Bilaga 9:

Rapport - Förslag till nytt kontroll- och sanktionssystem för projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken, projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken samt EU:s skolprogram och sektorsspecifika stödprogram för period 2028–2034

Sammanfattning

Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen tagit fram förslag till ett system för övervakning, kontroll och sanktioner inför perioden 2028–2034. Den här rapporten beskriver Jordbruksverkets förslag till kontroll- och sanktionssystem för projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), stöd till biodling, EU:s skolprogram, stöd till producentorganisationer (PO) för frukt och grönsaker samt projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP).

Jordbruksverkets mål med förslagen är att skapa ett enhetligt och riskbaserat kontroll- och sanktionssystem som förenklar för stödmottagare och myndigheter samt bidrar till en ändamålsenlig och effektiv förvaltning av stöden. Systemet ska leva upp till de krav som ställs på hanteringen av EU-medel, inklusive samordning med andra delar av Jordbruksverkets arbete med att ta fram en nationell och regional partnerskapsplan (NRP) inom ramen för kommissionens förordningsförslag.

Förslagen bygger på en analys av den nuvarande kontrollstrukturen för respektive politikområde, kommissionens förslag till EU-förordningar för de nationella och regionala partnerskapsplanerna inför nästa period samt Jordbruksverkets erfarenheter från förvaltning av tidigare perioder. Rapporten har skickats på remiss till berörda intressenter. Förankring av förslagen har skett löpande under arbetets gång med externa intressenter såsom länsstyrelserna, Förenklingsforum, Statskontoret och Regeringskansliet.

En stor förändring inför kommande period är att kommissionen har slagit ihop och harmoniserat regelverket för flera politikområden. Förändringen innebär en möjlighet för medlemsstaterna att effektivisera sina kontroll- och sanktionssystem genom att likrikta och harmonisera kontroll- och sanktionssystemet för politikområdena i bredare utsträckning än tidigare. Kommissionens förslag till förordningar inför nästa period är inte heller lika detaljorienterade som i nuvarande period. I stället är det upp till medlemsstaterna att ta fram detaljerade regler och visa att kontroll- och sanktionssystemet är tillräckligt för att leva upp till kraven på sund ekonomisk förvaltning och skydd av unionens ekonomiska intressen.

Avstämningar med kommissionen kan leda till olika scenarier. Antingen att kommissionen förväntar sig att kontroll- och sanktionssystemet 2028–2034 i stort ska likna det nuvarande systemet, och att möjligheterna till förenklingar och effektiviseringar i så fall är små. Eller att det finns en öppning för verklig förenkling jämfört med nuvarande hantering, eftersom regelverket på EU-nivå ser ut att medge större flexibilitet för medlemsstaterna än tidigare.

Läget i förhandlingarna på EU-nivå om det kommande regelverket är i augusti 2026 oklart. Kommissionen har föreslagit förändringar som går i förenklande riktning jämfört med nuvarande period, bland annat när det gäller kontroll av kostnader. Europeiska revisionsrätten (ECA) och Europaparlamentet framhåller vikten av fortsatt kontroll av kostnader. Detta trots att betalningarna från kommissionen till

medlemsstaterna enligt kommissionens förslag ska baseras på uppnådda mål, inte kostnader.

Jordbruksverkets erfarenheter från hittillsvarande EU-perioder är att kommissionen i praktiken ställt mycket höga krav på kontroll av kostnader och stödvillkor. För att inte riskera stora framtida finansiella korrigeringar föreslår Jordbruksverket relativt små förändringar av kontroll- och sanktionssystemet 2028–2034 jämfört med nuläget.

Nedan följer en sammanfattning av de förslag till kontroll- och sanktionssystem som Jordbruksverket lägger fram. Först presenteras förslagen för projekt- och investeringsstöd inom GJP inklusive biodling samt projekt- och investeringsstöd inom GFP. Sedan presenteras förslag som gäller EU:s skolprogram respektive stöd till PO för frukt och grönsaker.

Följande förslag till förändring gäller för stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken.

För stöden inom GJP införs riskbaserade kontroller vilket redan är implementerat för stöden inom GFP. Både inom GJP och GFP föreslås införandet av Arachne+ som ett gemensamt datautvinningsverktyg för att motverka bedrägerier. Vidare planeras en utökning av användningen av geotaggade foton och besiktning när en investering inte kan verifieras med sådana foton. Kontroll på plats (KPP) föreslås tas bort för pågående aktiviteter, och urvalet till KPP ska harmoniseras mellan de två politikområdena. Brister i villkor ska i första hand leda till avdrag för berörda utgifter och aktiviteter. Fastställda procentuella villkorsavdrag för brister i villkor som inte kan kopplas till specifika utgifter eller aktiviteter ska harmoniseras i den mån det är möjligt. Slutligen ska den administrativa sanktionen tas bort för stöden inom GJP vilket redan är standard för stöden inom GFP.

Följande förslag till förändring gäller för stöd till EU:s skolprogram.

För skolprogrammet föreslås riskbaserade kontroller och införandet av Arachne+ som verktyg mot bedrägerier. Den administrativa sanktionen tas bort. Brister i villkor ska i första hand leda till avdrag för berörda enheter. Fastställda procentuella villkorsavdrag för brister i villkor som inte kan kopplas till specifika enheter ska i den mån det är möjligt harmoniseras med stöden inom GJP och GFP samt stöd till PO för frukt och grönsaker.

Följande förslag till förändring gäller för stöd till PO för frukt och grönsaker.

För stöd till PO för frukt och grönsaker föreslås riskbaserade kontroller vid ansökan om utbetalning och Arachne+ som bedrägeribekämpningsverktyg. Brister i villkor ska i första hand leda till avdrag för berörda utgifter och aktiviteter. Fastställda procentuella villkorsavdrag för brister i villkor som inte kan kopplas till specifika utgifter eller aktiviteter ska i den mån det är möjligt harmoniseras med stöden inom GJP och GFP samt EU:s skolprogram.

Innehåll

Sammanfattning 1
1 Inledning 5
1.1 Bakgrund 5
1.2 Genomförande 6
1.3 Förutsättningar för ett effektivt kontroll- och sanktionssystem 7
1.3.1 Kommissionens förslag till NRP-förordning 7
1.3.2 Möjlighet att förenkla inom ramen för nya regelverk 14
1.3.3 Harmonisering förenklar för stödmottagarna och ger en mer effektiv förvaltning 15
1.3.4 Förenkling i kontroll- och sanktionssystemet kräver helhetssyn 16
1.4 Rapportens struktur 17
2 Förslag på nytt kontroll- och sanktionssystem 18
2.1 Administrativa kontroller 18
2.1.1 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) samt stöd till biodling 20
2.1.2 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) 23
2.1.3 EU:s skolprogram 24
2.1.4 Stöd till producentorganisationer (PO) för frukt och grönsaker 25
2.2 Verifieringsmetoder 26
2.2.1 Geotaggade foton 27
2.2.2 Högupplösta satellitbilder 29
2.2.3 Datadelning och tredjepartsverifiering 32
2.2.4 GPS-data från uppkopplade maskiner 33
2.2.5 Förprövning 34
2.2.6 Besiktning av handläggande myndighet 34
2.2.7 Övriga underlag 35
2.3 Kontroll på plats 35
2.3.1 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) samt stöd till biodling 36
2.3.2 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) 42
2.3.3 EU:s skolprogram 45

2.3.4 Stöd till producentorganisationer (PO) för frukt och grönsaker.....47
2.4 Interna kvalitetskontroller.....48
2.5 Avdrag och påföljder.....49
2.5.1 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) samt stöd till biodling.....49
2.5.2 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) 55
2.5.3 EU:s skolprogram.....57
2.5.4 Stöd till producentorganisationer (PO) för frukt och grönsaker.....60
3 Reflektion och slutsats.....62
3.1 Inledning.....62
3.2 Jordbruksverkets arbete med kontroll- och sanktionssystemet.....63
3.2.1 Sammanställning av Jordbruksverkets förslag.....63
3.2.2 Analys av systemet som helhet.....63
3.2.3 Kommissionens ökade krav på medlemsstaterna.....64
3.2.4 Förenklingseffekt.....64
3.2.5 Pågående förhandlingar kan ändra förutsättningar.....66
3.3 Jordbruksverkets arbete med stödutformning.....67
3.4 Förslag i kontroll- och sanktionssystemet som ger högst värde.....68
3.5 Slutsats.....69

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Jordbruksverket fick under vintern 2025 i uppdrag att ta fram förslag till system för kontroller, övervakning och sanktioner för investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt stöd till biodling, EU:s skolprogram respektive stöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker inför perioden 2028–2034.[1] Kort därefter fick Jordbruksverket, tillsammans med andra myndigheter, även i uppdrag att föreslå åtgärder som kan ingå i Sveriges nationella och regionala partnerskapsplan för perioden 2028-2034.[2] Efter dialog med Regeringskansliet framkom att det finns en förväntan om att Jordbruksverket presenterar förslag till system för kontroller, övervakning och sanktioner för projektstöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken, utöver de stöd som täcks av den första beställningen. Den här rapporten är ett svar på dessa beställningar, där leveransen görs samlat för alla stöd enligt överenskommelse.

Jordbruksverkets mål med förslagen är att skapa ett enhetligt och riskbaserat kontroll- och sanktionssystem som förenklar för stödmottagare och myndigheter samt bidrar till en ändamålsenlig och effektiv förvaltning av stöden. Systemet ska leva upp till de krav som ställs på hanteringen av EU-medel, inklusive samordning med andra delar av arbetet med att ta fram en nationell och regional partnerskapsplan inom ramen för NRP-förordningen.

Regeringens övergripande utgångspunkter för genomförandet av hela NRP-planen gäller även Jordbruksverkets förslag på kontroll- och sanktionssystem. De förslag som Jordbruksverket lämnar är därför skalbara när det är aktuellt, för att synliggöra olika alternativa förslag för kontroll- och sanktionssystemet. Analysen av kontroll- och sanktionssystemet som helhet tar även hänsyn till andra faktorer som påverkar resultatet, såsom stödutformningsarbetet i stort.

Förslagen som presenteras utgår så långt det är möjligt från nuvarande hantering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 respektive Sveriges havs-, fiskeri- och vattenbruksprogram (HFVP) 2021–2027. När det är lämpligt och möjligt föreslås förändringar jämfört med nuvarande hantering.

[1] Regeringsbeslut 2025-11-13 (LI2025/01924). Uppdrag till Statens jordbruksverk att redovisa förslag samt genomföra förberedande och kompletterande analyser, inför genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige under perioden 2028–2034, och Bilaga till beslut 1:6 vid regeringssammanträde den 13 november 2025 LI2025/01924. Närmare beskrivning av uppdraget.

[2] Regeringsbeslut 2026-01-22 (LI2026/00118). Uppdrag att föreslå åtgärder som kan ingå i Sveriges nationella och regionala partnerskapsplan för perioden 2028–2034.

1.2 Genomförande

Leveransen innehåller förslag till kontroll- och sanktionssystem för de stöd som omfattas av rapporten enligt Regeringskansliets beställning. Arbetet har även utgått från målen i Jordbruksverkets verksamhetsstrategi för åren 2025–2030. De verksamhetsmål som är mest relevanta för EU-stödverksamheten inom Jordbruksverket är att:

- vår ärendehandläggning är effektiv och korrekt och vi gör utbetalningar i tid
- våra regler bidrar till måluppfyllelse och upplevs som enkla att förstå och efterleva
- vår tillsyn, kontroll och vägledning är effektiv.

Rapporten innehåller en beskrivning av systemet med motiveringar till hur Jordbruksverket bedömer att systemet uppfyller kraven i regelverket och leder till förenkling. I analysen har Jordbruksverket uppskattat vilken förenklingseffekt och vilken kostnad förslagen bedöms leda till jämfört med nuvarande hantering, samt förslagens nytta. Jordbruksverket har också gjort en riskanalys för de förslag som innebär en förändring med fokus på risken för revisionskritik och eventuella finansiella korrigeringar samt uppskattat kommande utfall i förhandlingsarbetet på EU-nivå.

Förslagen har baserats på analyser av de förordningsförslag som varit tillgängliga under arbetets gång. Jordbruksverket har även löpande tagit del av ändringsförslag från pågående förhandlingsarbete för de aktuella förordningar som är relevanta för utredningen. Förslagen i rapporten beaktar inspel som framkommit i förhandlingsarbetet fram till den 1 augusti 2026. Om regelverk ändras eller nya bestämmelser tillkommer kan förslagen behöva justeras.

Förslagen har skickats på remiss till länsstyrelserna och Jordbruksverket har tagit ställning till de synpunkter som inkommit och bearbetat förslagen därefter.

Jordbruksverket har haft löpande avstämningar med Regeringskansliet. Förslagen har förankrats med externa intressenter från länsstyrelserna och Statskontoret. I samtliga dialoger har vi fått vägledning som har lett arbetet framåt. Dessutom har Jordbruksverket haft avstämning med kommissionen angående riskbaserade kontroller och borttagandet av den administrativa sanktionen. Jordbruksverket har även förankrat förslagen med Förenklingsforum.[3] I dialogen med förenklingsforum har det blivit tydligt att näringen haft svårt att komma med inspel i frågor som rör våra interna processer.

[3] I Förenklingsforum finns representanter från näringen, konsult- och rådgivningsorganisationer samt myndigheter.

Eftersom alla förutsättningar för kontroll- och sanktionssystemet, såsom EU-förordningar, regeringsbeslut samt innehåll i NRP-planen inte är klara kan förslagen behöva anpassas när dessa är på plats.

1.3 Förutsättningar för ett effektivt kontroll- och sanktionssystem

1.3.1 Kommissionens förslag till NRP-förordning

1.3.1.1 Effektiva och proportionerliga kontroller mot risker för oriktigheter

Enligt kommissionens förslag till NRP-förordning inför perioden 2028–2034 ska medlemsstaterna inrätta ändamålsenliga och effektiva förvaltnings- och kontrollsystem samt säkerställa att de fungerar korrekt i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning.[4] Systemet ska vara effektivt och proportionerligt och ta hänsyn till identifierade risker för att förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter, inbegripet bedrägerier, korruption, intressekonflikter och dubbelfinansiering samt säkerställa att underliggande transaktioner överensstämmer med tillämplig lagstiftning.[5]

1.3.1.2 Kontroll av underliggande utgifter

Medlemsstaternas betalningsansökningar till kommissionen ska under perioden 2028–2034 grundas på uppnådda mål och delmål i stället för på stödberättigade utgifter. Att utbetalningarna från kommissionen till medlemsstaterna ska baseras på uppnådda mål i stället för på stödberättigande utgifter är en förändring jämfört med nuvarande period. För projekt- och investeringsstöden inom GFP och EU:s skolprogram är det här ett nytt sätt att redovisa. För projekt- och investeringsstöden inom GJP, stöd till biodling och stöd till PO för frukt och grönsaker finns resultatbaserad rapportering genom den så kallade genomförandemodellen. Modellen är tänkt att medföra fokus på resultat snarare än detaljstyrning och regelefterlevnad i förhållandet mellan kommissionen och medlemsstaterna. Under perioden 2023 – 2027 har kommissionen ändå förväntat sig detaljstyrning i förhållandet mellan medlemsstat och stödmottagare, särskilt om stöd baseras på faktiska utgifter.

[4] Artikel 58.2 a (16 juli 2025) i COM(2025) 565 final 2025/0240 (COD) Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska fonden för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och landsbygd, fiske och sjöfart, välstånd och säkerhet för perioden 2028–2034 och om ändring av förordning (EU) 2023/955 och förordning (EU, Euratom) 2024/2509 {SWD(2025) 565 final}. Artikel 2.65 och 33–36 i EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, Euratom) 2024/2509, 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget.

[5] Artikel 51.1 c i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

Medlemsstatens förvaltnings- och kontrollsystem ska omfatta kontroller som säkerställer att de delmål och mål som anges i NRP-planen uppfylls. Förvaltande myndigheter, revisionsmyndigheten och kommissionen förväntas däremot enligt kommissionens förslag inte kontrollera de underliggande kostnaderna[6] för insatserna.[7] Det finns dock olika åsikter om hur detta ska hanteras.

Rådets ordförandeskap har lagt fram ett kompromissförslag med innebörden att de underliggande kostnaderna inte ska kontrolleras.[8] Europaparlamentet föreslår istället att de ska kontrolleras.[9] ECA har framfört att kommissionen, de förvaltande myndigheterna och revisionsmyndigheterna bör kontrollera de underliggande kostnaderna.[10] ECA menar att kontrollen är nödvändig för att säkerställa efterlevnad av EU-rätt och nationell lagstiftning, särskilt gällande offentlig upphandling, statsstöd och undvikande av bedrägerier, korruption, intressekonflikter och dubbelfinansiering. Enligt ECA finns det en risk att kommissionens förenklingsambitioner i huvudsak gynnar kommissionen och i viss begränsad utsträckning medlemsstaterna, men i praktiken får väldigt liten förenklingseffekt för stödmottagarna.[11] Det går i nuläget inte att veta vad EU till sist beslutar i frågan om kontroll av underliggande kostnader.

Stödutbetalningarna till svenska stödmottagare kommer att baseras på stödberättigande faktiska utgifter eller med förenklade kostnadsalternativ.[12] Detta även om betalningarna från kommissionen till Sverige baseras på uppnådda mål. Ett skäl för att kontrollera de utgifter stödmottagarna redovisar i sina ansökningar om utbetalning är då att värna om svenska skattemedel, även om unionens finansiella intressen inte påverkas av fel i stödmottagarnas utgiftsredovisningar. Att kontrollera utgifter, och dokument med koppling till utgifterna, bidrar till säkerställandet av att

[6] Jordbruksverket använder oftast begreppet utgifter för det som i EU-förordningar ofta kallas kostnader. I denna rapport avser utgifter och kostnader i praktiken samma sak. Nämligen de utgifter eller kostnader som stödmottagarna redovisar i sina ansökningar.

[7] Artikel 51.1 b, 58.2 b och 58.2 l i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[8] Partial general approach från General Secretariat of the Council av den 11 juni 2026. Dokumentnummer 9808/26.

[9] Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, (COM(2025)0565 – C10-0179/2025 – 2025/0240(COD)).

[10] Se p. 114 i OPINION 09/2026 (pursuant to Article 322(1) TFEU concerning the proposal 2025/0240 (COD) for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/250. (COM(2025) 565 final/2).

[11] Se p. 24 i OPINION 09/2026, (COM(2025) 565 final/2).

[12] Förenklade kostnadsalternativ är ett samlingsbegrepp för klumpsummor, enhetskostnader och schablonsatser och innebär ett förenklat sätt att beräkna de stödberättigande utgifterna. Med faktiska utgifter avses vad stödmottagaren faktiskt har betalat för insatsen, baserat på fakturor eller kvitton.

ingen dubbelfinansiering förekommer och att de underliggande transaktionerna överensstämmer med tillämplig lagstiftning.[5] Tillämplig lagstiftning inbegriper bland annat regler för offentlig upphandling och statligt stöd.[13]

1.3.1.3 Krav på utbetalning inom 80 dagar

Förordningsförslaget innehåller krav på att den förvaltande myndigheten ska betala ut stöd till stödmottagare senast 80 dagar efter inkommen ansökan om utbetalning. Förslaget om krav på utbetalning inom 80 dagar gäller samtliga politikområden som den här rapporten omfattar, med undantag för stöd till PO för frukt och grönsaker som utifrån förslaget ska betalas ut senast 30 juni året efter betalningsansökan lämnades in.[14] I nuvarande period gäller motsvarande krav på utbetalning inom 80 dagar stöd inom HFVP, som beviljas enligt den fondgemensamma förordningen.[15] För stöd inom den strategiska planen för GJP 2023–2027 saknas motsvarande tidsgräns.

Med nuvarande åtgärder och befintlig stödhantering blir det svårt att klara kravet på utbetalning inom 80 dagar. Det krävs därför enklare stöd om vi ska klara att betala ut stöd i tid i nästa period. Förändringar i kontroll- och sanktionssystemet är en del av denna förändring. Effektivisering av systemet får däremot inte göra systemet mindre tillförlitligt. För att kunna betala ut stöd inom 80 dagar måste stöden vara utformade så att det är lätt att granska och följa upp villkor och resultat.

Europaparlamentet föreslog i en preliminär rapport den 11 maj 2026 att utbetalningar ska ske inom 30 dagar.[9] Om det preliminära förslaget från Europaparlamentet om utbetalning inom 30 dagar vinner gehör behövs betydligt högre grad av förenkling och effektivisering än vad Jordbruksverket bedömer som rimligt med nuvarande förutsättningar.

1.3.1.4 Riskbaserade kontroller

I kommissionens förslag till NRP-förordning framgår att administrativa kontroller av betalningsansökningar och kontroll på plats ska vara riskbaserade.[16] Förslaget har inte kritiserats under förhandlingsarbetet och Jordbruksverket välkomnar förslaget eftersom det möjliggör effektivare handläggning. Även om kravet skulle försvinna från förslag till NRP-förordning så avser Jordbruksverket att använda riskbaserade kontroller i så stor omfattning som möjligt förutsatt att det finns rättslig grund.

---

[13] Artikel 58.1 samt bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[14] Artikel 51.1 g i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[15] Artikel 74.1 b i EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

[16] Artikel 51.2 och 51.3 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

Riskbaserade kontroller innebär att myndigheternas resurser i ökad grad fokuseras till de utgifter och villkor som bedöms medföra störst risk för unionens finansiella intressen. När riskbaserade kontroller grundar sig på en tillförlitlig riskbedömning blir systemet effektivare i att upptäcka fel och avvikelser, jämfört med om stor andel av resurserna används för kontroll av utgifter och villkor som av erfarenhet medför låg risk för fel. Riskbaserade kontroller möjliggör för en effektivare handläggning med utbetalningar i tid. Den administrativa bördan för stödmottagaren blir däremot lika omfattande som utan riskbaserade kontroller. Att möjliggöra för att stöd i förlängningen kan betalas ut tidigare är däremot en positiv effekt för stödmottagaren.

Av regelverket framgår att det är administrativa kontroller av betalningsansökningar och kontroll på plats som ska vara riskbaserade. Jordbruksverkets bedömning är att begreppet betalningsansökning motsvarar ansökan om utbetalning vilket innebär att ansökan om utbetalning och kontroll på plats ska omfattas av riskbaserade kontroller. Ansökan om stöd ska däremot omfattas av fullständiga kontroller.

Insatser har valts ut riskbaserat till kontroll på plats under flera programperioder. Eftersom insatser tas ut riskbaserat gör Jordbruksverket bedömningen att ska kravet på riskbaserade kontroller efterlevs för kontroll på plats även med tidigare perioders hantering. Det bedöms därför inte nödvändigt att justera kontroll på plats i syfte att nå upp till kravet i regelverket.

I nuvarande period finns riskbaserade kontroller enbart inom HFVP och bör därför implementeras för samtliga stöd under förutsättningen att det inte finns omständigheter som talar direkt emot riskbaserade kontroller.

För att utöka användningen av riskbaserade kontroller behövs en arbetsmodell för att effektivt och korrekt hantera arbetsuppgiften. 2025 tog Jordbruksverket fram en arbetsmodell för riskbaserade kontroller för stöden inom HFVP. Eftersom modellen redan finns för stöden inom HFVP avser Jordbruksverket att utgå från samma modell inom övriga stöd. Även om modellen är ny och inte har genomgått en utvärdering så finns det inget som direkt talar för att den inte har fungerat. Modellen behöver däremot utvecklas och anpassas för samtliga stöd. Vi behöver även kunna säkerställa att data som riskanalysen grundar sig på är tillförlitlig.

Modellen för riskbaserade kontroller inkluderar en riskbedömning, att fastställa risknivå, kontroll av utgifter efter slump- och riskurval samt en eventuell utökad kontroll. Riskbedömningen grundas på en analys av data från olika källor och utförs av en mindre grupp personer på en särskild enhet. Utifrån analysen fastslås vart riskerna finns samt lämplig nivå på proportionella riskbaserade kontroller. Riskerna kan exempelvis vara en viss utgiftstyp eller ett villkor som bedöms medföra högre risk. I handläggningen fastställs ärendets risknivå för att handläggaren ska veta hur omfattande kontroll som ska göras. Utöver urvalet som utgår från risk genomförs en del av kontrollen utifrån ett slumpurval. Slumpurvalet är viktigt för att det inte ska finnas utgifter och villkor som aldrig kontrolleras och för att säkerställa att riskbedömningen fungerar. Om handläggaren hittar fel i urvalet ska handläggaren

utöka kontrollen. Om handläggaren hittar flera fel kan den utökade kontrollen leda till en 100-procentig kontroll av ärendet. För att inte riskera att EU bedömer kontrollsystemet som otillräckligt är det viktigt att riskbedömningen är välgrundad och tillförlitlig. Oavsett vilken nivå man lägger kontrollerna på, kan man inledningsvis välja att kontrollera en högre andel av utgifterna till dess att man säkerställt att riskbedömningen uppnår en acceptabel nivå.

För HFVP sker urvalen i den administrativa kontrollen manuellt genom att handläggaren först fastställer risknivån för den aktuella ansökan utifrån en riskbedömning som på förhand fastställt riskerna. Sedan görs ett urval av utgifter att granska baserat på ärendets risknivå. Urvalet sker både utifrån risk och slump. När riskbaserade kontroller ska införas för samtliga politikområden uppstår frågan vem som ska gör riskbedömningen och hur risknivån ska fastställas. Jordbruksverket ser att det bästa bör vara att ha systemstöd för riskbaserade kontroller. Ett systemstöd bidrar till att urvalsmetoden kan vara känd för en mindre grupp personer vilket förebygger bedrägerier och minskar risken för handhavandefel. Att bygga systemstöd för riskbaserade kontroller kräver resurser och medför en större kostnad. Det bedöms inte som ett rimligt antagande att det kommer finnas ett systemstöd för riskbaserade kontroller till 2028.

Ett alternativ till systemstöd är att en särskild arbetsgrupp genomför riskbedömningen för att urvalsmodellen bara ska vara känd för en mindre grupp personer. Modellen skulle innebära att den särskilda arbetsgruppen tar fram risknivån för alla ärenden. En risk med att utse en särskild arbetsgrupp är att arbetsbelastningen kan bli hög i perioder vilket kan leda till att risknivån blir inaktuell. En stödmottagare kan skicka in flera ansökningar under en kortare period där en enskild ansökan kan ändra risknivån.

Ett tredje alternativ skulle kunna vara att handläggaren själv gör riskbedömningen och fastställer risknivån. Om urvalsmodellen utgår från exempelvis beloppsgränser eller på om en stödmottagare har sökt stöd tidigare bör modellen inte vara känslig för spridning. Det bör vara faktorer som allmänt erkänns som riskpåverkande. Det kommer dessutom alltid väljas ut slumpmässiga kontroller vilket gör att det aldrig går att vara helt säker på vad som ska kontrolleras. Om riskbedömningen enbart baseras på erkända risker kan ett möjligt arbetssätt vara att den enskilde handläggaren fastställer den.

1.3.1.5 Ökad tillämpning av förenklade kostnadsalternativ

I kommissionens förslag är det obligatoriskt att tillämpa förenklade kostnadsalternativ i ökad utsträckning.[17] Under förhandlingsarbetet har Rådets ordförande lagt ett kompromissförslag som i praktiken gör det frivilligt för

[17] Artikel 77.1 a och 78 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

medlemsstaterna att använda förenklade kostnadsalternativ.[8] Jordbruksverkets ambition om ökad tillämpning av förenklade kostnadsalternativ kvarstår dock.

Jordbruksverkets utgångspunkt i arbetet med stödutformning är att projekt- och investeringsstöd inom GJP och GFP, EU:s skolprogram respektive stöd till PO för frukt och grönsaker ska beräknas med förenklade kostnadsalternativ så långt det går. Tillämpningen av kontroll- och sanktionssystemet kommer variera beroende på hur de stödberättigande utgifterna är beräknade. I de fall det inte går att utforma förenklade kostnadsalternativ baseras stöden på faktiska utgifter. För faktiska utgifter tillkommer kontrollmoment som inte behövs för förenklade kostnadsalternativ.

Förenklade kostnadsalternativ medför en stor förenkling både för stödmottagare och handläggande myndighet. Färre underlag behöver skickas in både vid ansökan om stöd och vid ansökan om utbetalning. Det gäller särskilt vid användning av förenklade kostnadsalternativ som fastställts i förväg. Förenklingen kan däremot komma att motarbetas av kontrollen av underliggande utgifter.

1.3.1.6 Ökade krav på datainsamling och datadelning

Kommissionen ställer ökade krav på medlemsstaterna vad gäller effektiv datainsamling och datadelning samt återanvändning av data och uppgifter som samlats in,[18] samt krav på användning av verktyg för bedrägeribekämpning[19]. Kraven på insamling och registrering av data riskerar att öka den administrativa bördan för både stödmottagare och myndigheter jämfört med nuvarande hantering, och gå emot den förenklingsambition som kommissionen har inför nästa period.

Kommissionens ökade krav på medlemsstaterna vad gäller effektiv datainsamling och datadelning samt återanvändning av data och uppgifter som samlats in framgår bland annat av artikel 63 i förslag till NRP-förordningen. Kraven på vilka uppgifter som ska samlas in av medlemsstaten liknar nuvarande regler för stöd inom GFP under perioden 2021–2027.[20] För stöd inom GJP och de sektorsspecifika stöden innebär förslaget däremot nya krav jämfört med perioden 2023–2027. Konsekvensen för dessa stöd är att Jordbruksverket måste begära in fler uppgifter från stödmottagarna än tidigare. Det kan komma att krävas både IT-system för att möta kraven och tydlig information till stödmottagare om vilka uppgifter som efterfrågas. Kraven gäller oavsett om de stödberättigande utgifterna beräknas med förenklade kostnadsalternativ eller baseras på faktiska utgifter. Det betyder i praktiken att uppgifter kopplade till de underliggande utgifterna måste begäras in från

[18] Artikel 51.1 h, 58.2 k och 63 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[19] Artikel 58.2 c i COM(2025) 565, version 2025-07-16. I den engelska språkversionen framgår att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder **inklusive** användning av datautvinningsverktyg.

[20] Artikel 63.1 i COM(2025) 565, version 2025-07-16 och bilaga 17 till förordning (EU) 2021/1060.

stödmottagarna, trots kommissionens förslag om att medlemsstaterna inte förväntas kontrollera underliggande kostnader.

I rådsarbetsgruppen för NRP har det framkommit förslag som skulle minska behovet av datainsamling jämfört med kommissionens förslag.[8] Om rådsarbetsgruppens förslag vinner gehör blir ansökningar och kontroller enklare för stödmottagarna respektive stödmyndigheterna. Dock på bekostnad av att myndigheterna får in mindre underlag som skulle kunna ge indikationer om bedrägeriförsök och upphandlingsbrister.

1.3.1.7 Krav på användning av verktyg för bedrägeribekämpning

Kommissionen ställer krav på medlemsstaterna att använda någon form av datautvinningsverktyg för bedrägeribekämpning perioden 2028–2034.[21] Arachne+ är ett IT-verktyg för datautvinning och riskanalys som utvecklats av Europeiska kommissionen för att stödja medlemsstaternas myndigheter avgiftsfritt i arbetet med att övervaka och kontrollera EU-finansierade projekt. Det är enligt kommissionens förslag, och rådsarbetsgruppens kompromissförslag, frivilligt för medlemsstaterna att använda Arachne+. Europaparlamentet föreslår däremot att det ska vara obligatoriskt.[9]

Jordbruksverket bedömer att det i dagsläget inte finns något annat verktyg som ger liknande tillgång till stödärendedata från flera myndigheter och medlemsstater som Arachne+. Kommissionen har också uttalat att förvaltningsmyndigheter kommer behöva rapportera uppgifter till kommissionen för registrering i Arachne+ oavsett om myndigheten själv använder systemet eller inte.[22] Jordbruksverkets bedömning är att det kommer bli obligatoriskt att tillämpa Arachne+ i praktiken, men omfattningen är upp till medlemsstaterna.

Arachne+ kompletterar uppgifter från alla stödmyndigheter som använder Arachne+, i alla medlemsstater, med företagsinformation och annan data från externa källor. Till exempel uppgifter om eventuella kopplingar till personer på internationella sanktionslistor. Syftet är att hjälpa handläggarna att identifiera ärenden och aktörer som kan innebära förhöjd risk för bedrägerier, oegentligheter, dubbelfinansiering eller intressekonflikter.

Eftersom ett datautvinningsverktyg för bedrägeribekämpning krävs och Arachne+ är tillgängligt utan kostnad, föreslår Jordbruksverket att använda Arachne+. Jordbruksverket bedömer att Arachne+ främst syftar till en mer effektiv kontroll, inte effektivisering. Användningen riskerar medföra nya tidskrävande arbetsmoment där nyttan främst blir att visa kommissionen och Europaparlamentet att vi använder

[21] Artikel 58.2 c i COM(2025) 565, version 2025-07-16. I den engelska språkversionen framgår att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder **inklusive** användning av datautvinningsverktyg.

[22] Se fråga 34 och 53 i kommissionens sammanställning av frågor och svar från den 2 oktober 2025.

verktyget. I vilken mån det kommer att bidra till upptäckt av bedrägeriförsök och andra oriktigheter går inte att bedöma i nuläget

1.3.2 Möjlighet att förenkla inom ramen för nya regelverk

Kommissionens förordningsförslag för stöden inom NRP-planen innehåller en förhållandevis låg detaljeringsgrad, jämfört med regelverken i nuvarande och tidigare perioder. Särskilt regler gällande kontroll- och sanktionssystemet. I förhållande mellan medlemsstaten och kommissionen ligger fokus på resultatbaserad uppföljning. Det är sedan upp till respektive medlemsstat att säkerställa att förvaltnings- och kontrollsystemet är tillräckligt. I praktiken innebär det att kraven på kontroll- och sanktionssystemet inte nödvändigtvis är borta trots att detaljregler inte längre finns, och att kommissionen lägger ansvaret på medlemsstaterna. Det är inte klarlagt vad som är miniminivå för att medlemsstaten ska anses ha uppfyllt kraven på ett kontroll- och sanktionssystem vilket lämnar det öppet för tolkning.

För den gemensamma jordbrukspolitiken skedde denna förändring redan inför perioden 2023–2027. Då togs de flesta detaljregler gällande kontroller och sanktioner bort ur EU-förordningarna. I dialog med kommissionen tydliggjordes att förväntningarna på medlemsstaterna till stor del ändå var desamma som i tidigare perioder. Jordbruksverkets erfarenhet av tillämpningen hittills är att medlemsstaternas frihet att utforma sitt eget kontroll- och sanktionssystem är begränsad i praktiken, och att det är svårt att hitta rätt nivå för kontrollerna utifrån kommissionens krav. Det skapar en oförutsägbarhet samt en ökad administrativ börda.

På uppdrag av EU-kommissionen genomförde EU CAP Network under år 2025 en studie om förenkling och administrativ börda för lantbrukare och andra stödmottagare som sökt stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken.[23] Där konstateras att upp till 60 procent av den administrativa bördan uppskattas komma från val som medlemsländerna har gjort vid sin implementering. En förklaring till att medlemsländerna inte har lyckats att förenkla stödhanteringen som lyfts fram är att många medlemsländer känner en osäkerhet kring vilken flexibilitet som finns samt en rädsla för revisionskritik. Studien visar därmed att det finns möjligheter att förenkla och minska regelbördan på stödmottagare i samband med nationell implementering, men det är en utmaning att hitta rätt nivå för systemet när det inte är tydligt vilka ramar kommissionen ger medlemsstaterna. Jordbruksverket har dessutom erfarenheter av hård revisionskritik och höga finansiella korrigeringar, som medför att rädslan inte är obefogad.

Utifrån Jordbruksverkets erfarenhet bedömer vi att kommissionen fortsatt förväntar sig ett kontroll- och sanktionssystem på nivån mellan medlemsstat och

[23] Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP. Studien finns via Study on simplification and administrative burden for farmers and other beneficiaries under the CAP | EU CAP Network

stödmottagare som möter höga krav på effektivitet och nytta, trots att resultatbaserad uppföljning kommer stå i fokus i rapporteringen till kommissionen. Men vad som är tillräcklig nivå återstår att se.

Vid avstämning med kommissionen framkom att kommissionen ser att riskbaserade kontroller är möjliga men att ansvaret för att utforma ett tillförlitligt system är upp till medlemsstaten. Kommissionen betonar att riskanalysen som ligger till grund för riskbaserade kontroller bara blir trovärdig när den baseras på data som täcker samtliga stödvillkor. Om medlemsstaten har brister i systemet som gör att vissa villkor inte kontrolleras måste dessa brister åtgärdas innan data kan användas i en tillförlitlig riskanalys. Detta är särskilt viktigt om samma villkor ska gälla i den kommande perioden.

När det gäller administrativa sanktioner påpekar kommissionen att det inte finns något EU-krav inför nästa period. Det är upp till medlemsstaten att säkerställa att kontroll- och sanktionssystemet är tillräckligt tillförlitligt. Kommissionen kan inte ge konkreta instruktioner över hur en avskaffad sanktion i ett stöd ska kompenseras men föreslår att man ska dra lärdom av fonder där administrativa sanktioner inte används.

1.3.3 Harmonisering förenklar för stödmottagarna och ger en mer effektiv förvaltning

Den nya strukturen för NRP-planen där flera politikområden samlas i samma plan och till stor del under samma regelverk ökar möjligheterna att harmonisera kontroll- och sanktionssystemen mellan politikområden. Ett av syftena med kommissionens förslag är att förenkla stödhanteringen och möjliggöra en harmoniserad hantering mellan politikområden samt tillvarata synergier. Jordbruksverket har redan under perioden 2014–2020 försökt samordna kontroll- och sanktionssystemen i landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling. Vid den tiden kritiserades förslaget eftersom de olika programmen styrdes av separata EU-regelverk, vilket hindrade genomförandet. I förslag till NRP-förordning har dessa hinder i regelverket till stor del försvunnit.

När villkor är gemensamma eller likriktade för alla insatser oavsett politikområde möjliggör det en effektivare och mer kundvänlig stödhantering i hela stödprocessen. Processen blir mer förutsägbar för återkommande sökande som söker stöd inom flera politikområden. Även om varje stöd har lika många villkor som i tidigare period innebär harmoniserade villkor att det totala antalet villkor blir färre. Genom att harmonisera reglerna minskar risken att stödmottagaren förväxlar eller läser om fel stöd vilket minskar risken för fel på grund av svårigheten att hålla isär olika regelverk.

En harmonisering av systemet öppnar dessutom upp för konkreta fördelar för Jordbruksverket. När samma lösningar kan användas för flera stöd sjunker

utvecklingskostnaderna. Exempelvis kan en gemensam funktion för hantering av avdrag byggas in i IT-systemen en gång och sedan återanvändas. På samma sätt minskar förvaltningskostnaderna när rutiner och IT-lösningar kan hållas uppdaterade enligt en gemensam struktur. Genom att göra stöden enklare att administrera och följa upp säkerställer vi en mer effektiv och korrekt ärendehandläggning, vilket i sin tur ger förutsättningar för att göra utbetalningar i tid.

Jordbruksverket har för avsikt att harmonisera kontroll- och sanktionssystemet för de stöd som omfattas av den här rapporten i den mån det är möjligt och lämpligt. Konsekvensen kan bli att ett förslag kan innebära en förenkling inom ett politikområde samtidigt som samma förslag kan innebära en ökad administrativ börda inom ett annat område. Konsekvenserna för respektive politikområde beskrivs för respektive del av kontroll- och sanktionssystemet i rapporten nedan.

1.3.4 Förenkling i kontroll- och sanktionssystemet kräver helhetssyn

Jordbruksverkets bedömning är att kommissionens förslag till NRP-förordning ställer ökade krav på medlemsstaterna att förenkla förvaltningen gentemot stödmottagare.

För att skapa märkbara förenklingar för stödmottagare och myndigheter krävs en mängd olika åtgärder och en helhetssyn kring åtgärder som minskar den administrativa bördan. Förenklingar och effektiviseringar inom kontroll- och sanktionssystemet är en viktig åtgärd. Men för att kunna skapa en märkbar och varaktig minskning av den administrativa bördan krävs åtgärder även inom stödutformningen.

Jordbruksverket fick 2023 i uppdrag av regeringen att utreda hur de administrativa kostnaderna inom den gemensamma jordbrukspolitiken kunde minska.[24] En slutsats från utredningen var att effektivisering kräver förändrad stödutformning jämfört med nuvarande hantering. För att uppnå stora effektiviseringar räcker det dock inte att förändra stödutformningen. Det krävs dessutom en begränsning av stödfloran med färre stöd- och investeringstyper jämfört med nuvarande stödsystem.

Färre stödtyper och stödmöjligheter samt förändrad stödutformning riskerar dock att ha en betydande negativ påverkan på målen i livsmedelsstrategin, miljö- och klimatmålen samt landsbygdernas utveckling beroende på hur omfattande begränsningarna är.[24] Det finns därmed en viss målkonflikt mellan förenklingsambitionen inför nästa period och möjligheten att samtidigt tillvarata andra politiska prioriteringar.

Inom stödutformningen finns dock mindre drastiska lösningar som leder till förenklingseffekt utan att ha en betydande påverkan på måluppfyllelsen. Ett sådant exempel är ökad användning av förenklade kostnadsalternativ. Metoden underlättar

[24] Jordbruksverket (2023). Minskade administrativa kostnader inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Dnr. 3.1.17-05262/2023.

i många fall för stödmottagare, genom färre krav på att skicka in underlag. För stödmyndigheterna ger förenklade kostnadsalternativ större förutsägbarhet och minskat behov av administrativa kontroller. Även om vi inför förenklade kostnadsalternativ kan det fortfarande vara nödvändigt att inhämta specifik information för att möta de datainsamlingskrav som anges i artikel 63.1 i förslag till NRP-förordningen.[25] Även kraven på kontroll av bland annat intressekonflikter och korruption tillsammans med kraven på bedrägeribekämpning kan göra att vi inte uppnår önskad förenklingseffekt av förenklade kostnadsalternativ.[26]

En annan viktig förenkling för stödmottagare och myndigheter är användningen av registerdata och datadelning för att ytterligare minska behovet av underlag från den enskilde stödmottagaren. EU-kommissionens förslag på regelverk för kommande period ställer höga krav på användning av registerdata och på datadelning inom och mellan myndigheter.[27] Dessa krav ligger i linje med förenklingsinitiativ som funnits sedan tidigare. Det kommer dock ta tid innan det finns tillräcklig infrastruktur på plats för att uppnå full förenklingseffekt. För att detta ska vara möjligt krävs även att stöd och villkor utformas på ett sätt som drar nytta av den data som finns tillgänglig. Exempelvis genom att säkerställa att villkor går att verifiera med tillgängliga registerdata. Detta är dock ett förändringsarbete som är både resurs- och tidskrävande.

Utöver datadelning krävs digitalisering och på sikt automatisering för att förenkla stödhanteringen, både för stödmottagare och myndigheter. Flera utvecklingsinsatser har gjorts de senaste åren för att effektivisera stödhanteringen genom automatisering, exempelvis genom att automatisera beslutsbrev för flera av stöden. Det krävs dock ytterligare insatser med att digitalisera fler delar av stödhanteringen för att nå större effektiviseringseffekter med automatisering. Vidare krävs även här anpassning av stödutformningen för att nå full effekt. Exempelvis genom att redan vid utformning av villkor utgå från vilka digitala verifieringsmetoder som finns tillgängliga. Detta behöver dock ske i samspel med utformningen av kontroll- och sanktionssystemet så att de verifieringsmetoder som föreslås möter de behov som finns.

1.4 Rapportens struktur

Rapporten är uppbyggt enligt följande:

I avsnitt 1 redogörs för regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till ett nytt kontroll- och sanktionssystem. Sedan redogörs för hur utredningen har genomförts samt vilka aktörer som har deltagit och bidragit med synpunkter till förslagen. Slutligen presenteras de förutsättningar som krävs för ett sådant system genom att lyfta de delar i förslag till NRP-förordningen som specifikt berör kontroll- och sanktionssystemet. Dessutom beskrivs övriga förutsättningar som möjliggör för ett

[25] Artikel 63.1 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[26] Artikel 51.1 och nyckelkrav 2 i bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[27] Artikel 58.2 k i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

effektivt och ändamålsenligt helhetsgrepp som inkluderar både kontroll- och sanktionssystemet och stödutformningen.

I avsnitt 2 beskrivs Jordbruksverkets förslag till nytt kontroll- och sanktionssystem uppdelat i fyra huvuddelar. Först redogörs för de administrativa kontrollerna som handläggande myndighet utför vid ansökan om stöd och ansökan om utbetalning. Därefter följer de verifieringsmetoder som kan användas för att styrka att villkor är uppfyllda i den administrativa kontrollen. Tredje delen presenterar kontroll på plats samt kontroll av investeringens varaktighet med fokus på urval och kontrollfrekvens. Slutligen beskrivs de avdrag och påföljder som föreslås vid fel och oriktigheter. I varje del förutom delen för verifieringar motiveras förslagen för respektive politikområde uppdelat på projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP)inklusive stöd till biodling, projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP), EU:s skolprogram samt stöd till PO för frukt och grönsaker. Verifieringsmetoderna som presenteras går oftast tillämpa på samma sätt oavsett typ av stöd. Därför presenteras verifieringsmetoderna utan uppdelning mellan politikområden.

I avsnitt 3 görs en samlad analys och reflektion kring de förslag som presenteras i utredningen.

I bilaga till rapporten presenteras en samlad bild av förändringar jämfört med dagens hantering i en tabell per politikområde, se bilaga till rapporten. För varje förslag analyseras skalbarheten, nyttan för stödmottagare och myndighet, kostnadsuppskattning samt osäkerheter och risker.

2 Förslag på nytt kontroll- och sanktionssystem

Jordbruksverket föreslår att kontroll- och sanktionssystemet ska bestå av administrativa kontroller av ansökan om stöd och ansökan om utbetalning, kontroll på plats och påföljder vid brister. Förslag lämnas också kring vilka verifieringsmetoder som ska användas i kontrollerna. Utöver de kontroller som utförs gentemot stödmottagarna ska systemet även inkludera interna kontroller.

Nedan presenteras varje beståndsdel av kontroll- och sanktionssystemet. Först samlat i ett generellt avsnitt för det som är övergripande för alla politikområden, sedan för respektive politikområde. Avsnitten för riskbaserade kontroller, Arachne+, verifieringsmetoder och interna kvalitetskontroller beskriver hanteringen för alla politikområden i samma text om inget annat anges.

2.1 Administrativa kontroller

En administrativ kontroll innebär att handläggande myndighet i ett skrivbordsgranskande arbete undersöker de underlag som sökanden har lämnat i sin ansökan till myndigheten. Vilka kontroller som behöver göras beror bland annat på vad som regleras i kommande period, både på EU-nivå och nationellt, samt om det

stödberättigande beloppet ska beräknas med förenklade kostnadsalternativ eller baseras på faktiska utgifter.

Det som ska kontrolleras kan delas in i följande nio huvudområden.

1. Informationsskyldighet. Stödmottagarnas skyldighet att synliggöra unionens stöd med rätt EU-logga.[28]
2. Bedrägerier. Med bedrägerier avses i detta sammanhang uppsåtliga handlingar eller uppsåtliga underlåtenheter som riktar sig mot Europeiska unionens finansiella intressen.[29]
3. Intressekonflikter. Med intressekonflikt avses i detta sammanhang att en person i stödförvaltningen av familjeskäl, känslomässiga skäl, skäl som hänger samman med politisk eller nationell koppling, ekonomiskt intresse eller något annat direkt eller indirekt personligt intresse kan uppfattas riskera att sätta en opartisk och objektiv tjänsteutövning på spel. [30] En intressekonflikt kan till exempel föreligga mellan handläggare och stödmottagare eller mellan handläggare och entreprenörer.
4. Korruption. Korruption handlar i detta sammanhang om att en offentlig tjänsteman accepterar ett löfte om, begär eller erhåller förmåner för att utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten på ett sätt som skadar eller kan skada unionens finansiella intressen.[31]
5. Dubbelfinansiering. Från ett unionsperspektiv innebär dubbelfinansiering att samma kostnad utgör grund för stöd från olika delar av unionsbudgeten, så att det sammanlagda EU-stödet till insatsen blir högre än avsett.[32]
6. Offentlig upphandling. För de stöd denna rapport handlar om avses i praktiken berörda stödmottagares skyldighet att följa lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).
7. Statligt stöd. Den aspekt som behöver kontrolleras är att stödmottagaren och åtgärden ryms inom något av undantagen från grundprincipen om att statligt stöd inte får lämnas.
8. Sund ekonomisk förvaltning. Ett begrepp med brett innehåll, där en av principerna är att anslag ska användas med sikte på det bästa förhållandet mellan de resurser som används, de verksamheter som bedrivs och de mål som uppnås.[33]

[28] Artikel 51.1 j i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[29] Artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

[30] Begreppet intressekonflikt förklaras i artikel 61 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget.

[31] Artikel 4.2 i direktiv (EU) 2017/1371.

[32] Artikel 7.5 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[33] Artikel 2.65 och 33–36 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

9. Stödvillkor. Villkoren för de olika stöden är under utformning inom Jordbruksverket när denna rapportversion skrivs i augusti 2026.

2.1.1 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) samt stöd till biodling

2.1.1.1 Ansökan om stöd

Jordbruksverket föreslår att kontrollen av ansökan om stöd i huvudsak ska bygga på fem kontrolldelar, det vill säga kontroll av:

- ansökan,
- budgeterade utgifter och villkor kopplade till budgeterade aktiviteter,
- övergripande villkor för insatsen,
- finansiering, samt
- fastställa risknivån på ärendet.

De fyra första punkterna motsvarar de kontroller som genomförs under perioden 2023–2027. Kontrollerna har bedömts fungera bra och ska verka förebyggande, så att eventuella oriktigheter upptäcks innan ansökan om stöd beviljas. Det finns inte några regleringar i kommande regelverk som talar emot en fortsatt hantering. Den sista punkten att fastställa risknivån i ärendet är ny för perioden 2028–2034 och utgör grunden för hur omfattande kontroller som ska göras vid en ansökan om utbetalning.

2.1.1.1.1 Ansökan

Kontroll av ansökan handlar om att bedöma om insatsen kan beviljas och om den sökande har rätt att söka stödet. Kontrollen av ansökningar måste särskilt beakta risken för konstlade förhållanden som kan leda till kringgående av regler.

Exempel
Det kan förekomma att en sökande saknar egentlig koppling till den gård eller produktionsenhet som ansökan gäller. Exempelvis om en familjemedlem söker stöd för en investering på en gård hen är delägare i, utan att ha någon aktiv roll i den jordbruksverksamhet som bedrivs på gården.

För att motverka dessa risker bör kontrollmomentet innehålla två huvuddelar. Först kontrollerar handläggaren att den som lämnar in ansökan uppfyller de formella krav som gäller för målgruppen, exempelvis ålder, ägande eller driftansvar. Därefter kontrolleras att sökande är rätt stödmottagare enligt regelverket.

2.1.1.1.2 Budgeterade utgifter och villkor kopplade till budgeterade aktiviteter

Kontroll av budgeterade utgifter och kontroll av villkor kopplade till budgeterade aktiviteter handlar om att fastställa hur stödbeloppet ska beräknas. Stöd kan baseras på faktiska kostnader eller förenklade kostnadsalternativ. Kontrollen består även av

rimlighetsbedömning av sökta utgifter för att säkerställa sund ekonomisk förvaltning. För faktiska kostnader behöver både kvantiteter och priser rimlighetsbedömas. I en budget baserad på enbart förenklade kostnadsalternativ som är fastställda i förväg räcker det att rimlighetsbedöma den ansökta kvantiteten.

2.1.1.1.3 Övergripande villkor för insatsen

Kontroll av villkor handlar om att utreda vilka generella och stödspecifika villkor som ska gälla för det enskilda ärendet. Denna typ av kontroll är viktig för att verifiera att förutsättningarna för utgifterna, aktiviteterna eller investeringarna finns. Det innefattar bland annat att utreda om sökande är upphandlingsskyldig eller om den enskilda insatsen kräver särskilda tillstånd.

2.1.1.1.4 Finansiering

Kontroll av finansiering handlar om att utreda hur insatsen ska finansieras. Den utformning detta kontrollmoment haft i perioden 2023–2027 bedöms i huvudsak vara relevant även för perioden 2028–2034. En anledning att fortsätta genomföra kontroll av finansiering är att kunna försäkra sig om stödet är tillåtet enligt statsstödsreglerna.[34] Ett annat skäl är att säkerställa att sökande inte får eller har fått stöd för samma insats eller samma utgifter från andra finansiärer.[35]

2.1.1.1.5 Fastställa risknivån på ärendet

För att kunna arbeta med riskbaserade kontroller vid ansökan om utbetalning behöver risknivån på ärendet fastställas. Risknivån fastställs utifrån en riskbedömning särskilt utformad för GJP. Utifrån risknivån på ärendet kontrolleras sedan utgifter och/eller villkor i ansökan om utbetalning både utifrån risk och slump.

2.1.1.2 Ansökan om utbetalning

Jordbruksverket föreslår att den administrativa kontrollen av ansökan om utbetalning i huvudsak ska bygga på sex kontrolldelar;

- resultat och utfall,
- villkor,
- stödberättigande och dubbelsökta utgifter,
- utgifter och förenklade kostnadsalternativ,
- finansiering, samt
- kvalitetssäkra uppgifter om entreprenörer och underleverantörer.

De fem första punkterna motsvarar de kontroller som genomförs under programperioden 2023–2027. Kontrollerna har bedömts fungera bra och anses fortsatt väsentliga för att kunna bedöma om de redovisade utgifterna i ansökan är stödberättigande. Oavsett vilken risknivå som ärendet tilldelats ska stödmottagarna

[34] Artikel 58.1 samt bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[35] Artikel 51.1 c samt bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

skicka in alla underlag till utgifterna, för att hålla verifieringskedjan intakt. Jordbruksverket ser inga hinder i kommande regelverk mot att fortsatt utföra kontrollerna och föreslår därmed att hanteringen ska fortlöpa. Den sista punkten kvalitetssäkra uppgifter om entreprenörer och underleverantörer av ärendet är ny för perioden 2028–2034. Denna kontrollpunkt införs på grund av de nya kraven på insamling och registrering av uppgifter.[36]

2.1.1.2.1 Resultat och utfall

Kontroll av resultat och utfall sker redan vid ansökan om delutbetalning, då man verifierar att stödmottagaren arbetar med de aktiviteter som framgår av beslutet. Vid ansökan om slututbetalning kontrolleras att resultatet motsvarar de uppsatta målen och att syftet med insatsen har uppnåtts.

2.1.1.2.2 Villkor

Kontroll av villkor handlar om att utreda att de generella och stödspecifika villkoren efterlevs i det enskilda ärendet. Handläggaren kan exempelvis behöva kontrollera att utgifter är korrekt upphandlade och att eventuella tillstånd och avtal som krävs för insatsen finns.

2.1.1.2.3 Stödberättigande och dubbelsökta utgifter

Kontroll av stödberättigande och dubbelsökta utgifter innebär att handläggaren säkerställer att de ansökta utgifterna hör till den aktuella insatsen och inte har utgjort underlag för tidigare utbetalningar eller inom andra insatser.

2.1.1.2.4 Utgifter och förenklade kostnadsalternativ

Kontroll av utgifter och förenklade kostnadsalternativ innebär att handläggaren säkerställer att sökande har bifogat rätt underlag för de utgifter som redovisas i ansökan. Användning av förenklade kostnadsalternativ förväntas medföra att antalet utgiftsposter att kontrollera i samband med ansökan om utbetalning minskar.

2.1.1.2.5 Finansiering

Kontroll av finansiering innebär att eventuell övrig privat finansiering och annat offentligt stöd ska granskas i samband med ansökan om utbetalning.

2.1.1.2.6 Kvalitetssäkra uppgifter om entreprenörer och underleverantörer

Kontroll av uppgifter om entreprenörer och underleverantörer avser att kvalitetssäkra de uppgifter som myndigheten enligt kommissionens förslag ska samla in från stödmottagaren. Uppgifterna samlas in för att underlätta revisioner, kontroller, ökad transparens samt för att möjliggöra uppföljning av prestation, övervakning och utvärdering.[37] Om uppgifterna inte stämmer motverkas syftet med

[36] Artikel 63.1 c och d i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[37] Artikel 63.1 c iii i COM(2025) 565, version 2025-07-16

att lämna in dem. Stödmottagaren ska bland annat lämna uppgift om avtal för inköpta varor och tjänster. Jordbruksverkets bedömning är att informationen är så detaljerad att det är lätt att göra fel, vilket gör kontrollen viktig.

Förslaget innebär högre förvaltningskostnader för kontrollerna samt en kostnad för systemutveckla. Att kvalitetssäkra uppgifterna kräver resurser och en tydlig arbetsmetod för kontrollerna. IT-systemet bör byggas så att stödmottagaren enkelt kan se vilka uppgifter som ska fyllas i.

2.1.2 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP)

2.1.2.1 Ansökan om stöd

Jordbruksverket föreslår att kontrollen av ansökan om stöd inom GFP motsvarar de administrativa kontrollerna för ansökan om stöd inom GJP. Jordbruksverket bedömer det som både möjligt och lämpligt att utforma den administrativa kontrollen inom GFP enligt samma principer som motsvarande kontroll för GJP. Beskrivningarna i avsnitten om administrativa kontroller inom GJP ger en god bild av vilka kontroller Jordbruksverket föreslår även för GFP.

Kontrollerna motsvarar i huvudsak de som genomförs inom HFVP 2021–2027. Kontrollerna har bedömts fungera bra och ändamålsenligt och de anses fortsatt väsentliga för att kunna bedöma om insatsen kan beviljas utifrån ansökan. Det finns heller inte några regleringar i kommande regelverk som talar emot en fortsatt hantering.

2.1.2.2 Ansökan om utbetalning

Jordbruksverket föreslår att kontrollen av ansökan om utbetalning inom GFP ska harmoniseras med de administrativa kontrollerna för ansökan om utbetalning inom GJP. Beskrivningarna i avsnitten om administrativa kontroller inom GJP ger en god bild av vilka kontroller Jordbruksverket föreslår även för GFP.

Kontrollerna motsvarar i huvudsak de som genomförs inom HFVP 2021–2027. Kontrollerna har bedömts fungera bra och ska verka förebyggande så att eventuella oriktigheter upptäckts innan en ansökan beviljas. Det finns inget i kommissionens förslag till regelverk 2028 – 2034 som talar emot att fortsätta med samma hantering. Sedan november 2025 tillämpas riskbaserade urval i kontrollerna av ansökningar om utbetalning inom HFVP. Eftersom hanteringen är relativt ny så har metoden inte kunnat utvärderas än. Det har däremot inte framkommit något som gör att metoden bedöms olämplig.

2.1.3 EU:s skolprogram

2.1.3.1 Ansökan om godkännande

Innan en sökande får ansöka om stöd inom skolprogrammet måste denne först ansöka om godkännande som stödsökande i programmet. Endast huvudmän för skolor som är godkända enligt skollagen har rätt att söka stöd.[38] Jordbruksverket kommer fortsatt att genomföra administrativa kontroller som säkerställer att dessa krav uppfylls. Grunden för ansökan om godkännande finns i en EU-förordning som upphör att gälla inför perioden 2028–2034.[39] [40] Jordbruksverket vill behålla nuvarande hantering eftersom det fortfarande är relevant att kontrollera om sökanden är en godkänd skola, så länge det finns rättslig grund för det. Att kontrollera detta i förhand ger oss också bättre förutsättningar för att nå kravet på utbetalning inom 80 dagar. Hanteringen i övrigt ska följa samma förfaranden som under period 2023–2027, en hantering som visat sig fungera bra och som Jordbruksverket inte ser någon anledning att ändra.

2.1.3.2 Ansökan om stöd

Eftersom skolprogrammet skiljer sig från stöden inom GJP och GFP så skiljer sig även de administrativa kontrollerna. Inom skolprogrammet görs endast en ansökan om stöd. När ansökan om stöd beviljas betalas pengarna ut. Begreppet ansökan om utbetalning förekommer inte i skolprogrammet.

Inom skolprogrammet är det främst villkor för stödet som kontrolleras i samband med ansökan om stöd. Skolprogrammet tillämpar redan riskbaserade kontroller för att verifiera vissa villkor och stödbeloppen inom skolprogrammet baseras helt på förenklade kostnadsalternativ.[41] I handläggningen granskar Jordbruksverket att sökta kvantiteter är stödberättigande och att andra villkor som till exempel upphandlingsskyldigheten har uppfyllts.

Inför läsår 2025/26 har hela stödet och handläggningen justerats och ingen utvärdering av den nya utformningen har gjorts ännu. Jordbruksverket föreslår att

[38] 2 kap. 2 § Statens jordbruksverks föreskrifter om skolprogrammet (SJVFS 2025:8).

[39] Artikel 5 och 6 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/40 av den 3 november 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller unionsstöd till utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk vid utbildningsanstalter och om ändring av kommissionens delegerade förordning (EU) nr 907/2014.

[40] COM(2025) 553, version 2025-07-16, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller programmet för frukt, grönsaker och mjölk i skolan (EU:s skolprogram), sektorsspecifika interventioner, inrättandet av en proteinsektor, krav på hampa, möjligheten till handelsnormer för ost, proteingrödor och kött, tillämpning av tilläggsimporttullar, regler om försörjning i nödsituationer och vid allvarliga kriser samt säkerheter.

[41] 4 kap. 10 och 14 §§ i SJVFS 2025:8.

nuvarande kontroller kvarstår tills vidare, även i perioden 2028–2034. Utvärdering kommer att göras efter att ansökningarna för läsår 2025/26 är hanterade och klara.

2.1.4 Stöd till producentorganisationer (PO) för frukt och grönsaker

2.1.4.1 Erkännande

För att en producentorganisation ska ha rätt till stöd för sina genomförda insatser behöver organisationen vara erkänd och uppfylla de grundläggande erkännandekriterierna. Erkännandekriterierna är detaljstyrda i EU-förordning.[42] Innan Jordbruksverket beviljar erkännandet ska en administrativ kontroll utföras för att kontrollera att erkännandekriterierna efterlevs samt en kontroll på plats utföras för att minimera risken för bedrägerier. Hanteringen 2028–2034 ska följa samma förfaranden som under perioden 2023–2027. Jordbruksverket upplever att hanteringen har fungerat bra och ser inte heller några hinder i kommande regelverk mot att den ska kunna fortlöpa.

2.1.4.2 Verksamhetsprogram

Insatserna som utförs av producentorganisationen ska genomföras genom verksamhetsprogram som ska godkännas av Jordbruksverket. En producentorganisation ska lämna in ett verksamhetsprogram med en varaktighet på tre till sju år.[43] Verksamhetsprogrammet genomförs i ettåriga åtgärdsplaner. I den strategiska planen 2023–2027 framgår vilka mål och indikatorer som kan omfattas av verksamhetsprogrammet i förordning (EU) 2021/2115.[44] Motsvarande regler finns inte i förslag till NRP-förordning. Oavsett om regler för verksamhetsprogram fastställs på EU-nivå eller på svensk nivå ska verksamhetsprogrammet omfattas av en administrativ kontroll för att kontrollera att verksamhetsprogrammet omfattar fastställda mål. Hanteringen 2028–2034 ska följa samma tillvägagångssätt som under den strategiska planen 2023–2027. Den bedöms fungera bra och bör fortsatt ligga till grund för kommande hantering.

2.1.4.3 Åtgärdsplan

Verksamhetsprogrammet genomförs i ettåriga åtgärdsplaner. Åtgärdsplanen är en del av verksamhetsprogrammet. Inom stödet motsvarar åtgärdsplanen med

[42] Artikel 24.1 i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/892 av den 13 mars 2017 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker samt artikel 32.2 i COM(2025) 553, version 2025-07-16.

[43] Artikel 33.2 i COM(2025) 553, version 2025-07-16.

[44] Artikel 6, 7 och 111.e samt bilaga 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013.

tillhörande driftsfond ansökan om stöd inom GJP och GFP.[45] De övergripande administrativa kontrollerna för stöd inom PO frukt och grönt kan harmoniseras med GJP och GFP.

Förslaget innebär ingen förändring från perioden 2023–2027, förutom att risknivån ska fastställas i samband med åtgärdsplanen. Jordbruksverket ser inga hinder i kommande regelverk mot att fortsatt utföra kontrollerna och föreslår därmed att hanteringen som varit under den strategiska planen ska fortlöpa. Utöver detta ska risknivån på ärendet fastställas eftersom stöd till PO för frukt och grönsaker är en del av NRP-planen. De riskbaserade kontrollerna inom stöd till PO för frukt och grönsaker ska baseras på en egen riskbedömning. Riskbedömningen kan bli något svårare att göra än inom GJP och GFP då stödet idag handläggs i ett IT-system där det inte är lika enkelt att ta fram data.

2.1.4.4 Ansökan om utbetalning

Jordbruksverket bedömer det som både möjligt och lämpligt att utforma den administrativa kontrollen för ansökan om utbetalning till PO för frukt och grönsaker på samma sätt som inom GJP och GFP. Hanteringen ska följa samma tillvägagångssätt som under den strategiska planen 2023–2027. Förfarandet bedöms ligga i linje med även kommande regelverk och har bedömts fungera väl. Utöver detta kommer riskbaserade kontroller införas eftersom stöd till PO för frukt och grönsaker är en del av NRP-planen.

2.2 Verifieringsmetoder

En verifieringsmetod är ett sätt att säkerställa att en insats uppfyller ett fastställt villkor. Vilken verifieringsmetod som kan komma att användas beror på vilka generella och stödspecifika villkor som fastställs för stöden. För vissa villkor kan flera verifieringsmetoder behöva tillämpas för att gemensamt utgöra tillräcklig verifiering av regel- och villkorsefterlevnad. I syfte med att effektivisera kontrollerna vill och behöver Jordbruksverket följa den tekniska utvecklingen och vara lyhörda för implementering där möjlighet finns. Jordbruksverket förväntas även tillämpa fler förenklade kostnadsalternativ jämfört med nuvarande period och behöver ett bredare utbud av verifieringsmetoder.

Jordbruksverket har utrett potentiella verifieringsmetoder som skulle kunna bli aktuella vid implementeringen av NRP-planen 2028–2034. Många gånger är verifieringsmetoden som presenteras tillämpbar på samma sätt oavsett typ av stöd, om så inte är fallet benämns detta. Därför presenteras verifieringsmetoderna utan uppdelning mellan politikområden. Avsnittet tar även upp verifieringsmetoder som har diskuterats under arbetets gång men som inte bedöms möjliga att införa, i vart fall inte direkt vid starten av perioden 2028–2034.

[45] Artikel 33.3 i COM(2025) 553, version 2025-07-16.

2.2.1 Geotaggade foton

Geotaggade foton är bilder tagna i en speciell app som bekräftar GPS-koordinater (latitud och longitud), tidpunkt och riktning.

Jordbruksverket föreslår geotaggade foton som verifieringsmetod för investeringar i delutbetalningar och slututbetalningar. Förslaget omfattar stöden inom GJP och GFP. Inom skolprogrammet finns det inga investeringar varför geotaggade foton inte är aktuellt. Stödet till PO för frukt och grönsaker hanteras i ett annat handläggningssystem som för närvarande saknar möjligheten att hantera geotaggade foton. För att kunna föreslå användning av geotaggade foton inom stödet behöver handläggningen ske i ett system som kan hantera geotaggade foton. I avsnittet nedan presenteras de användningsområden som har diskuterats för geotaggade foton inom GJP och GFP.

2.2.1.1 Geotaggade foton för att styrka investeringar i samband med ansökan om slututbetalning

Jordbruksverket föreslår att geotaggade foton ska kunna användas för att styrka investeringar i samband med ansökan om slututbetalning för stöden inom GJP och GFP. Verifieringsmetoden används och har fungerat bra för stöden inom GJP under perioden 2023–2027 även om den mötts av ett visst motstånd. Kritiken gäller främst att stödmottagarna finner tekniken svår att hantera och upplever att den administrativa bördan har förskjutits till dem. Geotaggade foton är ändå en tillförlitlig verifieringsmetod som gör den administrativa kontrollen mer effektiv då ett foto kan ersätta ett besök på plats. Eftersom både plats och tidpunkt framgår av bilderna uppnår vi säkra kontroller som försäkrar att stöd går till rätt insatser. Även om geotaggade foton ställer tekniska krav på stödmottagaren så medför metoden att handläggningen går fortare och att stödmottagaren kan få stöd utbetalt snabbare.

Inom GFP är även många av investeringarna rörliga då investeringen bland annat kan placeras på en båt. Det kan bli problematiskt att sätta koordinater på ett foto av en rörlig investering. 2025 genomförde Statskontoret en projektgranskning inom GFP där det framgick att Jordbruksverket inte hade tillhandahållit tillräckligt med verifieringsunderlag och att fotobevis saknades.[46] Jordbruksverket ser därför en tydlig nytta i att använda geotaggade foton även om investeringarna är rörliga. Eftersom systemet redan finns för stöden inom GJP medför det ingen kostnad för myndighetens hantering av stöden.

2.2.1.2 Geotaggade foton för att styrka investeringar i samband med delutbetalning

Jordbruksverket föreslår att det ska vara möjligt att använda geotaggade foton i samband med en ansökan om delutbetalning för att verifiera att en investering har

[46] Anteckningar från möte med ESV 14 november 2025, G:\Långtid\20_Revisioner\6. ESV fisk och LLU\2025\ESV substansgranskning EHFVF\2. Sakgranskning

genomförts. Förslaget medför en förändring då det tidigare bara varit möjligt att använda geotaggade foton vid ansökan om slututbetalning.

Utöver de för- och nackdelar med geotaggade foton som framgår i avsnittet ovan så finns även följande aspekter att ta hänsyn till med geotaggade foton i samband med delutbetalning.

I insatser med flera investeringar bör en enskild färdigställd investering kunna redovisas i en ansökan om delutbetalning. Om detta inte är möjligt kan stödmottagaren tvingas vänta tills hela insatsen är slutförd innan ansökan om utbetalning kan skickas in vilket kan skapa onödig fördröjning. En stödmottagare som enbart vill ansöka om stöd i en ansökan om slututbetalning kan dock fortfarande göra det förutsatt att beslut om stöd tillåter det.

Geotaggade foton i samband med ansökan om delutbetalning medför även en förenkling för myndigheten som kan utföra hela den administrativa kontrollen för en investering i samband med en ansökan om delutbetalning. Under period 2023–2027 kan fakturor och betalningsbevis kontrolleras i samband med ansökan om delutbetalning, medan en färdig investering verifieras med geotaggade foton eller kontroll på plats i samband med ansökan om slututbetalning. Att betala ut stöd för en investering först när den är helt slutförd stärker skyddet mot bedrägerier. Införandet medför en viss kostnad för anpassning av IT-systemen, men Jordbruksverket bedömer att kostnaden inte överstiger den potentiella nyttan.

2.2.1.3 Geotaggade foton för att styrka att en investering inte har påbörjats före ansökan om stöd

Verksamheten ser ett behov av att kunna använda geotaggade foton för att verifiera att en investering inte påbörjats innan ansökan om stöd skickas in till myndigheten. Det innebär att det behöver vara möjligt att skicka ut fotoförfrågningar redan vid ansökan om stöd vilket inte är möjligt idag.

Stödmottagaren kan med nuvarande tekniska lösning inte ta geotaggade foton och skicka in tillsammans med sin ansökan om stöd. För att geotaggade foton ska fungera behöver en handläggare skicka ut en fotoförfrågan från handläggningssystemet. För att myndigheten ska kunna använda geotaggade foton för att verifiera att en investering inte påbörjats behöver fotoförfrågan skickas till sökande direkt när ansökan om stöd kommer in till myndigheten. Handläggare behöver i sådant fall inte bara skicka ut fotoförfrågan utan även kontrollera bilderna direkt när de kommer in för att säkerställa att de är av tillräckligt god kvalitet. Även om handläggningssystemet skulle kunna skicka ut fotoförfrågan automatiskt skulle bilderna behöva kontrolleras av handläggare direkt när de kommer in till myndigheten. Före det att bilderna är godkända av myndigheten påbörjar stödmottagaren investeringen på egen risk.

Även om det blir möjligt att skicka in geotaggade foton i samband med ansökan om stöd behöver myndigheten säkerställa att före-bilden matchar efter-bilden. Stödmottagaren kan inte välja att flytta på sin investering efter det att en före-bild har skickats till myndigheten. Även mindre flyttningar som inte påverkar investeringens syfte kan leda till problem i verifieringen i efterhand. Jordbruksverket ser även att geotaggade foton inte kan vara den enda tillgängliga metoden för att verifiera att en investering inte är påbörjad innan beslut om stöd. En del investeringar är inte knutna till en specifik plats eller är svåra att verifiera på förhand under vissa årstider vilket skapar behov av flera verifieringsmetoder.

För att kunna använda geotaggade foton som en verifieringsmetod för att styrka att en investering inte har påbörjats före ansökan om stöd behöver det först finnas en lösning på ovan nämnda problem. Sammantaget ser inte Jordbruksverket att det är möjligt att verifiera att en investering inte påbörjats före ansökan om stöd med hjälp av geotaggade foton.

2.2.1.4 Geotaggade foton för att styrka aktiviteter

Under period 2023 – 2027 används geotaggade foton enbart vid ansökan om slututbetalning. Geotaggade foton visar både plats och tid vilket gör att Jordbruksverket anser att metoden kan vara lämplig för att verifiera aktiviteter.[47] Metoden medför dock vissa problem. Att använda geotaggade foton som verifieringsmetod förutsätter att det går att fastställa koordinaterna för var aktiviteterna ska hållas. Är koordinaterna fastställda kan aktiviteten inte byta plats. Det innebär exempelvis att en stödmottagare inte kan byta lokal för en aktivitet vilket anses vara ett orimligt krav. Om ett foto har dålig kvalitet innebär det även att en handläggare måste ge återkoppling till stödmottagaren innan aktiviteten är avslutad för att stödmottagaren ska kunna komplettera med nya foton. Ska samtliga aktiviteter verifieras med geotaggade foton kan det leda till en stor mängd foton och korta tidsramar att förhålla sig till för både stödmottagaren och handläggaren. Att införa geotaggade foton för aktiviteter riskerar att bli administrativt tungt för både stödmottagare och myndighet. Utöver det kan foton från aktiviteter visa identifierbara personer vilket kan leda till problem med GDPR. Sammanfattningsvis föreslår Jordbruksverket inte geotaggade foton som en verifieringsmetod för att styrka aktiviteter.

2.2.2 Högupplösta satellitbilder

En högupplöst satellitbild är en bild som tas från en satellit där pixlarna är så små att detaljerna kan urskiljas med en relativt hög precision. Om högupplösta satellitbilder kan användas som verifieringsmetod leder det till stor förenkling för stödmottagaren eftersom denne inte själv behöver ta fram underlag för verifiering. Underlag som kommer från tredje part minskar även risken för bedrägeri. Det går därför se fördelar

[47] Med aktivitet avser Jordbruksverket en tydligt avgränsad del inom ett projekt. Exempel på aktiviteter är en fältvandring för en grupp deltagare i ett rådgivningsprojekt, eller en konferens.

med att använda högupplösta satellitbilder som verifieringsmetod om det är möjligt. Den stora begränsningen ligger i att det enbart går att verifiera investeringar som finns utomhus.

Utifrån den information som finns tillgänglig idag vet vi inte om vi kommer få tillgång till ett program som tillhandahåller högupplösta satellitbilder. Om vi får tillgång till ett program som tillhandahåller högupplösta satellitbilder vet vi inte vilket program det blir. Det är därmed en för stor osäkerhet kring högupplösta satellitbilder för att kunna föreslå det som verifieringsmetod. Om vi får tillgång till högupplösta satellitbilder kan vi däremot se möjliga användningsområden. Följande avsnitt beskriver vilka program som kan bli tillgängliga för Jordbruksverket samt möjliga användningsområden för dem som verifieringsmetod.

2.2.2.1 Satellitbilder med 10 meters upplösning och Ortofoton

Idag har Jordbruksverket tillgång till Copernicus Sentinel-2 som är ett program som tillhandahåller satellitbilder med 10 meters upplösning varannan till var fjärde dag. Programmet finns däremot inte i de handläggningssystem som används för stöden i rapporten.

Bilderna ger oss möjlighet att se när det sker stora förändringar där detaljer inte är viktiga. Det går exempelvis att verifiera att en lantbrukare är aktiv genom att se att marken är plöjd. Bilderna kan inte användas för att göra tillförlitliga beräkningar över hur många kvadratmeter en yta uppgår till. Eftersom bilderna har för dålig upplösning för att kunna göra detaljerade beräkningar är Jordbruksverket bedömning att användningsområdet är lågt för stöden inom rapporten. Det skulle även medföra en stor kostnad att implementera programmet i de handläggningssystem som omfattas av rapporten.

Bilder tagna med 10 meter upplösning (Sentinel-2 via European Space Agency Copernicus program)



Jordbruksverket har även tillgång till ortofoton. Det är flygbilder som tillhandahålls av Lantmäteriet. Bilderna har bra upplösning men nya bilder tillhandahålls ungefär vart tredje år. Eftersom bilderna tillhandahålls så sällan är det inte möjligt för Jordbruksverket att använda bilderna som verifieringsmetod.

Bilder tagna med 16 centimeters upplösning (Ortofoto via Lantmäteriet)



2.2.2.2 Satellitbilder med högre upplösning som Jordbruksverket eventuellt kan få tillgång till

Jordbruksverket kan eventuellt få tillgång till satellitbilder genom Planetscope eller SkySat. Myndigheten för civilt försvar gör en översyn av satellitdata/rymddata utifrån ett kris- och beredskapsperspektiv och driver upphandlingen. Kostnaden för programmen är hög men tanken är att fler myndigheter ska kunna använda datan. Därför är tillgången till programmen beroende av den upphandling som genomförs av Myndigheten för civilt försvar. Om Jordbruksverket får tillgång till något av de nämnda programmen medför det ändå en stor kostnad att implementera programmet hos myndigheten. Även om högupplösta satellitbilder bedöms som en tillförlitlig verifieringsmetod som effektiviserar stödprocessen för både stödmottagare och handläggande myndighet är Jordbruksverkets bedömning att metoden många gånger bara kommer att kunna användas som ett komplement till en annan verifieringsmetod. Om verifieringsmetoden främst kan användas som ett komplement till en annan verifieringsmetod är det svårt att motivera en hög implementeringskostnad.

Planetscope levererar bilder med en upplösning på tre meter, och leveranserna sker troligen varannan till var fjärde dag. Upplösningen är för grov för att kunna verifiera exakt kvadratmeteryta. Om ett stöd ska beräknas utifrån en enhetskostnad per kvadratmeter finns inget utrymme för en felmarginal på tre meter. Kombinationen av exempelvis en bild på ett tak och en detaljerad ritning av byggnaden ger däremot ett starkt underlag för att på ett tillförlitligt sätt fastställa byggnadens yta. Satellitbilderna skulle i vissa fall kunna användas i stället för geotaggade foton. Dock bara på investeringar som görs utomhus. En annan fördel med programmet är att man kan beställa historiska bilder vilket gör det möjligt att kontrollera att arbetet inte har påbörjats före ett givet datum. Även om Jordbruksverket kan se ett behov av en sådan verifieringsmetod är behovet begränsat till ett relativt litet antal stöd.

Bilder tagna med 3 meter upplösning (Planetscope via planet)



SkySat levererar bilder med en upplösning på 0,5 meter och beställs på begäran. Kostnaden uppskattas till cirka 35–40 dollar per kvadratkilometer. Ett eventuellt krav på minsta beställningsyta kan införas. Bilderna är mycket detaljrika och möjliggör exakt beräkning av kvadratmeteryta, till exempel för takytor. För- och nackdelarna med SkySat är dem samma som för Planetscope men med skillnaden att det går att göra mer detaljerade beräkningar.

2.2.3 Datadelning och tredjepartsverifiering

Datadelning handlar om att sprida information så att den kan användas av andra. Tredjepartsverifiering handlar om att kontrollera att informationen är korrekt genom att inhämta uppgifter från oberoende part. Informationen kan delas eller inhämtas från andra avdelningar inom samma myndighet, andra myndigheter eller privata aktörer. Informationen kan användas både för att automatiskt fylla i uppgifter i en ansökan och för att verifiera underlag eller resultat. I de fall informationen kommer från andra källor än andra myndigheter behöver den handläggande myndigheten avgöra huruvida informationen är tillförlitlig.

Jordbruksverket arbetar mot en ökad användning av datadelning och tredjepartsverifiering men kan i dagsläget inte säga i vilken utsträckning, då det beror på hur stöden utformas.

Handläggande myndigheter använder bland annat tredjepartsverifieringstjänster som Creditsafe och allabolag.se för att granska en organisations kreditvärdighet, ekonomiska förmåga, verkliga huvudmän och relationer med andra bolag.

Datadelning används i nuvarande period men inte i någon stor utsträckning. Till exempel används statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) inom skolprogrammet för att verifiera antalet barn på en skolenhet.[48]

Datadelning mellan myndigheter och tredjepartsverifiering förenklar för stödmottagare som behöver skicka in färre eller inga underlag vilket ligger i linje med kommissionens förslag om att inrätta system för insamling av uppgifter på ett digitaliseringsvänligt och driftkompatibelt sätt baserat på principen att uppgifter bara

[48] 4 kap. 2§ i SJVFS 2025:8.

samlas in en gång och återanvänds.[49] När uppgifter samlas in eller kontrolleras av en oberoende part minskar risken för att oriktigheter inte upptäcks. Genom att ha tillgång till mer uppgifter i ett tidigt skede av stödprocessen får myndigheten förutsättningar för att förebygga och motverka bedrägerier vilket stärker skyddet för offentliga medel och säkerställer att stöd bara medges stödmottagare med rätt avsikter. Båda metoderna ger även förutsättningar för effektivare handläggning då behovet av kompletteringar minskar. För att komma åt förenklingen och effektiviteten med datadelning behöver vi bli bättre på att dela uppgifter mellan myndigheter men även mellan avdelningar inom en och samma myndighet. Känsliga och sekretessbelagda uppgifter så som personuppgifter och företagshemligheter behöver hanteras varsamt och skyddas. Sekretesshinder kan försvåra möjligheterna till datadelning mellan myndigheter.[50]

Som ett led i att uppfylla regelverkets krav, exempelvis att medlemsstaterna ska ha system som gör att uppgifter bara samlas in en gång, driver Jordbruksverket projektet Datakontoret.[51] I projektet utreds vilken information som finns hos Jordbruksverket, var den finns och hur vi får använda den, hur vi skapar förutsättningar för att dela informationen både internt och externt, hur vi skapar förutsättningar för att återanvända nödvändig information inom Jordbruksverket samt hur Jordbruksverket ska skapa tydliga strukturer och processer för informationshantering. Beroende på vad utredningen visar kan kontroll- och sanktionssystemet behöva anpassas efter resultatet.

2.2.4 GPS-data från uppkopplade maskiner

GPS-data från uppkopplade maskiner ger information om var en maskin har befunnit sig. Det går exempelvis att se var en täckdikningsmaskin har kört eller var en fiskebåt har befunnit sig, förutsatt att de är utrustade med tillförlitlig utrustning för GPS-spårning.

Denna verifieringsmetod används inte av stödmyndigheterna idag. Jordbruksverket föreslår inte att den ska användas 2028–2034 heller. Alla maskiner har inte utrustning för GPS-spårning. Jordbruksverket bedömer att ett eventuellt krav på sådan utrustning är ett alltför långtgående stödvillkor.

Även om krav på GPS-spårning skulle införas behövs troligtvis kompletterande verifieringsmetoder. Ett GPS-spår bekräftar i sig inte att till exempel material har köpts in eller att ett specifikt arbete har utförts.

[49] Skälsats 51 och artikel 63.4 COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[50] Offentlighet och sekretesslag (2009:400) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

[51] Artikel 63.1 och 63.4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

2.2.5 Förprövning

Förprövning och besiktning är kontroller som görs av byggnader som ska användas för djurhållning för att säkerställa att de uppfyller kraven i djurskyddslagstiftningen. Förprövningsprocessen innefattar granskning av ritningar i förväg och besiktning på plats när byggnaden är klar.

Underlag från länsstyrelsens förprövning används sedan 2025 som verifieringsmetod för investeringsstöd för djurstallar. Jordbruksverket föreslår att metoden används för verifiering även under period 2028 - 2034. Det underlättar för stödmottagaren att bara behöva lämna in underlag en gång och bara få ett besök på plats.

Ett tänkbart förenklat kostnadsalternativ för investeringar i djurstallar är enhetskostnad per kvadratmeter. Ritningar och andra underlag från förprövningsprocessen kan användas för verifiering av antalet kvadratmeter djurstallar som har byggts eller renoverats. Jordbruksverket skulle då inte behöva göra någon kontroll på plats utan kan basera sin bedömning på den besiktning som länsstyrelsen har gjort av byggnaden. Om andra stöd utformas med villkor där förprövning kan användas som verifieringsmetod ser Jordbruksverket det som positivt.

2.2.6 Besiktning av handläggande myndighet

Jordbruksverket föreslår att besiktningar införs som en del av den administrativa kontrollen när en investering inte kan verifieras med geotaggade foton eller andra underlag. Förslaget omfattar stöden inom GJP och GFP. Inom EU:s skolprogram ger vi inte stöd till investeringar och för stöd till PO för frukt och grönsaker omfattas samtliga investeringar av kontroll på plats.

En besiktning är en kontroll utförd av den handläggande myndigheten. Vid besiktning kontrollerar handläggande myndighet att investeringen är genomförd. Besiktningen utförs på plats men är en mindre omfattande kontroll än en kontroll på plats. Besiktningar har tidigare funnits men togs bort inför perioden 2023 – 2027 då geotaggade foton infördes. När besiktningar inte används behöver en investering som inte kan verifieras med geotaggade foton omfattas av kontroll på plats. Anledningen till att en kontroll på plats valdes framför besiktning var att kostnaden för de olika kontrollerna bedömdes vara likvärdiga men att en kontroll på plats gav mer mervärde. Det har dock kommit synpunkter på att kontroll på plats ofta drar ut på tiden i jämförelse med en besiktning vilket leder till en negativ effekt för stödmottagaren som får vänta längre på sitt beslut om utbetalning.

Jordbruksverket ser att en besiktning även kan fungera som verifiering av förenklade kostnadsalternativ när andra verifieringsmetoder saknas. En ökad användning av förenklade kostnadsalternativ kan exempelvis skapa behov av mätningar på plats för att bekräfta antal enheter (till exempel meter eller kvadratmeter). En besiktning bedöms som ett bättre alternativ än en kontroll på plats om enbart en mätning behövs. Genom att införa besiktningar stärks möjligheten att uppfylla kravet på utbetalning

inom 80 dagar. Länsstyrelserna har fler ärenden på en mindre geografisk yta än vad Jordbruksverkets kontrollanter har och kan därmed lättare besikta investeringarna.

Besiktningar ska bara användas när det inte finns några andra verifieringsmetoder. Det bör medföra att antalet besiktningar blir relativt litet. Besiktningar bedöms ändå nödvändiga för att inte riskera att Jordbruksverket behöver göra ett större antal kontroller på plats än det finns resurser till. Kostnaden för att implementera besiktningar bedöms även vara liten då det inte medför ändringar i IT-system och metoden har använts i tidigare programperioder.

2.2.7 Övriga underlag

Även om Jordbruksverkets inriktning är att i så stor omfattning som möjligt ersätta utgifter med förenklade kostnadsalternativ så är det sannolikt att vissa stöd kommer att ersättas med faktiska utgifter. För stöd som ersätts med faktiska utgifter kommer det under perioden 2028 – 2034 fortfarande krävas verifiering i form av fakturor och betalningsbevis. Beroende på vilka förenklade kostnadsalternativ som kommer att tas fram så kan verifiering i form av deltagarlistor, körjournaler, programblad och fotografier fortfarande vara aktuellt.

Även om handläggande myndighet enligt kommissionens förslag inte ska kontrollera underliggande utgifter och att ersättningen från kommissionen till medlemsstat ska baseras på uppnådda mål i stället för på stödberättigade utgifter så har det i förhandlingsarbetet framkommit olika åsikter om hur det ska hanteras. Oaktat vad som beslutas ser Jordbruksverket ett behov av att kontrollera underliggande utgifter för att värna svenska skattemedel. Det är däremot önskvärt att i största mån använda underlag som inte stödmottagaren själv upprättar som verifiering. Tillförlitligheten för underlagen är begränsad när underlagen är upprättade av stödmottagaren själv.

2.3 Kontroll på plats

Kontroll på plats kompletterar den administrativa kontrollen och går i vissa avseende djupare i detaljer. Syftet med en kontroll på plats är att kontrollera att stödmottagaren har genomfört insatsen i enlighet med aktuellt regelverk och beslut om stöd samt att stödmottagaren uppfyller villkoren för stödet. Fokus bör vara på de delar som inte kan kontrolleras vid den administrativa kontrollen. Kontroller på plats ska utifrån föreslaget regelverk utföras riskbaserat.[52] Eftersom den administrativa kontrollen vid ansökan om utbetalning kommer att ske utifrån en riskbedömning finns en risk att antalet avvikelser som inte upptäcks förrän vid kontroll på plats kommer att öka. Vid ingången av perioden föreslår därför Jordbruksverket att alla villkor i de insatser som tas ut för kontroll på plats ska granskas för att få bättre underlag för framtida riskbedömningar.

[52] Artikel 51.2 och 51.3 COM(2025) 565, version 2025-07-16.

2.3.1 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) samt stöd till biodling

2.3.1.1 Delmoment inom kontroll på plats

Jordbruksverket bedömer att en kontroll på plats inom GJP bör inkludera samma kontroller som under den perioden 2023–2027, då de är fortsatt relevanta. Kontrollen ska innehålla följande delar:

- Kontroll av kringgående av villkor för att få stöd.[53]
- Kontroll av insatsen, inklusive granskning av investering, insats, aktiviteter, ärendespecifika villkor och att stödet används enligt avsedd inriktning.[54] Detta innefattar även kontroll av stödberättigande utgifter. Även om inte underliggande kostnader ska kontrolleras behöver vi veta att insatsen är stödberättigande.[55] Beroende på hur stöden utformas kommer kontrollen vara mer eller mindre omfattande.
- Kontroll av bokföringen, med fokus på att identifiera dubbelfinansiering, annan extern finansiering samt att krediteringar har redovisats på ett korrekt sätt.[56]
- Kontroll av informationsskyldigheten.[57]

Innehållet i kontrollen utgår från vad vi vet om stöden idag och kan behöva uppdateras efter hur stöden utformas.

2.3.1.2 Urval och kontrollfrekvens

2.3.1.2.1 Urval ska ske vid ansökan om slututbetalning

Urval är den process som fastställer vilka ärenden som ska tas ut för kontroll på plats. Kontrollfrekvensen beskriver hur ofta kontroll på plats ska genomföras. Jordbruksverket föreslår att hela urvalet ska göras vid ansökan om slututbetalning. På så vis säkerställs att kontroller kan ske löpande under året.

Under den perioden 2023–2027 utför Jordbruksverket ett urval av insatser som innehåller aktiviteter vid ansökan om stöd samt ett separat urval av övriga ärenden i samband med ansökan om slututbetalning. Att ha två parallella system för när urval ska genomföras leder till en helhet som är svår att administrera. För att skapa

[53] Artikel 4.3 i Rådets förordning (EG, EURATOM) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.

[54] Med aktivitet avser Jordbruksverket en tydligt avgränsad del inom ett projekt. Exempel på aktiviteter är en fältvandring för en grupp deltagare i ett rådgivningsprojekt, eller en konferens.

[55] Artikel 51.1 b i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[56] Nyckelkrav 2 i bilaga 4 till COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[57] Artikel 51.1 j i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

möjlighet till förenkling behöver hela urvalet hanteras antingen vid ansökan om stöd eller vid ansökan om slututbetalning.

Anledningen till att en del av urvalet i den strategiska planen sker vid ansökan om stöd är för att möjliggöra kontroll på plats under aktiviteter som sker under insatsens genomförande, så kallade tidigarelagda kontroller. En insats som inte innehåller aktiviteter kontrolleras vid slutredovisning. Urvalet sker då i samband med ansökan om slututbetalning.

Om hela urvalet hanteras vid ansökan om stöd uppstår en risk för ett ojämnt flöde av kontroller och förlängda handläggningstider. Myndighetens resurser för att hantera kontroll på plats är oförändrad medan arbetsbelastningen kan variera mycket under året. Det kan leda till längre handläggningstider och att den förvaltande myndigheten inte hinner betala ut begärt belopp inom tidsgränsen på 80 dagar.[58]

När urvalet hanteras i samband med ansökan om slututbetalning vet förvaltande myndighet att ärendet är klart för kontroll på plats redan när urvalet görs. På så sätt kan vi få ett jämnare flöde av kontroller och riskerar inte att i ett för tidigt skede avisera stödmottagaren om att insatsen är uttagen för kontroll på plats. Om hela urvalet hanteras vid ansökan om slututbetalning kan vi inte genomföra tidigarelagda kontroller.

2.3.1.2.2 Tidigarelagda kontroller tas bort

Eftersom Jordbruksverket föreslår att urval ska ske vid ansökan om slututbetalning innebär det också att tidigarelagda kontroller tas bort.

På grund av att tidigarelagda kontroller bara har funnits under en begränsad tid är det svårt att med säkerhet säga vad kontrollerna ger. Det vi kan se är att en tidigarelagd kontroll ger en ögonblicksbild av vad som händer under en enskild aktivitet. Många insatser består av mer än en aktivitet vilket gör kontrollen begränsad till en del av insatsen. När kontrollen genomförs vet inte kontrollanten vad som kommer att framgå av ansökan om utbetalning och kan därför ha svårt att veta vad som behöver bevisas. När en tidigarelagd kontroll genomförs följs den av en ytterligare kontroll när insatsen är slutförd för att genomföra kontroll av de delar som inte har kunnat kontrolleras i den tidigarelagda kontrollen. Detta innebär att kontrollen inte kan slutföras vid ett och samma tillfälle, vilket minskar den totala effektiviteten.

Den efterföljande kontrollen kan utföras på distans om det är lämpligt. Det motverkar delvis ineffektiviteten genom att minska resursbehovet och tidsåtgången för den sista delen av kontrollprocessen. Samtidigt kvarstår den grundläggande utmaningen att två separata moment krävs för att säkerställa en fullständig kontroll. Kontroll på plats som en verifieringsmetod av en aktivitet ses inte som optimal då besöket måste planeras i dialog med stödmottagaren på ett sätt som gör att stödmottagaren är

[58] Artikel 51.1 g i förslag COM(2025) 565, version 2025-07-16.

medveten om kontrollen under hela insatsen, vilket motverkar syftet med kontrollen. Ofta innehåller insatser mer än en aktivitet. Då behövs ändå verifieringsmöjligheter för övriga aktiviteter. Tidigarelagda kontroller är därmed varken effektivt eller nödvändigtvis bra som verifieringsmetod. Trots att det finns fördelar med tidigarelagda kontroller bedömer Jordbruksverket att vinsterna inte är tillräckligt stora för att behålla ett komplext system.

Inom Landsbygdsprogrammet 2014–2020 var det reglerat på EU-nivå att urvalet skulle beräknas på belopp som finansieras av EU.[59] Ett system där urvalet görs i samband med ansökan om slututbetalning gör det enklare att leva upp till kravet på att kontrollera fondens pengar. Även om regelverket inte är formulerat på samma sätt i förslag till NRP-förordning bör det vara ett accepterat sätt att hantera urvalet på utifrån att regelverket har funnits tidigare.

Sammantaget är Jordbruksverkets bedömning att de tidigarelagda kontrollerna behöver tas bort för att uppnå ett effektivt kontrollsystem.

2.3.1.2.3 Urvalsfrekvensen ska uppgå till minst fem procent av beviljat stödbelopp

I förslag till NRP-förordning specificeras inte vilken urvalsfrekvens som ska tillämpas. Jordbruksverket föreslår att urvalsfrekvensen ska uppgå till minst fem procent av beviljat stödbelopp som finansieras av unionen varje kalenderår, vilket motsvarar den nivå som använts för perioden 2023–2027. Stödbeloppet syftar till allt offentligt stöd, inklusive stöd från offentliga medfinansiärer.

Inom Landsbygdsprogrammet 2014–2020 fastställdes det på EU-nivå att kontroller på plats skulle omfatta minst fem procent av de utgifter för vilka ersättning begärts per kalenderår. För den perioden 2023–2027 försvann denna detaljeringsgrad på EU-nivå, men kommissionen har tydliggjort vikten av att en tillräckligt stor andel av fondens medel kontrolleras. För att möjliggöra urval i samband med ansökan om stöd ändrades underlaget som urvalet beräknas på till beviljat stödbelopp.

I förslag till NRP-förordning framgår att utbetalning ska ske senast 80 dagar efter det att stödmottagaren har lämnat in sin ansökan om utbetalning.[60] Det finns ingen bestämmelse i förslaget till NRP-förordning som hindrar kontroll på plats efter att slututbetalningen har gjorts. Jordbruksverket anser dock att sådana kontroller bör undvikas. Fel som upptäcks efter slututbetalningen leder till återkrav, vilket är en tidskrävande process där det kan vara svårt att återfå pengarna. Om återkrav inte leder till att pengarna återbetalas finns en risk att fondens medel äventyras.

[59] Artikel 50.1 i Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor.

[60] Artikel 51.1 g i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

För att säkerställa att handläggande myndigheter kan leva upp till kravet på utbetalning inom 80 dagar föreslår Jordbruksverket att arbetet med kontroll på plats av slututbetalningar ska kunna ske parallellt med den administrativa kontrollen. För att möjliggöra en sådan parallell kontrollprocess behöver urvalet baseras på stödbelopp. Genom att fastställa urvalsfrekvensen till minst fem procent på stödbeloppet säkerställs det att det finns en koppling till att en viss andel av fondens medel kontrolleras. Samtidigt möjliggör vi att kontroll på plats kan genomföras även före den administrativa kontrollen. Under period 2023 – 2027 genomförs kontroll på plats när den administrativa kontrollen är klar. Kontrollanterna har därför kunnat avstå från att kontrollera utgifter som resulterat i avdrag i den administrativa kontrollen. Det finns därför en liten risk för att kontroll på plats blir något mindre effektiv med förslaget.

2.3.1.2.4 Slump- och riskurval

Jordbruksverket föreslår att urvalet ska omfatta minst fem procent av det stödberättigande beloppet. Av minimibeloppet ska minst 20 procent bestå av slumpmässigt utvalda ärenden och minst 60 procent bestå av ärenden som valts utifrån ett riskbaserat urval. Utöver det ordinarie urvalet ska kontroll på plats genomföras om misstanke om oriktigheter eller tips från allmänheten leder till bedömningen att en kontroll på plats är befogad.

För perioden 2023–2027 ska slumpurvalet utgöra 20–40 procent av det totala urvalet.[61] Intervallet kommer från en tidigare programperiod då det var reglerat på EU-nivå att slumpurvalet för kontroll på plats skulle uppgå till 30–40 procent.[62] Slumpurvalet för kontroller i efterhand var då reglerat till 20–25 procent.[63] När detaljerna för hur stor andel av urvalet som ska baseras på slump försvann i regelverket valde Jordbruksverket att kombinera procentsatserna för kontroll på plats och kontroll i efterhand.

Kommissionens förslag till NRP-förordning saknar detaljer om hur stort slumpurvalet ska vara. Förslaget ställer däremot krav på riskbaserade förvaltningskontroller.[64] I förslaget framgår även att förvaltningskontrollerna ska omfatta både administrativa kontroller och kontroll på plats.[65] Jordbruksverkets bedömning är därför att alla åtgärder ska kunna vara föremål för en kontroll på plats. Samtidigt bör riskparametrar reglera omfattningen så att åtgärder med låg risk kontrolleras i begränsad omfattning.

Kravet på riskbaserade förvaltningskontroller kan ge anledning att minska slumpurvalet. Ett lägre slumpurval ökar möjligheten till att rikta kontroller på plats

[61] 11 kap. 34 § förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

[62] Artikel 50.4 e i förordning (EU) 809/2014.

[63] Artikel 52.3 i förordning (EU) 809/2014.

[64] Artikel 51.2 i COM (2025) 565, version 2025-07-16.

[65] Artikel 51.3 i COM (2025) 565, version 2025-07-16.

dit de gör mest nytta och där det finns störst risk för felaktigheter. En tillförlitlig riskbedömning förutsätter dock ett tillräckligt stort antal slumpärenden.

När det fastställs att 20–40 procent av det totala urvalet ska bestå av slumpmässigt uttagna ärenden kan fler ärenden än nödvändigt tas med för kontroll enbart för att nå intervallet. Ärenden varierar i storlek på beviljade stödbelopp. Att lägga till ett enda ärende kan därför rubba balansen mellan riskbaserat urval och slumpurval. Ytterligare ärenden måste då läggas till, ibland så många att andelen av det belopp som granskas blir betydligt högre än fem procent.

För att undvika detta föreslår Jordbruksverket att minst 20 procent av det beräknade urvalet ska utgörs av slumpärenden och att minst 60 procent av det beräknade urvalet baseras på risk. Om kravet på 20–40 procent slumpärenden tas bort, slipper vi det extra tillskottet av ärenden när balansen blir fel. Att kontrollera en specificerad andel av fondens medel är den centrala frågan, snarare än att slumpmässigt välja ärenden som faller inom ett visst beloppsintervall för granskning. Även fortsättningsvis ska kontrollurvalet motsvara minst fem procent.

> *Exempel*
> Kontrollurvalet på fem procent motsvarar 1 000 000 kronor. Slumpmässigt utvalda ärenden har valts ut till ett belopp på 250 000 kronor, vilket är 25 procent av kontrollurvalet. När riskbaserade ärenden läggs till blir den totala summan som ska granskas på risk 1 100 000 kr. Då utgör slumpärendena bara 18 procent av det totala kontrollurvalet (250 000/1 350 000). Enligt det nuvarande systemet med ett intervall för slumpurval måste ytterligare ett slumpärende tas med för att återfå balansen. Med vårt förslag på att avskaffa intervallet behövs inga extra ärenden: 250 000 kr överstiger 20 procent av 1 000 000 kr och 1 100 000 kr utgör mer än 60 procent av 1 000 000 kr, vilket redan uppfyller de angivna minimikraven.

Eftersom förslaget för period 2028 – 2034 har samma lägsta nivå av slumpärenden som period 2021 – 2027 ser Jordbruksverket ingen risk med förändringen. Förslaget medför enbart en förenkling i urvalsarbetet.

2.3.1.3 Kontroll av investeringens varaktighet

2.3.1.3.1 Fortsatta kontroller av investeringens varaktighet

Jordbruksverket föreslår att ärenden som innehåller investeringar ska kunna omfattas av kontroll i efterhand. Kontrollen ska omfatta de villkor som fortfarande är gällande efter att ärendet har slututbetalats. Jordbruksverkets förslag motsvarar hanteringen vi har under perioden 2023–2027.[66]

[66] 11 kap. 40 och 42 §§ i förordning 2022:1826.

Utifrån förslaget till NRP-förordningen ska medlemsstaten säkerställa att de relevanta delmålen och målen är uppnådda i minst fem år efter dagen för kommissionens utbetalning som motsvarar uppnåendet av delmålet eller målet.[67] Betalningsansökningar från medlemsstaterna till kommissionen kan lämnas in upp till sex gånger per år och kommissionen ska betala ut pengarna inom 60 dagar från att betalningsansökan inkommit.[68] Det finns däremot inga regler som förtydligar hur kontrollen ska genomföras mellan medlemsstat och stödmottagare. Jordbruksverkets bedömning är att de relevanta mål som kan kontrolleras efter att ett ärende har slututbetalats avser villkor kopplat till investeringar.

Idag är det krav på att stödmottagaren ska behålla investeringen i fem år efter att projektet har slututbetalats.[69] Förslaget till NRP-förordningen säger att målen ska vara uppnådda i minst fem år efter dagen för kommissionens utbetalning behöver villkoret mellan myndighet och stödmottagare vara längre än fem år. Det är inte rimligt att en stödmottagare ska veta när myndigheten får pengarna utbetalt från kommissionen.

Under förhandlingarna 2025/2026 har flera medlemsstater ställt frågor om vad artikel 69 konkret innebär för stödmottagarna. Det har även diskuterats hur många år som varaktighetskravet ska omfatta. Rådsarbetsgruppen har föreslagit kortare varaktighetskrav än de fem år som framgår av förslaget till NRP-förordning. Europaparlamentet har i stället föreslagit längre varaktighetskrav. Jordbruksverket förväntar sig att det kommer förtydliganden under 2027, när NRP-förordningen är beslutad och kommissionen hunnit presentera vägledningar. Det medför att det är sannolikt att Jordbruksverkets förslag kan komma att ändras.

2.3.1.3.2 Urval och kontrollfrekvens

Det finns inga regler i förslaget till NRP-förordning som styr urval och kontrollfrekvens.

Jordbruksverket föreslår att urvalet ska omfatta minst en procent av de utgifter som finansierats av unionen. Av minimibeloppet ska minst 20 procent bestå av slumpmässigt utvalda ärenden och minst 60 procent bestå av ärenden som valts utifrån ett riskbaserat urval. Utöver det ordinarie urvalet ska kontroll i efterhand genomföras om misstanke om oriktigheter eller tips från allmänheten leder till bedömningen att en sådan kontroll är befogad. Genom hanteringen får vi ett system för investeringens varaktighet som blir likadant som systemet för kontroll på plats men med en lägre urvalsfrekvens.

[67] Artikel 69 i COM(2025) 565, version 2025-07-16. Under förhandlingar första halvåret 2026 har Rådets ordförande föreslagit ett varaktighetskrav på fyra år, i stället för fem. Medan tio år nämns i en preliminär rapport från Europaparlamentet.

[68] Artikel 65 i COM (2025) 565, version 2025-07-16.

[69] 9 kap. 4 § i förordningen 2022:1826.

Under perioden 2023–2027 ska kontroll i efterhand varje kalenderår motsvara minst en procent av de utgifter som finansierats av unionen för investeringar som omfattas av villkor som fortfarande är aktuella. Möjlighet finns att öka kontrollnivån när det finns skäl till det.[70] Jordbruksverket ser ingen anledning till förändring utan föreslår samma urvalsfrekvens för perioden 2028–2034.

2.3.2 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP)

2.3.2.1 Delmoment inom kontroll på plats

Jordbruksverket bedömer att kontroll på plats för stöd inom GFP ska innehålla samma kontroller som under HFVP 2021 – 2027 då de fortsatt är relevanta. Det är samma kontroller som redovisats under avsnittet om delmoment inom kontroll på plats för GJP. Även här är det av vikt att nämna att innehållet i kontrollen utgår från vad vi vet om stöden idag och kan behöva uppdateras efter hur stöden utformas.

2.3.2.2 Urval och kontrollfrekvens

2.3.2.2.1 Urval ska ske vid ansökan om slututbetalning

Jordbruksverket föreslår på samma sätt som för GJP att urvalet ska göras vid ansökan om slututbetalning. Motiveringen följer samma resonemang som för stöden inom GJP och säkerställer att kontroller kan ske löpande under året. Förslaget innebär en förändring i jämförelse med perioden 2021 – 2027 då urvalet helt sker i samband med ansökan om stöd. Risken vi tar med förslaget är att vi får få ärenden att basera urvalet på under perioder samtidigt som andra perioder kan medföra många ärenden. Ett ojämnt antal ärenden kan medföra att urvalet inte blir lika bra som om vi hade ett jämnt antal ärenden att göra urvalet på. Jordbruksverket gör ändå bedömningen att det är viktigare med ett jämt flöde av kontroller för att säkerställa att de kontroller som genomförs ska kunna genomföras på ett bra sätt.

Jordbruksverkets förslag är att ta bort tidigarelagda kontroller även inom GFP. Detta baseras på de argument som redan redovisas i motsvarande avsnitt för GJP. Där framhålls bland annat att tidigarelagda kontroller ger begränsat mervärde.

2.3.2.2.2 Urvalsfrekvensen ska uppgå till minst fem procent av beviljat stödbelopp

Jordbruksverket föreslår att urvalsfrekvensen ska vara minst fem procent av beviljat stödbelopp som finansieras av unionen varje kalenderår.

Under HFVP 2021–2027 motsvarar urvalsfrekvensen för GFP tio procent av de ärenden som beviljats stöd. Frekvensen är inte fastställd i något regelverk, utan är

[70] 11 kap. 41 § i förordning 2022:1826.

fastställd av Jordbruksverket och grundar sig på förordning (EU) 2021/1060 som inte ger detaljer om urvalsfrekvens.

Eftersom både GFP och GJP regleras i samma regelverk under 2028–2034 bör samma principer gälla för båda politikområdena. Inom GFP har kommissionen inte lämnat synpunkter över om urvalet bör baseras på ärenden eller belopp. Att synpunkter inte har lämnats betyder inte att hanteringen är vare sig rätt eller fel. Inom GJP har kommissionen inför perioden 2023–2027 framhållit att det är viktigare att granska fondens medel än att kontrollera ett visst antal ärenden. Jordbruksverket gör därför bedömningen att det är mindre risk att utgå från hanteringen inom GJP. För att uppnå harmonisering föreslår därför Jordbruksverket att samma principer ska gälla för GFP som för GJP. Urvalsfrekvensen bör därför kopplas till belopp i stället för antal ärenden även inom GFP. Eftersom den procentuella andelen som ska kontrolleras inte längre kommer att baseras på antal ärenden går det inte helt ta ställning till hur en lägre procentuell andel kommer att slå. Risken finns att det blir färre ärenden som kommer att kontrolleras vilket skulle kunna leda till att det blir svårt att göra bra riskanalyser. Vid behov ska det dock alltid vara möjligt att göra fler kontroller om det bedöms nödvändigt.

Inom GFP är det olika myndigheter som utför kontroll på plats. För att säkerställa att handläggande myndigheter kan göra utbetalningar i tid efter att stödmottagaren har lämnat in sin ansökan föreslår Jordbruksverket att kontroll på plats kan ske parallellt med den administrativa kontrollen.[71] Motiveringen till förslaget följer samma resonemang som för stöden inom GJP och medför att urvalet ska göras på stödbelopp. Eftersom urvalet baseras på antal ärenden under perioden 2021 – 2027 innebär Jordbruksverkets förslag både en förändring i hur urvalet görs och när i tiden urvalet sker.

2.3.2.2.3 Slump- och riskurval

Jordbruksverket föreslår att urvalet ska omfatta minst fem procent av det stödberättigande beloppet. Av minimibeloppet ska minst 20 procent bestå av slumpmässigt utvalda ärenden och minst 60 procent bestå av ärenden som valts utifrån ett riskbaserat urval. Detta baseras på de argument som redovisas i motsvarande avsnitt för GJP.

Utöver det ordinarie urvalet ska kontroll på plats genomföras om misstanke om oriktigheter eller tips från allmänheten leder till bedömningen att en kontroll på plats är befogad.

I HFVP 2021–2027 ska slumpurvalet utgöra 20–40 procent av det totala urvalet ärenden. Frekvensen är inte fastställd i något regelverk, utan följer slumpurvalet inom GJP. Eftersom förslaget för period 2028 – 2034 har samma lägsta nivå av

[71] Artikel 51.1 g i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

slumpärenden som period 2021 – 2027 ser Jordbruksverket ingen risk med förändringen. Förslaget medför enbart en förenkling i urvalsarbetet.

2.3.2.3 Kontroll av investeringens varaktighet

2.3.2.3.1 Fortsatta kontroller av investeringens varaktighet

Jordbruksverket föreslår att ärenden som innehåller investeringar ska kunna omfattas av kontroll i efterhand. Kontrollen ska omfatta de villkor som fortfarande är gällande efter att ärendet har slututbetalats. Jordbruksverket förslag motsvarar hanteringen vi har i HFVP 2021–2027 och motsvarar hanteringen av inverteringens varaktighet inom GJP.[72]

Jordbruksverket föreslår även att villkoret om investeringens varaktighet mellan myndighet och stödmottagare behöver vara längre än fem år. Motiveringen till förslaget stämmer överens med den som redovisas i motsvarande avsnitt om GJP.

2.3.2.3.2 Urval och kontrollfrekvens

Det finns inga regler i förslag till NRP-förordning som styr urval och kontrollfrekvens.

Jordbruksverket föreslår att urvalet ska omfatta minst en procent av de utgifter som finansierats av unionen. Av minimibeloppet ska minst 20 procent bestå av slumpmässigt utvalda ärenden och minst 60 procent bestå av ärenden som valts utifrån ett riskbaserat urval. Genom hanteringen får vi ett system för investeringens varaktighet som blir likadant som systemet för kontroll på plats men med en lägre urvalsfrekvens.

Under HFVP 2021–2027 ska kontroll i efterhand varje kalenderår motsvara minst fem procent av den EU-finansierade delen av investeringsbeloppet som fortfarande omfattas av villkor efter slututbetalning.[73] Genom att sänka kontrollfrekvensen från fem till en procent går det att anta att färre ärenden kommer att tas ut till kontroll. Det i sin tur medför risk för att riskbedömningarna blir sämre. Likt GJP ska dock Jordbruksverket kunna öka kontrollnivån om det finns skäl till det. Eftersom det är möjligt att öka kontrollnivån vid behov gör Jordbruksverket bedömningen att det är möjligt att harmonisera kontrollfrekvensen. Skulle vi i stället öka kontrollfrekvensen inom GJP riskerar vi att få ett stort uttag som skulle innebära höga resurskostnader.

Utöver det ordinarie urvalet ska kontroll i efterhand genomföras om misstanke om oriktigheter eller tips från allmänheten leder till bedömningen att en sådan kontroll är befogad.

[72] Artikel 65 i förordning (EU) 2021/1060.

[73] Riskanalys för urval till kontroll i efterhand av havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet, Urvalsår 2026. Datum 2026-02-18. Dnr 3.2.20-02633/2026 (Jordbruksverkets interna rapport).

2.3.3 EU:s skolprogram

2.3.3.1 Delmoment inom kontroll på plats

Under perioden 2023–2027 är det detaljstyrt vad en kontroll på plats ska omfatta inom stöden för EU:s skolprogram. I kommissionens förslag till ändring av marknadsordningen, som innehåller regler om skolprogrammet och sektorsspecifika stöd, förlorar kommissionen sin möjlighet att utfärda genomförandeförordningar.[74] Det öppnar upp för möjligheten att harmonisera kontrollen med övriga politikområden. Utformningen av skolprogrammet skiljer sig dock från övriga politikområden och kontrollen varpå kontrollen kräver en viss anpassning efter stödets utformning.

Utifrån vad vi vet om stödet idag ska kontroll på plats inkludera samma delmoment som under perioden 2023–2027:

- en avstämning av stödmottagarens system och rutiner för beställning,
- leverans och fakturahantering
- redogörelse av övriga utbildningsåtgärder som sökanden genomfört på översiktlig nivå
- kontroll av dataöverföring mellan system
- kontroll av bokföring
- elevantal på skolenheter samt informationsskyldighet.

2.3.3.2 Urval och kontrollfrekvens

2.3.3.2.1 Ansöknings- och urvalsprocessen

Skolprogrammet omfattas inte av ansökan om stöd och ansökan om utbetalning på samma sätt som stöden inom GJP och GFP. Sökande skickar bara in en ansökan om stöd som leder till en utbetalning. Skolprogrammet har även en fastställd period per år då ansökan om stöd kan skickas in. Det är därmed inte möjligt att genomföra urvalet innan stödet (utbetalningen) söks. Urvalet kan bara göras vid ansökan om stöd vilket motsvarar hanteringen under perioden 2023 - 2027.

Ansökningsperioden i skolprogrammet är lång. När en ansökan om stöd kommer in ska utbetalning ske senast 80 dagar senare. För perioden 2023-2027 gäller en utbetalningstid på högst 90 dagar.[75] För att säkerställa att samtliga stödansökningar kommer ingå i ett urval samtidigt som vi säkerställer utbetalningar i tid kommer urvalet behöva göras vid mer än ett tillfälle. Hur många tillfällen beror på när i ansökningsperioden stödmottagarna väljer att skicka in sina ansökningar och det kan därför variera mellan åren.

[74] COM(2025) 553, version 2025-07-17.

[75] Artikel 4 i förordning (EU) 2017/39.

2.3.3.2.2 Urvalsfrekvensen ska uppgå till minst fem procent av beviljat stödbelopp

Jordbruksverket föreslår att urvalsfrekvensen ska uppgå till minst fem procent av beviljat stödbelopp för att harmonisera stödet med övriga politikområden.

Under perioden 2023–2027 är det reglerat att kontroll på plats ska utföras för minst fem procent av det stöd som begärts och minst fem procent av alla stödsökande varje kalenderår.[76] Utifrån kommissionens förslaget kommer de reglerna att upphöra.[77]

Risken med att ta bort att minst fem procent av alla stödsökande ska kontrolleras är att ett stort ärende kan tas ut, vilket skulle kunna leda till att det blir få ärenden som kontrolleras på plats. Avvikelserna inom EU:s skolprogram har varit låga mätt i pengar. Jordbruksverket bedömer därför mervärdet av kontroll på plats jämfört med att enbart göra administrativa kontroller som lågt. Eftersom stödet är litet och kontroller på plats anses tillföra lite mervärde, anser Jordbruksverket att den föreslagna metoden är acceptabel.

Utöver det ordinarie urvalet ska kontroll på plats genomföras om misstanke om oriktigheter eller tips från allmänheten leder till bedömningen att en sådan kontroll är befogad.

2.3.3.2.3 Slump- och riskurval

Under perioden 2023–2027 ska uttaget för kontroll på plats baseras på en riskbedömning.[78] Utifrån kommissionens förslag på regelverk för period 2028 – 2034 ska regelverket upphöra.[79] För att ändå kunna säkerställa en bra riskbedömning föreslår Jordbruksverket att urvalet ska omfatta minst fem procent av det stödberättigande beloppet. Det är inte reglerat om några kontroller ska baseras på ett slumpurval. Jordbruksverket ser ingen risk i att fastställa att en del av kontrollerna ska baseras på ett slumpurval. Genom att använda slumpurval kan vi säkerställa att riskbedömningen fungerar på ett bra sätt. Av minimibeloppet ska minst 20 procent bestå av slumpmässigt utvalda ärenden och minst 60 procent bestå av ärenden som valts utifrån ett riskbaserat urval. Detta basers på de argument som redan redovisas i motsvarande avsnitt under GJP.

Utöver det ordinarie urvalet ska det finnas möjlighet att föreslå en kontroll på plats när aktuell bedömning visar att en sådan är nödvändig. Det ska exempelvis vara möjligt för en handläggare som utför den administrativa kontrollen att föreslå en kontroll på plats om det uppstår misstanke om oriktigheter som inte kan kontrolleras administrativt.

[76] Artikel 10.3 i förordning (EU) 2017/39.

[77] COM(2025) 553, version 2025-07-16.

[78] Artikel 10.4 i förordning (EU) 2017/39.

[79] COM(2025) 553, version 2025-07-16.

2.3.3.3 Kontroll av investeringens varaktighet

Investeringar är inte berättigande till stöd inom skolprogrammet och kontroll av investeringars varaktighet är därmed inte aktuellt.

2.3.4 Stöd till producentorganisationer (PO) för frukt och grönsaker

2.3.4.1 Kontroll på plats inom PO för frukt- och grönsaker

Kontroll på plats för stöd till PO för frukt och grönsaker består av två olika kontroller. Den ena handlar om att kontrollera att erkännandekriterierna efterlevs.[80] Kriterierna som ska kontrolleras framgår av artikel 154 och 156 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013. Den andra kontrollen handlar om de insatser som omfattas av en ansökan om utbetalning.[81]

Jordbruksverket föreslår inga förändringar jämfört med 2023–2027 för kontroll på plats för stöd till PO för frukt och grönsaker. Stödet skiljer sig från stöden inom övriga politikområden vilket gör att det är svårt att harmonisera systemet med resterande stödformer. Stödet har även en historia med detaljerade regler i sekundärlagstiftning. Det finns för närvarande inga nya förslag på förändringar i sekundärlagstiftningen, men förslaget på ny marknadsordning visar att kommande sekundärlagstiftning kommer att bli tillämplig för stödet.[82] Jordbruksverket föreslår även i dagsläget att investeringar som placeras hos producentorganisationens odlare ska flytta till andra stöd som en del av förslag till utformning av NRP-plan. En sådan förändring kommer sannolikt att påverka utformningen av kontroll på plats. Det bedöms därmed inte vara lämpligt att införa några förändringar i nuläget.

2.3.4.2 Urval och kontrollfrekvens är inte aktuellt

2.3.4.2.1 Erkännandekriterier

Erkännandekriterierna ska omfattas av kontroll på plats före det att Jordbruksverket beviljar erkännande. Det är samma hantering som nuvarande programperiod. Eftersom alla som ansöker om att bli erkända som PO inom frukt- och grönsakssektorn omfattas av kontroll på plats är det inte aktuellt att fastställa urval och kontrollfrekvens. En kontroll på plats ska sedan genomföras minst vart femte år.[83]

2.3.4.2.2 Insatser omfattas av kontroll på plats

Huvudregeln är att alla insatser ska omfattas av kontroll på plats. Insatser under en viss fastställd beloppsgräns, eller där Jordbruksverket bedömer att risken är liten för att villkoren för stöd för en insats inte är uppfyllda kan undantas, under förutsättning

[80] Artikel 24.1 i förordning (EU) 2017/892.

[81] 11 kap. 48 § i förordning 2022:1826

[82] COM(2025) 553, version 2025-07-16.

[83] Artikel 24.2 i förordning (EU) 2017/892.

att insatsen kan verifieras på ett godtagbart sätt i den administrativa kontrollen.[84] Bedömningen ska göras i samverkan med de som arbetar med urval. Eftersom huvudregeln är att alla insatser ska omfattas av kontroll på plats är det inte aktuellt att fastställa urval och kontrollfrekvens.

2.3.4.3 Kontroller av investeringens varaktighet

2.3.4.3.1 Fortsatt kontroll av investeringens varaktighet

Jordbruksverket föreslår samma hantering inom stöd till PO för frukt och grönsaker som inom GFP och GJP. Detta baseras på samma argument som redovisas i motsvarande avsnitt för GJP. Förslaget innebär att ärenden som innehåller investeringar ska kunna omfattas av kontroll i efterhand.

2.3.4.3.2 Urval och kontrollfrekvens

Det finns inga regler i förslag till NRP-förordningen som styr urval och kontrollfrekvens.

Jordbruksverket föreslår att urvalet ska omfatta minst en procent av de utgifter som finansierats av unionen. Av minimibeloppet ska minst 20 procent bestå av slumpmässigt utvalda ärenden och minst 60 procent bestå av ärenden som valts utifrån ett riskbaserat urval. Genom hanteringen får vi ett system för investeringens varaktighet som blir likadant som systemet för kontroll på plats men med en lägre urvalsfrekvens. Det underlättar urvalsprocessen och med oförändrade miniminivåer innebär det ingen ökad risk.

Kontrollfrekvensen på minst en procent av de utgifter som finansierats av unionen motsvarar hanteringen för perioden 2023–2027.[85] Under perioden 2023–2027 ska slumpurvalet utgöra 20–40 procent av det totala urvalet. Jordbruksverkets förslag i denna del innebär därmed en förändring.[86]

2.4 Interna kvalitetskontroller

För GJP föreslår kommissionen att det även i kommande period ska finnas ett utbetalande organ, som bland annat ska ha ett system för intern kontroll.[87] Jordbruksverket föreslår att interna kvalitetskontroller ska tillämpas oavsett typ av stöd inom de politikområden där Jordbruksverket är förvaltande myndighet.

För att säkerställa att de kontroller som de behöriga myndigheterna utför genomförs på rätt sätt och uppnår önskat resultat utförs interna kvalitetskontroller idag utifrån

[84] 11 kap. 48 § i förordning 2022:1826.

[85] 11 kap. 52 § i förordning 2022:1826.

[86] 11 kap. 51 § i förordning 2022:1826.

[87] Artikel 52.1 i förslag COM(2025) 565, version 2025-07-16.

kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/127.[88] Det är i nuläget oklart om denna förordning kommer att ersättas av andra EU-regler som komplement till artikel 52 i förslaget till NRP-förordning, vad avser det utbetalande organets skyldigheter.

Jordbruksverket ser ingen anledning att ändra eller utforma interna kvalitetskontroller på annat sätt än dess utformning idag. Kontrollerna består av bland annat handläggningskontroller, övervakning genom internkontroller, stickprov av beslut om utbetalning, tillsynsbesök hos Leaderkontoren samt kvalitetssäkring vid stora rutinförändringar. Dessa kontroller bidrar till att motverka risken för korruption. Vilket är ett krav enligt förslag till NRP-förordningen.[89]

2.5 Avdrag och påföljder

Det huvudsakliga syftet med administrativa kontroller och kontroll på plats är att upptäcka och korrigera oriktigheter. I förslag till NRP-förordningen framgår det även att handläggande myndighet ska tillämpa proportionella och ändamålsenliga åtgärder för att förebygga oriktigheter[90]. Det saknas däremot detaljer över hur det ska göras. Som en del av det förebyggande arbetet använder handläggande myndighet olika påföljder vars syfte är att ge stödmottagaren ett ökat incitament att göra rätt från början. Påföljderna används vid allvarliga brister och villkorsfel, nedan redogör vi för hur avdrag och påföljder föreslås hanteras inom respektive politikområde.

2.5.1 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) samt stöd till biodling

2.5.1.1 Avdrag för ej stödberättigade utgifter

Handläggande myndighet ska göra avdrag för utgifter som inte bedöms stödberättigade. Jordbruksverket föreslår att utgifter kan bedömas som ej stödberättigade på två olika grunder. Den första grunden är att utgiften inte bedöms tillhöra den aktuella insatsen. Den andra grunden är att utgiften omfattas av villkor där villkoren inte bedömts vara uppfyllda.

Att göra avdrag för utgifter som inte bedöms tillhöra insatsen är ingen förändring från period 2023 – 2027. Att göra avdrag för utgifter som träffas av villkor där det finns brister i villkoret medför en viss förändring jämfört med perioden 2023–2027. Förslaget medför att utgifter som inte är separat redovisade bedöms som ej stödberättigade och att avdrag ska göras på den aktuella utgiften som inte är separat

[88] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/127 av den 7 december 2021 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 med bestämmelser om utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron.

[89] Artikel 51.1 c samt bilaga 4 i förslag COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[90] Nyckelkrav 2 i bilaga IV förslag till NRP.

redovisad. Under perioden 2023–2027 är det reglerat att en stödmottagare som inte redovisar insatsen separat ska få ett procentuellt villkorsavdrag beräknat på utbetalningsbeloppet.[91] Förslaget omfattar inte enbart villkoret om separat redovisning, men det är utifrån den nuvarande kunskapen om stöden det villkor som förväntas medföra den största förändringen inom stöden för GJP.

Att göra avdrag för den faktiska utgiften i stället för att beräkna ett procentuellt avdrag på utbetalningsbeloppet kan leda till ett högre avdrag än när man använder procentuella avdrag. Samtidigt kan ett procentuellt avdrag upplevas stort när den utgift som orsakar en brist i villkoret är liten. Jordbruksverket anser att avdraget kan upplevas oproportionerligt stort oavsett vilket system som används. Samtidigt menar Jordbruksverket att det är mer proportionerligt att utgifter och aktiviteter som inte uppfyller alla villkor bedöms som ej stödberättigade. Att en brist i ett villkor påverkar hela stödbeloppet är oproportionerligt om inte hela insatsen träffas av villkoret. Systemet behöver anpassas efter den stora gruppen stödmottagare och kommer inte alltid passa i alla enskilda fall. Att ha olika system för olika stödmottagare är varken tydligt eller effektivt.

Brister i upphandling kommer däremot inte alltid resultera i avdrag för hela utgifter eller aktiviteter trots att bristen kan kopplas till en specifik utgift eller aktivitet. Kommissionen har gett ut riktlinjer för hur avdrag ska hanteras när utgifter eller aktiviteter inte är upphandlade korrekt.[92] Utifrån nuvarande riktlinjer kan vissa brister i upphandlingen medföra ett procentuellt avdrag på utgiften eller aktiviteten som omfattas av upphandlingen. Jordbruksverket utgår från att dessa riktlinjer fortsatt kommer att gälla i kommande period och föreslår därmed att följa riktlinjerna. Även om avdraget beräknas procentuellt beräknas det enbart på utgifter eller aktiviteter som berörs av upphandlingen.

Brister i måluppfyllelse ska i första hand avhjälpas genom avdrag på de utgifter och aktiviteter som tillhör den del av målet som inte uppnåtts. Kan inte bristande måluppfyllelse knytas till specifika utgifter och aktiviteter ska det finnas möjlighet till ett procentuellt avdrag. Avdraget ska vara proportionerligt och fastställas i varje enskilt fall.

2.5.1.2 Tillåta överredovisning

Jordbruksverket föreslår att avdrag för ej stödberättigande utgifter i första hand ska göras på eventuellt överredovisat belopp och ska inte minska insatsens budget. En stödmottagare kan däremot aldrig få mer stöd utbetalt än vad som framgår av beslut om stöd. Förslaget motsvarar hantering som finns under period 2023–2027.

[91] 3 kap. 47 § i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:27) om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

[92] Ref Ares C (2019) 3452 final.

Förslaget motsvarar hanteringen för period 2023–2027. Det finns inget i kommissionens förslag till regelverk för period 2028–2034 som reglerar om det ska vara möjligt att ansöka om utbetalning av ett högre stödbelopp än vad som framgår av beslut om stöd.

När stödmottagaren tillåts att redovisa högre belopp än vad som framgår i beslut om stöd medför det många gånger en ökad administrativ börda för handläggande myndighet som behöver kontrollera mer underlag. Samtidigt får handläggande myndighet en bättre helhetsbild av insatsen, vilket kan vara nödvändigt för att avgöra om syfte och mål är uppfyllt. När hela insatsen redovisas blir det även enklare för handläggande myndighet att kontrollera övriga villkor som exempelvis dubbelfinansiering.

När stödmottagaren tillåts redovisa mer utgifter i ansökan om utbetalning än vad som kan utgöra underlag för utbetalning enligt beslut om stöd uppstår frågan hur eventuella avdrag för ej stödberättigande utgifter ska hanteras. Ska avdraget utgå från det överredovisade beloppet eller ska avdraget utgå från stödbeloppet i beslut om stöd.

Om avdraget utgår från stödbeloppet i beslut om stöd kan avdraget anses ha karaktär av en sanktion eftersom stödmottagaren faktiskt har redovisat utgifter som motsvarar stödbeloppet i beslut om stöd.

> *Exempel*
> I beslut om stöd med 100 procent stödandel framgår att insatsen har ett stödbelopp på 2,2 miljoner kronor. I samband med ansökan om utbetalning redovisar stödmottagaren utgifter om 2,4 miljoner kronor. I handläggningen av ärendet framgår att 0,2 miljoner kronor inte är berättigande till stöd. Om myndigheten gör avdrag utifrån stödbeloppet på 2,2 miljoner kronor kommer enbart 2 miljoner kronor att betalas ut. Detta resulterar i att stödmottagaren går miste om 0,2 miljoner trots att stödmottagaren har stödberättigande utgifter som motsvarar 2,2 miljoner kronor.

Har stödmottagaren andra utgifter eller aktiviteter som är stödberättigade utifrån insatsens karaktär bör de utgifterna vara stödberättigade under förutsättningen att de uppfyller samtliga villkor. Villkoret är kopplat till utgiften eller aktiviteten och inte hela insatsen. Insatsens budget bör därför inte sänkas på grund av ett avdrag.

2.5.1.3 Procentuella avdrag för brister i villkor

Jordbruksverket föreslår att för villkor som inte kan kopplas till någon enskild utgift eller aktivitet, ska ett procentuellt avdrag fastställas och beräknas på godkända stödberättigade utgifter då det bedöms lämpligt. Detta villkorsavdrag ska minska insatsens budget med motsvarande belopp. Genom att fastställa procentsatser blir det tydligt för både stödmottagare och handläggare hur brister

som inte kan bindas till en viss utgift eller aktivitet ska hanteras. Detta främjar likabehandling och ger förutsättningar för en effektiv handläggning.

Procentuella villkorsavdrag har tillämpats för perioden 2023–2027 men beräknas då på utbetalningsbeloppet. Förslaget förändrar detta genom att avdraget i stället ska beräknas på godkända stödberättigade utgifter. Inom GFP beräknas avdraget på godkända stödberättigade utgifter i innevarande period. Jordbruksverket ser ingen regelmässig begränsning för att göra samma beräkning i GJP som i GFP inom NRP-planen. Att avdraget ska beräknas på stödbeloppet motiveras med att hela stödet omfattas av Jordbruksverkets villkor även om en del av finansieringen kommer från andra finansiärer. Genom att beräkna avdraget på stödbeloppet i stället för på utbetalningsbeloppet ger även liknande följder som vid avdrag för ej stödberättigade utgifter. I stället för att avdraget enbart påverkar Jordbruksverkets finansiering av insatsen så påverkas hela insatsen. Hanteringen blir mer rättvis för stödmottagaren då alla avdrag görs på samma belopp. Eftersom villkorsavdraget ska påverka hela insatsen gör Jordbruksverket bedömningen att insatsens budget bör sänkas med ett belopp som motsvarar villkorsavdraget. Om budgeten inte sänks kan en stödmottagare genom överredovisning i en framtida ansökan om utbetalning få stöd för hela budgeten trots villkorsavdrag. Förslaget motsvarar hanteringen för period 2023–2027.

Med hänsyn till den nuvarande kunskapen om stöden är det främst kravet på informationsskyldigheten och att ansökan har inkommit i tid som inte alltid går att knyta till enskilda utgifter eller aktiviteter. Om ett stöd innehåller villkor som inte kan kopplas till specifika utgifter eller aktiviteter föreslår Jordbruksverket att fastställda procentuella avdrag ska implementeras även för dessa villkor. För att undvika dubbla avdrag ska utgifter och aktiviteter som kan kopplas till villkoret godkännas. Saknas exempelvis korrekt EU-logga på ett informationsmaterial ska utgiften trots detta godkännas och ett fastställt procentuellt villkorsavdrag beräknat på godkända stödberättigade utgifter för att samma villkor inte ska ge upphov till olika avdrag.

Utöver de fastställda procentsatserna för brister i villkor ska det finnas möjlighet att göra procentuella avdrag för enskilda insatser när måluppfyllelsen är otillräcklig. Om en insats kan beviljas men inte i full omfattning, och avdrag inte kan knytas till specifika utgifter eller aktiviteter, får ett procentuellt avdrag tillämpas. Detta avdrag ska fastställas i varje enskilt fall och vara förenligt med principen om proportionalitet.[93] Bedömningen för perioden 2023 - 2027 grundas på parametrarna felets allvar, omfattning, varaktighet eller upprepning.[94] I förslag till NRP-förordning saknas detaljerade instruktioner för hur bedömningen ska genomföras.

[93] Nyckelkrav 2 i bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[94] Artikel 59.9 i förordning (EU) 2021/2116.

Trots detta anser Jordbruksverket att samma fyra parametrar även bör ligga till grund för bedömningen under perioden 2028 – 2034.

2.5.1.4 Hävning, avstängning, anmälan och återkrav

Jordbruksverket föreslår att hela eller delar av beslut om stöd ska hävas om beslutet är beviljat på oriktiga eller ofullständiga uppgifter från stödmottagaren. Beslutet ska även hävas om stödmottagaren på ett allvarligt sätt har brustit i villkoren för stödet. Förslaget motsvarar hanteringen som finns under perioden 2023–2027.[95] Beroende på hur allvarliga bristerna är ska stödmottagaren stängas av från åtgärden under innevarande eller påföljande kalenderår. Myndigheter är också skyldiga att anmäla till åklagare om det finns anledning att anta att sökande begått brott, vid bland annat subventionsbrott eller subventionsmissbruk.[96] Dessa brott kan begås om sökande lämnar felaktiga uppgifter, inte anmäler ändrade förhållanden eller använder stödet till ett annat ändamål än vad stödet beviljats för.[97]

Utöver hävning, avstängning och anmälan till åklagare ska det även vara möjligt att återkräva felaktigt utbetalt belopp.[98]

Samtliga åtgärder är viktiga för att förebygga oriktigheter, men finns också som åtgärder att vidta om kontroller skulle visa på att insatsen inte är laglig och korrekt.

2.5.1.5 Administrativ sanktion

Jordbruksverket föreslår att inte tillämpa någon administrativ sanktion för projekt- och investeringsstöden inom GJP samt biodling i nästa period, vilket är en förändring jämfört med hanteringen idag. I nuvarande period påförs en administrativ sanktion om skillnaden mellan utgifterna som redovisas i ansökan om utbetalning och de utgifter vi godkänner efter kontroll är 10 procent eller mer.

För perioden 2023–2027 finns regler som anger att medlemsstaten ska skydda unionens ekonomiska intressen genom att kontrollera att insatserna/utgifterna är lagliga och korrekta, säkerställa ett effektivt skydd mot bedrägerier, särskilt där risken är stor, samt förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter.[99] Det finns även krav på att medlemsstaten ska tillämpa sanktioner som är effektiva, proportionella och avskräckande för stöd inom GJP.[100] I nuvarande period räcker det därmed inte att säkerställa att rätt stödbelopp betalas ut. Eventuella felaktigheter ska dessutom ge ytterligare avdrag på ett sätt som gör systemet avskräckande. Detaljer om

[95] 12 kap. 1–3 §§ i förordning 2022:1826.

[96] 13 § i Subventionsbrottslagen (2025:1267) och artikel 325 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version) C 202/47

[97] 4, 6 och 8 §§ i Subventionsbrottslagen (2025:1267.

[98] Nyckelkraven 2 och 14 i bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[99] Artikel 59 punkt 1a-c förordning (EU) 2021/2116.

[100] Artikel 59 punkt 1d förordning (EU) 2021/2116.

tillämpning av sanktionen regleras i svensk förordning.[101] Den administrativa sanktionen har också tillämpats under programperiod 2014–2020 då detaljer för sanktionen reglerades direkt i EU-förordning.[102]

I kommissionens förslag till förordning inför nästa period har reglerna förändrats. Förvaltningskontrollerna för stöden som ingår i NRP-planen ska nu inkludera proportionerliga och ändamålsenliga åtgärder mot bedrägerier och korruption samt åtgärder för att undvika, förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter.[103] Men det finns inget krav om att medlemsstaten ska tillämpa sanktioner. Ordet avskräckande nämns inte för projekt- och investeringsstöd inom GJP eller för andra politikområden. Av EU:s budgetförordning framgår att det vid behov kan införas avskräckande sanktioner, men det är alltså inte något krav.[104]

Jordbruksverket gör tolkningen att det inte längre är ett krav att medlemsstaten tillämpar en administrativ sanktion och föreslår därför att den tas bort. Hanteringen i GJP kommer därmed likna det som 2021–2027 gäller för de stöd som omfattas av den fondgemensamma förordningen, CPR.**Fel! Bokmärket är inte definierat.** Kommissionens förslag är att de stöd som 2021–2027 omfattas av CPR ska regleras tillsammans med GJP inom NRP-förordningen 2028–2034.

Jordbruksverket bedömer att det är en efterlängtad och positiv lättnad i regelverket för stöden inom GJP. Den administrativa sanktionen idag upplevs som både administrativt tung och oproportionerlig. Den drabbar exempelvis stödmottagare olika hårt beroende på hur de väljer att dela upp sina ansökningar om utbetalning. Sanktionen upplevs också som oförutsägbar och svår att förstå från stödmottagares håll. Den är därför ett dåligt verktyg för att förebygga oriktigheter och verka avskräckande. I andra fall har sanktionen i stället haft en alltför avskräckande effekt enligt Jordbruksverkets erfarenhet. Sanktionen har både avskräckt potentiella sökande från att våga söka stöd och avskräckt stödmottagare från att fortsätta söka stöd.

Jordbruksverket ska motverka bedrägerier och felaktigt utnyttjande av systemet. Den administrativa sanktionen bedöms dock inte vara ett lämpligt verktyg för att komma åt den typen av problematik. Sammanfattningsvis har inte den administrativa sanktionen haft den effekt som eftersträvats. I stället leder tillämpningen till en minskad attraktivitet i stöden, oförutsägbarhet och otydlighet gentemot stödmottagare samt risk för otillräcklig måluppfyllelse.

[101] 12 kap. 40 § i förordning 2022:1826.

[102] Artikel 63 i förordning (EU) 809/2014.

[103] Artikel 51.1 c och Artikel 58.2 c samt nyckelkrav 2 i bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[104] Exempelvis artiklarna 36.4, 63.2, 140.1 och 235.2 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509.

Det finns ett separat krav på att ha en effektiv bedrägeribekämpning och att säkerställa att det stöd som betalas ut bygger på lagliga och korrekta insatser[105]. Jordbruksverket ser inte behov av att utöver det tillämpa en administrativ sanktion för stöd inom GJP, när det inte längre krävs enligt regelverket. Förebyggande åtgärder mot bedrägerier handlar främst om att anpassa stöden redan vid stödutformning och renodla vad som är stödberättigande, exempelvis genom tillämpning av fler förenklade kostnadsalternativ. Användning av kommissionens verktyg Arachne+ kan göra det möjligt att redan vid handläggning av ansökan om stöd få indikationer om risk för bedrägerier. Implementeringen av riskbaserade kontroller som en del av kontroll- och sanktionssystemet möjliggör även mer riktade kontroller mot områden där risken för fel är högre. Eftersom mindre resurser krävs för ärenden med låg risknivå kan handläggaren lägga mer resurser vid en identifierad risk, det vill säga göra grundade och djupa kontroller där det finns varningsflaggor. Jordbruksverket anser sammantaget att kontroll- och sanktionssystemet tillsammans med verktyg för bedrägeribekämpning är tillräckligt för att kunna skydda fondens medel enligt principen om sund ekonomisk förvaltning.

Jordbruksverket bedömer att förslaget medför låg risk för revisionskritik eftersom övriga politikområden som täcks av NRP-förordningen inte tillämpar en administrativ sanktion varken i nuvarande eller tidigare programperioder. Kommissionens förslag till NRP-förordning motsvarar till stor del hur regelverket ser ut för bland annat HFVP 2021–2027. Så långt det är möjligt strävar Jordbruksverket efter att harmonisera kontroll- och sanktionssystemet inför nästa period och vip ser ingen anledning att ha en separat hantering för stöd inom GJP jämfört med övriga politikområden vi hanterar.

Sammantaget är Jordbruksverkets bedömning att det är möjligt att ta bort den administrativa sanktionen för stöd inom GJP på grund av lättnader i förslag till NRP-förordningen, jämfört med nuvarande regelverk. Kontroll- och sanktionssystemet bedöms vara tillräckligt effektivt för att förebygga oriktigheter och leva upp till kraven i regelverket utan en administrativ sanktion inom GJP, liknande hur stöd inom andra politikområden hanteras idag.

Förslaget innebär att hanteringen för projekt- och investeringsstöd inom GJP samt biodling, projekt- och investeringsstöd inom GFP samt skolprogrammet likriktas.

2.5.2 Projekt- och investeringsstöd inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFP)

2.5.2.1 Avdrag för ej stödberättigade utgifter

På samma sätt som inom GJP föreslår Jordbruksverket att handläggande myndighet ska göra avdrag för utgifter som inte bedöms stödberättigade. Utgifter kan bedömas som ej stödberättigade på två olika grunder. Den första grunden är att utgiften inte

[105] Artikel 51.1 c, 58.1 och 58.2 a-c i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

bedöms tillhöra den aktuella insatsen. Den andra grunden är att utgiften omfattas av villkor där villkoren inte bedömts vara uppfyllda. Handläggande myndighet ska följa kommissionens riktlinjer för hur avdrag ska hanteras när utgifter eller aktiviteter inte är upphandlade korrekt.[92] Måluppfyllelsens brister ska i första hand avhjälpas genom avdrag på de utgifter och aktiviteter som hör till den del av målet som inte uppnåtts, där ett sådant samband saknas kan ett proportionerligt procentuellt avdrag tillämpas. Förslaget medför ingen förändring från period 2021 – 2027.

Att göra avdrag för utgifter eller aktiviteter som omfattas av villkor där villkoren inte bedömts vara uppfyllda motsvarar den hantering som gäller när en stödmottagare inte redovisat separat under perioden 2021 – 2027.[106] Förslaget för perioden 2028-2034 förändrar inte principen, men har mött viss kritik från stödmottagare eftersom många insatser inom GFP har stora utgiftsposter som kan leda till att en betydande del av stödet försvinner när enskilda poster inte bedöms stödberättigade. Även om det oftare kan upplevas oproportionerligt när avdrag görs för specifika utgifter och aktiviteter inom GFP jämfört med GJP anser Jordbruksverket att det är mer proportionerligt att eventuella brister i villkoren endast påverkar de utgifter och aktiviteter som berörs av respektive villkor. Hanteringen är inte heller ny och har under period 2021 - 2027 stöd i EU regelverk.[107]

2.5.2.2 Tillåta överredovisning

Jordbruksverket föreslår att avdrag för ej stödberättigande utgifter i första hand ska göras på eventuellt överredovisat belopp och ska inte minska insatsens budget. En stödmottagare kan däremot aldrig få mer stöd utbetalt än vad som framgår av beslut om stöd. Förslaget motiveras på samma sätt som för GJP och motsvarar hanteringen för period 2021–2027.

2.5.2.3 Procentuella avdrag för brister i villkor

För brister i villkor som inte går att koppla till en specifik utgift eller aktivitet föreslår Jordbruksverket att det ska fastställas procentuella villkorsavdrag som beräknas på stödbeloppet. Villkorsavdraget ska sänka insatsens budget med motsvarande belopp.

Förslaget motsvarar hanteringen under period 2021 – 2027 med undantag för att villkorsavdraget under period 2021 – 2027 inte sänker insatsens budget. Jordbruksverkets motivering till att budgeten ska sänkas i period 2028 - 2034 är den samma som för GJP.

[106] 3 kap. 52 § Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:24) om stöd från havs-, fiskeri och vattenbruksprogrammet.

[107] Artikel 74.1 a förordning (EU) 2021/1060.

För villkor som är samma inom samtliga politikområden bör nivån för fastställda villkorsavdrag harmoniseras eftersom villkoravdraget utgår från samma regelverk.

Utöver de fastställda procentsatserna för brister i villkor bör det finnas möjlighet att göra procentuella avdrag för enskilda insatser när måluppfyllelsen är otillräcklig på motsvarande sätt inom GFP som inom GJP.

2.5.2.4 Hävning, avstängning, återkrav och anmälan

Jordbruksverket föreslår att hela eller delar av beslut om stöd ska hävas om beslutet är beviljat på oriktiga eller ofullständiga uppgifter från stödmottagaren. Förslaget motsvarar den hantering som finns under programperiod 2021 – 2027.[108] Beslutet ska även hävas om stödmottagaren på ett allvarligt sätt har brustit i villkoren för stödet. Beroende på hur allvarliga bristerna är ska stödmottagaren stängas av från åtgärden under innevarande eller påföljande kalenderår. Myndigheterna är också skyldiga att anmäla till åklagare om det finns anledning att anta att sökande begått brott.[96]

Utöver hävning, avstängning och anmälan ska det även vara möjligt att återkräva felaktigt utbetalt belopp.[109] Samtliga åtgärder är viktiga för att förebygga oriktigheter.

2.5.2.5 Administrativ sanktion

Jordbruksverket föreslår att inte tillämpa någon administrativ sanktion för stöden inom GFP. Det är ingen förändring jämfört med nuvarande period.

Kommissionens förslag till NRP-förordning liknar regelverket i nuvarande period för dessa stöd. Jordbruksverket bedömer att nuvarande hantering fungerat bra och är fortsatt ändamålsenlig. Förslaget innebär att hanteringen för projekt- och investeringsstöd inom GJP samt biodling, projekt- och investeringsstöd inom GFP samt skolprogrammet likriktas.

2.5.3 EU:s skolprogram

2.5.3.1 Avdrag för ej stödberättigande utgifter

Inom EU:s skolprogram ersätts hela stödet med enhetskostnader för frukt och mjölk. Jordbruksverket föreslår att om brister i ett villkor kan kopplas till specifika enheter ska dessa enheter inte anses stödberättigade.

Inom EU:s skolprogram har inte stödmottagaren en budget att förhålla sig till på motsvarande sätt som inom stöden för GJP och GHF. Stödmottagaren har i stället

[108] 2 kap. 19-20 §§ förordning (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

[109] Nyckelkraven 2 och 14 i bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

ett stödtak som begränsar hur mycket stöd som kan betalas ut. Jordbruksverket föreslår att avdrag för enheter vid brister i villkor inte ska påverka stödtaket.

På samma sätt som inom GJP föreslår Jordbruksverket att följa kommissionens riktlinjer för hur avdrag ska hanteras när utgifter eller aktiviteter inte är upphandlade korrekt.[92]

Förslagen motsvarar hanteringen under perioden 2023 - 2027 och stämmer överens med förslagen för villkorsavdrag inom GJP och GFP.

2.5.3.2 Tillåta överredovisning

Jordbruksverket föreslår att det ska vara möjligt för stödmottagaren ansöka om mer stöd än vad en stödmottagares takbelopp för stöd medger. Avdrag ska i första hand göras på det överredovisade beloppet.

Jordbruksverkets förslag motsvarar hanteringen inom EU:s skolprogram under perioden 2023–2027. Motiveringen med förslaget stämmer överens med den som redovisas under motsvarande avsnitt för GJP.

2.5.3.3 Procentuella avdrag för brister i villkor

För brister i villkor som inte går att koppla till specifika enheter föreslår Jordbruksverket att det ska fastställas procentuella villkorsavdrag som beräknas på godkänt stödbelopp.

Inom EU:s skolprogram omfattar en stödperiod alltid ett år som efterföljs av en ansökan om stöd (utbetalning). Det förekommer ingen finansiering från andra finansiärer. Ett procentuellt avdrag för brister som inte kan kopplas till specifika enheter ska därför beräknas på stödbeloppet. Eftersom det bara skickas in en ansökan om stöd (utbetalning) per stödperiod blir det inte aktuellt att ta ställning till om stödtaket ska minska i och med ett procentuellt villkorsavdrag. När det bara skickas in en ansökan per stödperiod minskar stödtaket automatiskt i och med att beräkningen av villkorsavdraget utgår från stödbeloppet som inte kan vara högre än stöttaket. Förslaget medför ingen förändring i jämförelse med stödperioden för läsår 2025/2026.

Jordbruksverket bedömer att procentuella villkorsavdrag som grundar sig på samma villkor bör harmoniseras med GJP och GFP.

2.5.3.4 Indragande av godkännande, avstängning, anmälan och återkrav

För att kunna söka stöd inom skolprogrammet i nuvarande period behöver sökande godkännas som sökande.[110] Om stödmottagaren inte följer stödets regler kan

[110] 2 kap i SJVFS 2025:8.

godkännandet återkallas.[111] Förordning (EU) 2017/40 som reglerar godkännandet kommer inte att gälla i kommande period och det finns i nuvarande föreslag inget som ersätter reglerna. Jordbruksverket har därför ingen regelgrund på EU-nivå för denna hantering i kommande period.

Jordbruksverket ser ett behov av vidare utredning gällande om godkännande och indragande av godkännande fortsatt ska vara åtgärder vi vill ha kvar och därmed reglera på svensk nivå för att säkerställa att systemet för påföljder är tillräckligt ändamålsenligt. Om Jordbruksverket kommer fram till att vi inte ska ha kvar hanteringen av godkännande med möjlighet till indragande behöver vi ha andra grunder för avstängning. Reglerna bör då så långt det är möjligt harmoniseras med reglerna för avstängning från stöden inom GJP och GFP.

Jordbruksverket kan också konstatera att det är fortsatt viktigt att det finns åtgärder för att kunna både förebygga oriktigheter och för att kunna vidta åtgärder vid brister. Jordbruksverket föreslår att samma möjligheter som finns inom hanteringen inom perioden 2023–2027 fortsatt ska gälla. Det ska vara möjligt att återkräva felaktigt utbetalt belopp.[112] Myndigheter är också skyldiga att anmäla till åklagare om det finns anledning att anta att sökande begått brott.

Samtliga åtgärder är viktiga för att förebygga oriktigheter.

2.5.3.5 Administrativ sanktion

Jordbruksverket föreslår att inte tillämpa någon administrativ sanktion för EU:s skolprogram. Det är en förändring jämfört med nuvarande period.

I nuvarande period finns det krav på administrativa sanktioner inom skolprogrammet. Sökande ska, förutom att betala tillbaka de felaktigt utbetalda beloppen, i fall av bristande efterlevnad av skyldigheterna enligt skolprogrammet betala en administrativ straffavgift som motsvarar skillnaden mellan det belopp som ursprungligen begärts och det belopp den sökande har rätt till.[113] Den administrativa sanktionen har dock enbart använts sporadiskt i enskilda fall fram till och med läsår 2024/25, eftersom det har saknats tydliga EU-regler om tillämpningen. Efter tydliggörande från kommissionen kommer administrativa sanktioner påföras på alla avdrag från och med läsår 2025/26 oavsett anledning till eller storlek på avdraget.[114]

I kommissionens förslag till ändring av marknadsordningen inför nästa period saknas motsvarande regel om administrativ sanktion.[115] Kommissionen förlorar dessutom sin möjlighet att utfärda delegerade förordningar på området enligt nuvarande

[111] Artikel 7 i förordning (EU) 2017/40.

[112] Nyckelkraven 2 och 14 i bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[113] Artikel 8 i förordning (EU) 2017/40.

[114] Svar från DG Agri på Jordbruksverkets fråga skickad 26 augusti 2024, Dokument id: Ref. Ares(2024)6915481 - 30/09/2024.

[115] COM(2025) 553, version 2025-07-17.

förordningsförslag. Något krav om administrativ sanktion kan i så fall inte komma i sekundärlagstiftning för dessa stöd. Det framgår av förordningsförslaget att EU sätter ramarna för stödet, men att det ska finnas större utrymme för medlemsstaterna att anpassa implementeringen för att passa nationella förhållanden.[116] Jordbruksverket gör sammantaget tolkningen att det inte längre är ett krav att medlemsstaten tillämpar en administrativ sanktion inom skolprogrammet och föreslår därför ingen administrativ sanktion. Motiveringen är samma som i förslaget ovan om att ta bort administrativ sanktion för stöd inom GJP.

EU:s skolprogram har dessutom nyligen setts över i grunden. Från och med läsår 2025/2026 kommer hela stödet att baseras på enhetskostnader, i stället för faktiska kostnader.[117] Ett takbelopp per barn för varje stödmottagare införs också som verifieras mot tredje part.[118] Förändringarna medför att Jordbruksverket bedömer att risken för den typ av fel som en administrativ sanktion i teorin ska avskräcka från är för låg för att administrativa sanktioner ska vara aktuella. Kontroll- och sanktionssystemet bedöms vara tillräckligt effektivt för att förebygga oriktigheter och leva upp till kraven i regelverket utan en administrativ sanktion, liknande hur stöd inom andra politikområden hanteras idag.

Förslaget innebär att hanteringen för projekt- och investeringsstöd inom GJP samt biodling, projekt- och investeringsstöd inom GFP samt skolprogrammet likriktas.

2.5.4 Stöd till producentorganisationer (PO) för frukt och grönsaker

2.5.4.1 Avdrag för ej stödberättigande utgifter

På samma sätt som inom GJP och GFP föreslår Jordbruksverket att handläggande myndighet ska göra avdrag för utgifter som inte bedöms stödberättigade inom stöd till PO för frukt och grönsaker. Utgifter kan bedömas som ej stödberättigade på två olika grunder. Den första grunden är att utgiften inte bedöms tillhöra den aktuella insatsen. Den andra grunden är att utgiften omfattas av villkor där villkoren inte bedömts vara uppfyllda. Brister i måluppfyllelse ska i första hand avhjälpas genom avdrag på de utgifter och aktiviteter som hör till den del av målet som inte uppnåtts. Där ett sådant samband saknas kan ett proportionerligt procentuellt avdrag tillämpas. Förslaget medför ingen förändring från period 2021 – 2027 utan motsvarar den hantering som gäller när en stödmottagare inte redovisar separat under samma period.[119] Det har inte framkommit någon kritik mot hanteringen.

[116] Skälsats 10, COM(2025) 553, version 2025-07-17.

[117] 4 kap. 10 och 14 §§ i SJVFS 2025:8.

[118] 4 kap. 9 och 12 §§ i SJVFS 2025:8.

[119] 5 kap. 20 § i Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (2023:14) om producentorganisationer och sammanslutningar inom sektorn för frukt och grönsaker.

Producentorganisationerna är inte upphandlingsskyldiga varför kommissionens riktlinjer för hur avdrag ska hanteras när utgifter eller aktiviteter inte är upphandlade korrekt inte är aktuell inom stödet.

2.5.4.2 Tillåta överredovisning

Jordbruksverket föreslår att det ska vara möjligt för stödmottagaren att ansöka om mer stöd än vad som framgår av åtgärdsplanen och att avdrag i första hand ska göras på det överredovisade beloppet. Insatsens budget ska inte sänkas i och med ett avdrag. Hur mycket en sökande än redovisar i ansökan om utbetalning kommer de aldrig få mer än det belopp som fastställts i åtgärdsplanen eller i deras verksamhetsprogram.

Jordbruksverkets förslag motsvarar hanteringen för stöden inom GJP, GFP och skolprogrammet. Däremot är det en förändring gentemot dagens hantering då överredovisningen justeras bort innan avdrag görs för ej stödberättigande utgifter. Jordbruksverket ser inga hinder i kommande regelverk för att harmonisera hanteringen och föreslår därmed att utformningen framåt ska vara densamma som för övriga stöd som hanteras i rapporten.

2.5.4.3 Procentuella avdrag för brister i villkor

För brister i villkor som inte går att koppla till en specifik utgift eller aktivitet föreslår Jordbruksverket att det ska fastställas procentuella villkorsavdrag som beräknas på stödbeloppet. Förslaget innebär en förändring jämfört med perioden 2021 – 2027 där inga fastställda procentuella villkorsavdrag finns. Under perioden har det varit oklart vad påföljden blir vid brist i informationsskyldigheten. Att införa ett fastställs procentuellt avdrag för villkoret skulle klargöra reglerna för både stödmottagare och handläggande myndighet.

Inom stöd till PO för frukt och grönsaker omfattar en stödperiod alltid ett år som efterföljs av en ansökan om stöd (utbetalning). Det förekommer ingen finansiering från andra finansiärer. Ett procentuellt avdrag för brister som inte kan kopplas till specifika utgifter eller aktiviteter ska därför beräknas på stödbeloppet. Eftersom det bara skickas in en ansökan om stöd (utbetalning) per stödperiod blir det inte aktuellt att ta ställning till om budgeten ska minska i och med ett procentuellt villkorsavdrag. Budgeten reduceras automatiskt, då villkorsavdraget beräknas på det beviljade stödbeloppet, som aldrig får överstiga budgeten.

2.5.4.4 Indragande av godkännande, anmälan och återkrav

Inom stöd till PO för frukt och grönsaker kan Jordbruksverket återkalla föreningens erkännande som producentorganisation om de har återkommande och / eller omfattande brister i sina projekt eller på annat sätt bedöms ha allvarligt brutit mot villkoren i beslut om stöd.[120] Jordbruksverket föreslår att möjligheten att återkalla

[120] Artikel 154 i (EU) nr 1308/2013 och artikel 59 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/891 av den 13 mars 2017 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning

föreningens erkännande som producentorganisation ska finnas kvar perioden 2028 – 2034.

Jordbruksverket kan också konstatera att det är fortsatt viktigt att det finns åtgärder för att kunna både förebygga oriktigheter och för att kunna vidta åtgärder vid brister. Jordbruksverket föreslår att samma möjligheter som finns för perioden 2023–2027 ska gälla för perioden 2028 - 2034. Det ska även vara möjligt att återkräva felaktigt utbetalt belopp.[121] Myndigheter är också skyldiga att anmäla till åklagare om det finns anledning att anta att sökande begått brott.

2.5.4.5 Administrativ sanktion

Jordbruksverket föreslår att administrativa sanktioner ska användas inom stöd till PO för frukt och grönsaker. Det är ingen förändring jämfört med nuvarande period.

I nuvarande period regleras administrativ sanktion för stöd till PO för frukt och grönsaker i artikel 59.2 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/891. I kommissionens förslag till ändring av marknadsordningen inför nästa period saknas motsvarande regel om administrativ sanktion.[122] Men, enligt förslaget framgår att kommissionen bör ha möjlighet att utfärda ytterligare regler för stödet gällande påföljder vid brister hos producentorganisationer, i syfte att skydda unionsbudgetens ekonomiska intressen och säkerställa att sanktioner är proportionella, ändamålsenliga och avskräckande.[123] Jordbruksverket bedömer att motsvarande detaljerade regler kring administrativ sanktion därmed troligen fortsatt kommer att gälla stöd till PO för frukt och grönsaker i nästa period genom reglering i kommande sekundärlagstiftning.

Så långt det är möjligt strävar vi efter att harmonisera kontroll- och sanktionssystemet inför nästa period. Men på grund av krav i EU-regelverket bedömer Jordbruksverket att det är motiverat att ha en annan hantering för stöd till PO för frukt och grönsaker jämfört med övriga politikområden.

3 Reflektion och slutsats

3.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs Jordbruksverkets samlade bedömning av förslag till kontroll- och sanktionssystem inför nästa period. Målet har varit att skapa ett enhetligt och

(EU) nr 1308/2013 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker och komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller påföljder som ska tillämpas på dessa sektorer och om ändring av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011.

[121] Nyckelkraven 2 och 14 i bilaga 4 i COM(2025) 565, version 2025-07-16.

[122] COM(2025) 553, version 2025-07-16.

[123] Skälsats 14 i COM (2025) 553, version 2025-07-16.

riskbaserat kontroll- och sanktionssystem som förenklar för stödmottagare och myndigheter. Harmonisering mellan politikområdena så långt det är möjligt och lämpligt bidrar till en ändamålsenlig och effektiv förvaltning av stöden.

3.2 Jordbruksverkets arbete med kontroll- och sanktionssystemet

3.2.1 Sammanställning av Jordbruksverkets förslag

Jordbruksverket har sammanställt alla förslag som innebär en förändring jämfört med dagens hantering i en tabell per politikområde, se bilaga till rapporten. Vi presenterar förslagen utan inbördes ordning. För varje förslag finns en uppskattning av nytta, där vi har skattat nyttan antingen som grundläggande, liten, eller stor. Nyttan är kategoriserad utifrån den potential förslagen kan ha för att minska kostnads- och arbetsbördan för myndigheterna, samt förenklingspotentialen för stödmottagarna. Storleken på nyttan för varje förenklingsförslag har vi bedömt i förhållande till de andra förenklingsförslagen och är en sammanvägd nytta för både stödmottagare och stödmyndigheter. Det finns risk att förutsättningarna förändras framöver. Det kan leda till att de förslag som presenteras nu behöver justeras.

Jordbruksverket har även gjort en viss kostnadsuppskattning av varje förslag, utifrån vad som är möjligt med nu kända förutsättningar. En bedömning av de rättsliga förutsättningarna för förslagen har gjorts löpande i rapporten, där hänsyn tagits till kommissionens förordningsförslag och det pågående förhandlingsarbetet. Jordbruksverket har i tabellerna bedömt hur troligt det är att varje förslag kommer realiseras eller om det finns indikationer på att förslaget förändras innan förordningen beslutas. Den juridiska bedömningen utgår från reglerna i förordningsförslag och pågående förhandlingsarbete på EU-nivå där det är aktuellt. Eftersom reglerna är väldigt övergripande samt ännu inte beslutade kan den juridiska bedömningen behöva ändras längre fram.

3.2.2 Analys av systemet som helhet

Under framtagandet av förslag till kontroll- och sanktionssystem för perioden 2028–2034 har Jordbruksverket landat i slutsatsen att kommissionens förslag till förordning till stor del går i linje med den ambition myndigheten själv har att förenkla och förbättra systemet jämfört med nuvarande hantering. Förordningsförslaget möjliggör en större flexibilitet för medlemsstaterna att utforma sina egna nationella system, och framför allt, att harmonisera och likrikta hanteringen mellan politikområden i delar där det saknas motivering att ha separat hantering. Detta ser Jordbruksverket som positivt.

Det som däremot kvarstår från nuvarande hantering är osäkerheten kring vad som anses vara ett tillräckligt effektivt och proportionerligt kontroll- och sanktionssystem enligt kommissionens krav. Fokus skiftas ännu mer mot resultatbaserad uppföljning i relationen mellan kommissionen och medlemsstat. Det kan innebära en lättnad i

administrativ börda för förvaltande myndighet. Uppföljningen från EU ska enligt kommissionens förslag inte längre baseras på stödberättigande utgifter, utan på övergripande mål och delmål för hela NRP-planen. Det råder dock fortsatt otydlighet i vad detta innebär för förvaltningen och relationen mellan medlemsstat och stödmottagare, särskilt i ljuset av pågående revisioner för strategisk plan där kommissionen granskat hanteringen hos Statskontoret och Jordbruksverket. Det finns även kritik från Europaparlamentet och Europeiska revisionsrätten mot kommissionens förslag om att sluta granska underliggande kostnader.

Jordbruksverket fortsätter bevaka förhandlingsarbetet, och kommer anpassa förslagen efterhand när det blir mer tydligt vad som förväntas av medlemsstaterna. Utmaningen är att lägga sig på rätt nivå, där systemet både är träffsäkert, effektivt och proportionerligt samtidigt som vi känner oss trygga med hanteringen i stort utan att påföra en orimlig administrativ börda för vare sig stödmottagare eller handläggande myndigheter. Jordbruksverkets nuvarande förslag för respektive politikområde bedöms uppfylla detta utifrån det vi känner till i dagsläget.

3.2.3 Kommissionens ökade krav på medlemsstaterna

Kommissionens förslag till NRP-förordning inför perioden 2028–2034 ställer höga krav på medlemsstaterna att förenkla förvaltningen gentemot stödmottagare. Dels genom krav på tillämpning av förenklade kostnadsalternativ, dels genom krav på utbetalning till stödmottagare senast 80 dagar efter inkommen ansökan om utbetalning. Samtidigt ställer kommissionen höga krav på medlemsstaterna vad gäller effektiv datainsamling och datadelning, återanvändning av uppgifter som samlats in, samt krav på användning av verktyg för bedrägeribekämpning. Alla dessa ökade krav riskerar att öka den administrativa bördan för både stödmottagare och myndigheter jämfört med nuvarande hantering och motverka den förenklingsambition som kommissionen har inför nästa period.

Jordbruksverket anser att förslagen i sig är positiva och ställer sig bakom kommissionens förenklingsambition, men noterar att det är en stor utmaning för medlemsstaterna att göra den förflyttning som krävs under den tid som återstår till införandet av den nya perioden. För att uppnå kravet på utbetalning inom 80 dagar som gäller för flera av stöden som täcks av den här utredningen behövs betydande effektiviseringar jämfört med nuvarande hantering. Det finns dock en begränsning i hur långt det är möjligt att uppnå förenklingseffekt genom förändringar i kontroll- och sanktionssystemet. Det krävs snarare andra åtgärder, såsom förändringar i stödutformningen. Detta beskrivs mer i avsnitt nedan.

3.2.4 Förenklingseffekt

Gällande förenklingseffekten jämfört med nuvarande system når vi inte så långt som vi hade önskat med de förslag som presenteras för respektive politikområde. Flera av förslagen innebär förenkling i avgränsade delar, exempelvis genom att förslagen leder till kortare handläggningstider och färre kompletteringar. Men för helheten är

förenklingseffekten begränsad. Jordbruksverket bedömer dock att följande övergripande förslag kommer att bidra till lättnader i den administrativa bördan för både stödmottagare och stödmyndigheter:

- ökad användning av förenklade kostnadsalternativ,
- riskbaserade kontroller för alla stöd, vilket medför att begränsade urval av utgifter och villkor behöver kontrolleras och
- harmonisering av hanteringen mellan olika politikområden, i den mån det är förenligt med regelverken, exempelvis gällande avdrag och sanktioner.

Jordbruksverket har tidigare använt förenklade kostnadsalternativ och riskbaserade kontroller i en begränsad omfattning. För perioden 2028 – 2034 ser vi en ökad användning av metoderna vilket driver förenklingen framåt. Att utöka användandet av riskbaserade kontroller kommer ge förenkling över tid. Även om ska-kravet för riskbaserade kontroller skulle försvinna avser Jordbruksverket att använda metoden i så stor utsträckning som regelverket tillåter. Jordbruksverket bedömer att den största nyttan vi uppnår med det föreslagna systemet är just harmoniseringen mellan politikområden, som tidigare inte varit juridiskt möjligt. En harmonisering av regelverket leder till att vi även kan likrikta och förenkla hanteringen av flera politikområden, och utnyttja synergier där det är möjligt och lämpligt. Harmonisering av systemet leder till en förutsägbarhet och förenkling för de stödmottagare som söker stöd inom flera politikområden, men leder också till ett mer effektivt nyttjande av skattemedel då myndighetens kostnader för förvaltning minskar i stort. Fokus kan riktas mot kontroller där de ger störst nytta och effekt, och vi kan likrikta villkoren redan i samband med stödutformning på ett annat sätt än idag. Myndigheten kan effektivisera IT-utveckling samt informations- och utbildningsinsatser, där samma information kan riktas till stödmottagare inom flera stöd. En harmonisering av systemet leder därmed till förenkling för både stödmottagare och myndighet.

Jordbruksverket konstaterar att kontroll- och sanktionssystemet inte ensamt ger de stora förenklingar och den effektivisering som efterfrågas. För att få ett enkelt och fungerande system är en förutsättning att vi har stöd med tydliga villkor och bra verifieringsmetoder. Om förenklade kostnadsalternativ får den genomslagskraft som kommissionen efterfrågar så kommer det dock att ge stora förenklingseffekter i kontroll- och sanktionssystemet. Särskilt om villkor och förenklade kostnadsalternativ utformas med liknade verifieringsmetoder i olika stöd.

Jordbruksverket ser även att vi inte enbart kan förlita oss på att bedrägerier identifieras i den efterföljande kontrollen. Den största effekten för att minimera risken för bedrägerier ligger i att utforma stöd som inte är enkla att manipulera och där rätten till stöd allra helst verifieras mot externa register. När det tydligt framgår vad det ställs för krav och vilken dokumentation som behövs minskar även risken för oavsiktliga fel.

3.2.5 Pågående förhandlingar kan ändra förutsättningar

Jordbruksverket har i rapporten utgått från kommissionens förordningsförslag från den 16 juli 2025, som möjliggör en harmonisering mellan politikområden. Samtidigt pågår ett intensivt förhandlingsarbete. Europaparlamentet har föreslagit att flytta ut stöden inom GJP, men inte GFP, till ett separat regelverk, liknande hur GJP hanterats i tidigare perioder. GJP har tidigare varit mer detaljstyrt, där direktoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG AGRI) har en annan inställning generellt till kontroll- och sanktionssystemet än andra direktorat. Om det förslaget skulle realiseras bedömer Jordbruksverket att det finns en risk för att vissa förslag som lämnas för kontroll- och sanktionssystemet inte kommer vara möjliga att genomföra för projekt- och investeringsstöd inom GJP. Det finns därmed en risk för att Jordbruksverkets förslag behöver justeras. Om stöd inom GJP placeras i ett separat regelverk kan det även bli svårare att harmonisera systemet, än om innebörden i enskilda artiklar förändras. Vi ser exempelvis en risk för att den administrativa sanktionen behöver återinföras inom GJP, i det fall stöden inom GJP hamnar i ett eget regelverk. Detta baserat på erfarenheter från DG AGRI:s tidigare inställning från föregående perioder.

Enligt kommissionens förordningsförslag ska betalningarna från kommissionen till medlemsstaterna baseras på uppnådda resultat, inte kostnader. Kommissionen förväntar sig därför inte någon kontroll av de underliggande kostnaderna i samband med rapportering och revision. Förslaget medför en förenkling eftersom mindre underlag behöver granskas.

Under förhandlingarna om förordningsförslaget har Rådet tagit fram ett kompromissförslag som poängterar att de underliggande kostnaderna inte ska kontrolleras. Europaparlamentet har tvärtom i sitt första utkast föreslagit att de underliggande kostnaderna ska kontrolleras.

Oavsett vad förhandlingarna leder till i frågan om kontroll av kostnader är parterna eniga om att myndigheterna måste säkerställa att gällande lag följs, till exempel regler om offentlig upphandling. Det innebär att någon form av kontroll av dokument kopplade till underliggande kostnader ändå blir nödvändig.

Det är i nuläget osäkert om kommissionens förslag leder till en faktisk förenkling på nivån mellan stödmottagare och stödmyndighet. Det finns en risk att medlemsstaten snarare kommer behöva hantera två separata rapporteringssystem. Ett resultatbaserat system mellan kommissionen och medlemsstaten och ett kostnadsbaserat system mellan stödmyndighet och stödmottagare. Detta scenario bedöms leda till en ökad administration och rättslig osäkerhet, då det inte är tydligt vad som förväntas av medlemsstaten och vad kommissionen faktiskt kommer att följa upp.

Vi behöver kontinuerligt följa förhandlingarna för att kunna anpassa våra förslag i enlighet med de slutgiltiga lagtexterna.

3.3 Jordbruksverkets arbete med stödutformning

Jordbruksverket har på beställning av Regeringskansliet utrett förslag på utformning av stöd inför nästa period. Grunden för förslagen inom GJP är regeringens GJP-strategi samt kommissionens rekommendationer till respektive medlemsstat. För GFP grundar sig förslagen i den behovsinventering som Jordbruksverket har genomfört.[124]

Utformningen av stöden har skett utifrån ett tvärfunktionellt arbetssätt för att tillvara ta flera perspektiv när stöd och villkor tas fram. Stöden ska utformas på ett sätt som förenklar för stödmottagare och myndigheter samtidigt som de når hög måluppfyllelse och möter näringens behov. Detta är dock en utmaning, dels då det finns målkonflikter, dels på grund av den begränsade tiden som finns för att arbeta med stödutformning. Arbetet blir än mer utmanande då stödutformning och utformning av kontroll- och sanktionssystemet sker parallellt och det därmed råder osäkerhet om resultat i båda uppdragen. Vid utformning av stöden är det viktigt att de inte utformas på ett sätt som får framtida sökande att avstå från att ansöka, vilket annars skulle minska stödens attraktivitet. Ett exempel på en utmaning inom stödutformningen är att skapa förenklade kostnadsalternativ som ändå ger utbetalning även om insatsens mål bara nås delvis. Detta kan inte lösas med kontroll- och sanktionssystemet. Kontroll- och sanktionssystemet ska avskräcka dem som inte är berättigade från att söka stöd.

Den nya strukturen för NRP-planen där flera politikområden samlas i en stor fond med en gemensam budget är en omfattande strukturell förändring av EU-fondernas förvaltning. Förändringen medför en stor utmaning för medlemsstaterna att hinna utreda och implementera ett nytt stödsystem och utmaningen är således inte unik för Jordbruksverket eller Sverige. Medlemsstaterna har dessutom i praktiken mindre tid än tidigare perioder för den här fasen av arbetet. När kommissionen samtidigt har lämnat det mer öppet än tidigare för medlemsstaterna att själva tolka vad som är en rimlig nivå för nationell implementering av EU-rätten, medför det att möjligheterna att nå långtgående effektiviseringar med förslagen kring stödutformning och stödfloran minskar.

Samtidigt ökar EU:s efterfrågan och kraven på nya stöd och stödtyper, exempelvis i form av finansieringsinstrument. Kontroll- och sanktionssystemet förändras inte nämnvärt av att fler stöd inkluderas i stödfloran, däremot kan systemet behöva utökas om nya typer av stöd som inte följer en befintlig stödprocess inkluderas. Det ökar komplexiteten och kan minska möjligheterna till en harmoniserad hantering. Även om kontroll- och sanktionssystemet inte förändras av fler stöd, får mängden stöd en tydlig påverkan på effektiviteten i systemet och implementeringskostnader. Detta då varje stöd medför betydande arbete med exempelvis stödutformning, framtagande av urvalskriterier, beräkning av förenklade kostnadsalternativ, utformning av regler och rutiner, information och utbildningar samt arbete med målstyrning, rapportering

[124] Regeringen (2026). Strategi för den gemensamma jordbrukspolitiken 2030 och därefter. Dnr. LI2026/00221.

och utvärdering. Vidare riskerar nya stöd att ytterligare öka komplexiteten i stödsystemet och minska möjligheterna till förenkling. Nya stöd och framför allt nya stödtyper kräver utvecklingsinsatser som riskerar att tränga undan förenklingsarbete kopplat till befintliga stöd. Stöd som exempelvis anses kunna bidra mindre till samhällsnyttan, inte ligger i linje med livsmedelsstrategin, är administrativt komplexa att handlägga och eller verifiera är stöd som blir lättare att prioritera ned. Även politiken har en påverkan på vilka stöd som förväntas vilket ligger utanför myndighetens kontroll. När politiken kräver att Jordbruksverket har fler och mer spridda stöd behövs fler villkor och verifieringsmetoder. Nya verifieringsmetoder eller stöd som kräver fysiska besök i samband med kontrollen leder till ett mer komplicerat system. En del som Jordbruksverket kan styra över är att använda enhetliga villkor. Det ger en förutsättning för att använda samma tillgängliga uppsättning av verifieringsmetoder, både inom och mellan stöden. Det gör att både handläggare och stödmottagare snabbt blir bekanta med processen och får färre parametrar att förhålla sig till vilket är nyckeln till ett enklare system.

Även om möjligheterna till förenkling inför öppning av perioden 2028–2034 begränsas av osäkerhet kopplat till regelverk, tidspress i arbetet och undanträngningseffekter till följd av nya stöd så innebär det inte att möjligheterna till förenkling tar slut. Även efter att stöden öppnat fortsätter utvecklingsarbetet för att effektivisera och förenkla stödhanteringen. Arbete med digitalisering och automatisering löper vidare med fler möjligheter till förenkling i takt med att den tekniska utvecklingen går framåt och även stödutformningen kan fortsatt förenklas exempelvis genom att fler förenklade kostnadsalternativ implementeras. Kontroll- och sanktionssystemet justeras vid behov och hanteringen effektiviseras ju mer erfarenhet av nya kontroller som byggs upp i verksamheten.

3.4 Förslag i kontroll- och sanktionssystemet som ger högst värde

De enskilda förslagen för ett nytt kontroll-och sanktionssystemet medför var och en för sig inga stora effektiviseringar. När mindre förändringar införs för att harmonisera systemet över olika politikområden blir däremot den gemensamma effekten en tydlig helhetsförbättring. Den enskilt viktigaste faktorn för ett effektivt kontroll- och sanktionssystem är hur stöden utformas, vilket sker självständigt vid sidan av systemet.

Utöver en harmonisering av systemet är implementeringen av riskbaserade kontroller den förändring som förväntas ge störst förenkling på sikt. För att nå största möjliga effektivisering behövs ett systemstöd för riskbaserade kontroller. Ett systemstöd medför en hög initial kostnad men ger på längre sikt betydande effektiviseringar. Med välgrundade riskanalyser och ett stabilt systemstöd för riskbaserade kontroller kan vi på sikt se att det eventuellt går att nå ett läge där ärenden beslutas utan manuell granskning. För att detta ska bli möjligt behövs dessutom resurser till moderna handläggningssystem samt en gemensam databas

som möjliggör smidig informationsdelning inom och mellan myndigheter. Rätt teknik gör att kontroller både kan gå snabbare och bli säkrare, vilket innebär stora vinster i handläggningstid och en högre kvalitet på besluten. Samverkan mellan riskbaserade kontroller, förbättrade IT-lösningar och en nationell databas blir därmed den centrala drivkraften för ett mer effektivt och pålitligt kontroll- och sanktionssystem.

3.5 Slutsats

Genom att införa ett enhetligt, riskbaserat kontroll- och sanktionssystem får Jordbruksverket och övriga stödmyndigheter möjlighet att fokusera på de ärenden som har högst risk för felaktigheter, samtidigt som de flesta ärenden kan behandlas med förenklade administrativa kontroller. Detta förväntas ge kortare handläggningstider, möjliggör utbetalning inom de föreskrivna 80 dagarna och skapar större förutsägbarhet för stödmottagarna.

Harmoniserade avdrag och påföljder över alla politikområden där villkorsavdrag hanteras på samma sätt som avdrag för ej stödberättigande utgifter minskar risken för missförstånd och bidrar till ett mer rättvist system. Borttag av den administrativa sanktionen för GJP-stöden- och för skolprogrammet förenklar regelverket ytterligare utan att försvaga skyddet av unionens finansiella intressen och den svenska statskassan. Detta eftersom de riskbaserade kontrollerna och den stärkta användningen av verktyg som Arachne+ och, där det är lämpligt, geotaggade foton, ger ett tillräckligt skydd mot bedrägerier och oriktigheter.

I sin helhet utgör det ett samordnat och proportionerligt kontrollsystem som både effektiviserar intern förvaltning och stärker den ekonomiska förvaltningen av EU-stöd-, utan att öka den administrativa bördan för stödmottagarna. Detta ligger i linje med kommissionens krav på sund ekonomisk förvaltning och stödjer myndighetens mål att leverera tydliga, rättvisa och snabba stödprocesser.