheter som erbjuds inom EU:s lagstiftning för CAP. Det gäller följande stöd och ersättningar eller verksamheter:

- Fäbodverksamhet
- Stöd till lantrasföreningar
- Ersättning för hotade husdjursraser
- Basfinansiering av kunskapsnav inom jordbrukets kunskaps- och innovationssystem, AKIS
- Anpassad skötsel som krävs för specifika livsmiljötyper och arters livsmiljöer inom naturrestaureringsplanen.

Jordbruksverket rekommenderar att investeringar inom Kväveklivet även fortsättningsvis hanteras nationellt, utan överlappande åtgärd inom NRP-fonden.

6.5.2 Kompetensutveckling och samarbetsprojekt som drivs i myndigheters regi

Nationell finansiering bör övervägas för verksamhet som drivs av myndigheter i egen eller upphandlad regi. Exempelvis gäller detta länsstyrelseledd kompetensutveckling för lantbruket och vissa samarbetsprojekt som stärker genomförandet av livsmedelsstrategin 2.0. För länsstyrelserna innebär CAP:s projektfinansiering korta ekonomiska horisonter, osäkerhet vid revisioner och begränsad täckning av personalkostnader. Särskilt inom miljö och klimat är länsstyrelserna projektägare när intresset från privata aktörer att ta denna roll är begränsat.

Nationella medel som annars skulle användas till medfinansiering inom NRP kan i stället övervägas för nationell finansiering av denna verksamhet. Med ett tydligt uppdrag och långsiktiga ekonomiska ramar kan kontinuiteten och kostnadstäckningen förbättras. Även administrationen kan förenklas, men effekten behöver bedömas utifrån den valda finansierings- och hanteringsformen. Dialogen med lantbruket och upphandling av genomförandet kan behållas. För lantbruket är den avsedda nyttan en mer kontinuerlig och behovsanpassad kompetensutveckling och stabilare förutsättningar för samarbete.

Förslaget avser i första hand den berörda länsstyrelseledda verksamheten, inte all rådgivning, kompetensutveckling eller samarbete inom NRP. Omfattningen behöver avgränsas mot insatser som finansieras inom planen.

De rättsliga förutsättningarna och kostnaderna för både insatserna och administrationen behöver utredas vidare. Tillämpliga statsstödsgrunder är inte klarlagda. En övergång till nationell finansiering kan förenkla hanteringen när den avser medel till nationella myndigheter, beroende på utformningen och de krav som ska tillämpas.

6.6 Stödutformningar som Jordbruksverket avråder från

Jordbruksverket avråder från att införa de redovisade stödutformningarna för precisionsjordbruk och djurvälfärd för får, suggor och dikor samt mjölkkors klövhälsa och betesgång. Med befintlig teknik bedöms det inte finnas någon alternativ utformning som ger tillräckligt säker och effektiv verifiering av de ersatta insatserna. De redovisade stödutformningarna innebär därför en mycket stor risk för höga felfrekvenser och finansiella korrigeringar från EU.

Ersättningarna som Jordbruksverket avråder från hanteras idag genom krav på att företagen upprättar nödvändig dokumentation av de relevanta insatser som görs på företaget. Denna typ av hantering innebär felfrekvenser långt över den nivå som är acceptabel inom EU-stöd. Därutöver finns en svaghet i verifieringskedjan eftersom dokumentationen i sig inte är ett bevis för att insatsen har genomförts. Därför är en digital inlämning av dokument inte en hållbar lösning för stöden. En fungerande alternativ stödutformning kräver nya uppgifter från lantbruket och investeringar i datahantering och verifiering. Det innebär ett flerårigt utvecklingsarbete även om resurser tillförs och är inte en färdig lösning för införande 2028.

Erfarenheten är att finansiella korrigeringar behöver finansieras inom statsbudgetens utgiftsområde 23. Medel riskerar därmed att tas från andra effektiva och nödvändiga satsningar på svensk livsmedelsproduktion. Avrådan gäller de redovisade stödutformningarna, inte behovet av miljöinsatser eller god djurvälfärd.

För att stärka ekonomin i nötkreaturs-, får- och gethållningen förordar Jordbruksverket produktionskopplat stöd. Det kopplade stödet förstärker inkomsterna utan de särskilda dokumentationskraven om djurvälfärdsinsatser. Detta alternativ innebär dock en risk för att en del av de insatser som ingår som krav i djurvälfärdsersättningen inte kommer att genomföras. För suggor finns inte motsvarande kopplade stöd i det redovisade förslaget, eftersom det inte ryms i förslagen på regelverk.

Bilagor

1. Åtgärdsbeskrivningar för areal- och djurbaserade stöd (jordbrukarstöd)
2. Åtgärdsbeskrivningar för projekt- och investeringsstöd
3. Förslag på rekommenderad lägsta ersättningsnivå för areal- och djurbaserade stöd
4. Gårdsförvaltning
5. Kompletterande analys till åtgärdsbeskrivningen för gradvis avtagande arealbaserat inkomststöd (gårdsstöd)
6. Rapport - System för övervakning, kontroll och sanktioner för jordbrukarstöden och gårdsförvaltning
7. Definitioner
8. Nationell strategi för generationsskifte inom jordbruket
9. Rapport - Förslag till nytt kontroll- och sanktionssystem för projekt- och investeringsstöd, samt 9.1 med Tabeller – analys av förslag till förändring
10. Jämställdhetsperspektivet i GJP-kapitlet i NRP-planen
11. Åtgärder ur ett klimatperspektiv
12. Ammoniakutsläpp från jordbruket
13. Finansieringsinstrument
14. Statligt stöd
15. Digital utveckling och investeringar för förenkling
16. Omfattande översikt över den planerade användningen av integrerad territoriell utveckling i städer, stads-, landsbygds- och kustområden, lokalt ledd utveckling, inbegripet Leader, eller andra territoriella verktyg
17. Omfattande översikt över hur NRP-planen effektivt bidrar till att förbättra jordbruksföretagens resiliens och riskhantering på gårdsnivå
18. Omfattande översikt över hur NRP-planen effektivt bidrar till de prioriterade miljö- och klimatområden som anges i artikel 4 i GJP-förordningen
19. Beskrivning av förfarandena för att inrätta EU:s skolprogram
20. Omfattande översikt över planens stöd till generationsskifte inom jordbruket
21. Övergångsstöd till ekologisk produktion
22. Översikt av åtgärdernas bidrag till miljö- och klimatmål