



YTTRANDE

Dnr 3.4.17 11374/2013

2013-11-04

Jordbruksverkets syn på gårdsstödsreformen och de nationella val som behöver göras

Landsbygdsdepartementet har bitt Jordbruksverket om verkets syn på gårdsstödsreformen och de nationella val som Sverige står inför. Detta yttrande tar helt sin utgångspunkt i de beslut som hittills har fattats på EU-nivån och syftar till en analys främst ur lämplighets- och administrationssynpunkt. Yttrandet går därför inte in på de allmänna utgångspunkterna för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jordbruksverket redovisade dessa allmänna utgångspunkter i ett yttrande den 1 mars 2012 om de förslag till reform av jordbrukspolitiken som då hade lämnats av EU-kommissionen. Tonvikten läggs istället helt på hur regelverken lämpligen bör implementeras i Sverige för att uppnå största möjliga nytta i de fall sådana valmöjligheter finns. Yttrandet tar enbart upp frågor som har med gårdsstödet att göra. I dagsläget finns ingen säker information om andra länders ställningstaganden. Efter hand som sådana kunskaper erhålls, kan justeringar av våra ställningstaganden behöva göras.

I Budgetproposition för 2014 (prop. 2013/14:1) anför regeringen: Gårdsstödet ingår i EU:s gemensamma jordbrukspolitik och under 2014 kommer nationella beslut om gårdsstödet för perioden 2015–2020 att fattas. Gårdsstödet ska alltjämt användas för att bidra till att relevanta miljö kvalitetsmål uppnås. Gårdsstödet har också stor betydelse för att upprätthålla inkomsterna inom det svenska jordbruket och ska även fortsättningsvis användas för att stärka jordbrukarnas ekonomi. Därmed stimuleras olika aktiviteter på landsbygden. Regeringens ambition om lika konkurrensvillkor för de gröna näringarna inom EU gör att hänsyn till andra länders nationella vägval måste tas vid de svenska valen. Enkla regler är en utgångspunkt för arbetet och blir till nytta för både lantbrukare och myndigheter.

Regeringens ställningstagande har varit vägledande för Jordbruksverkets yttrande.

Samhällsmål för implementeringen av reformen

Särskilt för de delar av implementeringen av reformen som handlar om avvägningen av stödrättsvärden och kopplade stöd blir de målsättningar som sätts upp för reformen centrala. Andra delar av arbetet med reformen handlar bland annat om betesmarksdefinitionen och minimikraven på skötsel. Även i dessa delar är samhällsmålen centrala.

Statsmaktens ambitioner om ekonomisk tillväxt är att förutsättningar för tillväxt ska finnas i hela landet. En central fråga är vad som krävs för att landsbygdsmiljöerna ska säkras. En utgångspunkt som gäller för gårdsstödet är att marken ska bevaras som jordbruksmark. Frågan är om de krav som sätts upp är tillräckliga för att nå de värden som behövs för att miljön ska bli tillräckligt attraktiv ur ett allmänt samhällsperspektiv. Enligt Jordbruksverkets mening behöver marken användas mera produktivt än att enbart igenväxning förhindras. I skogsbygd utgörs sådan användning i allmänhet av produktion av grovfoder. Därmed behövs också djur för kött- och mjölkproduktion. Stöd som ersätter lantbrukarna för att de tillhandahåller bland annat sådana kollektiva nyttigheter är en självklar del av en framtida jordbrukspolitik.

Arbetet med att vända den negativa produktionstrenden särskilt inom kött- och mjölkproduktionen bör fortsätta. Detta arbete handlar förvisso i första hand om problem som inte är direkt kopplade till utformningen av gårdsstödet samt miljöersättningar och regionalstöd, men utformningen av direktstöden har betydelse i särskilt skogsbygderna.

Jordbruksverkets utgångspunkt i detta yttrande är att särskild uppmärksamhet måste riktas mot de svagare jordbruksområdena. En kvalitativ analys visar att incitament för aktivt jordbruk i dessa områden skapas bland annat genom att de historiska kopplingarna hos stödrättsvärdena reduceras och helst elimineras. Den slutsatsen torde också kunna dras att stödrättsvärdena bör jämnas ut helt över landet. Mjolk- och nötköttproduktion sker främst i skogs- och mellanbygder och behöver särskild uppmärksamhet om det samhällsmål som redovisades ovan ska kunna nås. Jordbruksverket anser att ett kopplat stöd för nötkreatur därför behövs.

Vad har vi gjort för att förenkla?

Med de gemensamma regelverk som kommer att gälla framöver kommer gårdsstödsystemet att bli mera komplext. I de förslag som Jordbruksverket nu redovisar har utgångspunkten varit att göra systemet som enkelt som möjligt. Men de grundläggande utgångspunkter om positiva miljöeffekter och långsiktigt konkurrenskraftigt jordbruk har bland annat följande val som ger enklast möjliga system gjorts:

- En region som ger fördelar för de brukare som nu har mark i flera regioner och att stödrättsvärdet blir enhetligt när utjämningen är genomförd. Med en region behöver inga särskilda justeringar göras för anpassningar till eventuellt nya gränser för kompensationsbidraget.
- Inte utnyttja möjligheten med olika utjämningstakt för olika slag av stödrätter.
- Inte utnyttja möjligheten med individuella bidragsrätter för nötkreatur.
- Utnyttja möjligheten till ett generellt skötselkrav istället för särskilda regler om miniaktivitet.
- Undvika sådana förändringar av betesmarksdefinitionen som leder till ny blockinventering.

- Det så kallade skogsundantaget blir fördelaktigt för brukare som undantas från kravet att skapa ekologiska fokusarealer. Detta leder också till mindre administration för myndigheterna.
- Kompensationsbidrag inom pelare I bör inte tillämpas.
- Krav på yrkeskunskap och affärsplan inom systemet för unga brukare bör inte tillämpas.
- Systemet om särskilt system för småbrukare bör inte införas.
- Pelarflexibilitet, medför oförutsägbarhet och osäkerhet för brukarna och bör inte genomföras.

Utjämnning av stödrättsvärden och kopplade stöd

Jordbruksverkets bedömning

Enligt Jordbruksverkets mening bör

- gårdsstödet jämnas ut inte enbart inom regionerna utan även mellan de olika regionerna och
- ett kopplat stöd införas för att säkerställa ett mera produktivt utnyttjande av marken, särskilt i skogsbygd.

Ifråga om utjämnningen av gårdsstödet menar Jordbruksverket att det är svårt att motivera höga stödbelopp utifrån de historiska referenser som användes vid fastställandet av stödrättsvärdena inför 2005 och 2010. Detta gäller den variation i stödrättsvärdena som uppstod till följd av skillnader i avkastningen för bland annat spannmål. Dessutom ligger höga värden kvar i stödrätter som fastställdes utifrån produktion av mjölk, nötkött, sockerbetor och stärkelsepotatis även om produktionen av dessa produkter har upphört sedan flera år på många företag. Utjämnning av stödrättsvärdena är därför enligt Jordbruksverkets mening en viktig faktor vid övergången till en inkomststödprincip.

En fullständig utjämnning av stödrättsvärden till en nationell region skulle gynna unga och nystartade lantbrukare speciellt i region 4 och 5. Nystartade lantbrukare har idag ofta en lägre andel tilläggsbelopp då de ökat sin produktion i jämförelse med den förre företagaren. Samma förhållande gäller även för expanderande företagare som inte har stödrätter med höga stödrättsvärden för den utökade delen.

Stödrättsvärdena bör också jämnas ut mellan regionerna eftersom det är svårt att i längden försvara de generellt sett höga stödrättsvärdena i de bördiga jordbruksområdena. Om stödrättsvärdena utjämnas även nationellt sänks markvärdena i region 1 och i någon mån i region 2 samt höjs markvärdena i region 4 och 5. Beräkningar gjorda med vissa förutsättningar antyder att, allt annat lika, markvärdet sänks med i storleksordningen 5000 kr/ha i område 1 (mindre än 5 procent av dagens markvärde). I område 5 skulle markvärdet, allt annat lika, öka med 2000 kr/ha. I relation till dagens markpriser blir det 5-10 procent i det området.

Förmodligen påverkas inte markanvändningen märkbart i region 1 och 2. För företag med hög skuldsättning kan det dock bli påfrestningar. Det blir större incitament att behålla marginella marker som jordbruksmark i region 4 och 5. En risk kan finnas i dessa regioner för ökad inlåsning av mark i företag där driften har upphört. Men å andra sidan kan ett högre gårdsstöd förbättra möjligheterna för nystartare. Om ett kopplat stöd dess-

utom införs, kommer stödnivåerna i region 4 och 5 att kunna behållas vid den nivå som skulle gälla utan det kopplade stödet.

Emellertid är det inte lämpligt att genomföra en utjämning i ett steg. Utjämningen bör fördelas ut under perioden 2015-2019. En utgångspunkt för fortsatta överväganden bör vara att utjämningen bör ske i jämn takt under perioden.

Om den maximala andelen av gårdsstödet som är möjlig att flytta till ett kopplat stöd används kan beloppet per djur äldre än ett år sättas till ca 800 kr för djur som hålls i ett helt år. Stödet bör vara helt proportionellt mot tiden som djuret hålls.

Ett alternativ som kan övervägas är att sätta ett något högre belopp för moderdjur och på motsvarande sätt ett något lägre belopp för ungdjur. Beloppet för moderdjur bör då avvägas så att lagom starka incitament erhålls. Jordbruksverket redovisar emellertid inget förslag om detta.

Skälet för en nedre åldersgräns för när ett djur bör bli stödberättigande är att det finns fördelar med incitament som uppmuntrar till uppfödning av större djur. En ettårsgräns kan därför vara lämplig.

Jordbruksverket anser att införande av ett kopplat stöd är ett verksamt sätt att påverka intresset för mjölk- och nötköttsproduktion vid sidan av kompensationsbidraget inom pelare 2 och vissa miljöersättningar. Dessa ersättningsformer bedöms inte heller fortsättningsvis vara tillräckligt för att klara en målsättning om vidmakthållen eller ökad produktion av mjölk och nötkött. Kompensationsbidrag även inom pelare 1 bedöms, som framgår senare i yttrandet, inte vara en lämplig stödform i Sverige.

Verket menar att risken för att djurhållningen ökar så mycket att antalet tenderar att gå tillbaka till de nivåer som gällde för några år sedan är liten, även om maximibeloppet om 800 kr per djur som hålls ett helt år införs. De bedömningar som gjorts av prisutvecklingen för mejeriprodukter och nötkött talar för denna slutsats. Det är heller inte troligt att djurhållningen i de bördiga slättbygdsområdena kommer att öka nämnvärt.

Istället för ett system med bidragsrätter bör stödbeloppen minskas proportionellt mot ett eventuellt överskridande av det tak som har bestämts.

Det kopplade stödet för nötkreatur bör införas från 2015 och utan en införandeperiod med ett lägre belopp de första åren. De kraftiga verkningar som uppstår till följd av utjämningen för företag med mjölk- och nötköttsproduktion blir genom detta system delvis kompenserade med det kopplade stödet.

Ur administrativ synvinkel är det enklaste sättet att utjämna stödrättsvärdena helt inom regionerna eller till en enda region. Det bör ske i jämn takt under fem år och Jordbruksverket avråder starkt ifrån möjligheten att utjämna i olika takt för olika slag av stödrätter.

Administrationen för ett kopplat stöd för nötkreatur bör vara ganska enkel eftersom uppgifter om djurinnehav finns i Jordbruksverkets register.

Förslag finns ännu inte om utformningen av kompensationsbidraget och miljöersättningarna inom pelare 2. Skulle områdesavgränsningar och stödbelopp ändras starkt, skulle detta kunna påverka de slutsatser som dras här.

Bakgrund till bedömning

Det finns två valmöjligheter som Jordbruksverket menar är av större dignitet än de andra valmöjligheterna; utjämning av stödrättsvärdena och kopplade stöd. Dessa frågeställningar har starka kopplingar till varandra och bör hanteras som en helhet. Dels har vi frågan vilka verkningar en utjämning får för ekonomin för olika grupper av företag. Dels har vi frågan om behovet av stöd för jordbruksverksamhet i olika delar av landet. Den frågeställningen relaterar starkt till kopplade stöd. Samtidigt måste också nettoeffekten av utjämning och kopplade stöd beaktas.

Några utgångspunkter:

Vid Sveriges inträde i EU 1995 infördes arealstöd för bland annat spannmål och oljeväxter som i viss mån bestämdes med ledning av avkastningen i respektive regioner. Regionindelningen har i stort sett bestått oförändrad. Dessutom infördes djurbidrag inom nöt- och fårköttsektorerna och senare även ett mjölkbidrag. 2005 ersattes arealstödet och de djurrelaterade stöden med det frikopplade gårdsstödet som i grunden är regionbaserat men där belopp också fördelades efter historisk produktion. Mjölkbidraget lades in i stödbeloppen 2007. Bland annat den långa historiken gällande bestämning av stödrättsvärdena ger upphov till principiellt viktiga frågeställningar:

Generellt sett är stödrättsvärdena högre i område 1 (de bördigaste delarna av landet) jämfört med område 5 (i huvudsak skogsbygderna). Mycket talar för att delar av det frikopplade gårdsstödet har kapitaliserats i högre markvärden. I vissa skogsbygder, där aktivt jordbruk inte är lönsamt och marken annars skulle riskera att växa igen, bidrar stödet till att bevara jordbruksmarken. I områden där det finns god efterfrågan på jordbruksmark, kan det med fog ifrågasättas om de höjningar av markpriserna som gårdsstödet torde ha medfört, är positivt.

Ofta pekas på bekymret med höga stödrättsvärden till producenter som upphört med produktion av mjölk, nötkött, sockerbetor och stärkelsepotatis. Det finns en risk att höga stödrättsvärden leder till att producenter som upphört med mjölk- och köttproduktion själva fortätter att söka gårdsstöd för marken och därmed försvårar för producenter som vill starta eller utöka sin produktion. Är det lämpligt att stödmottagare år efter år ska kunna uppbära stöd på den grunden att marken flera år tidigare användes för produktion av foder till exempelvis mjölkkor?

Förutom att beloppet för gårdsstödet totalt sett sänks, uppstår över tid också en urholkning av värdet av gårdsstödet genom inflationen. Om den kommande sjuårsperioden jämförs med den förra sjuårsperioden och inflationstakten sätts till 2 procent, har alltså värdet reellt sett fallit med ca 15 procent mellan de båda perioderna som en direkt effekt av inflationen.

I sammanfattning bör följande faktorer uppmärksammas vid bestämningen av stödrättsvärdena och om delar av beloppet bör kopplas till produktion:

- Om historisk produktion även framöver ska vara vägledande för bestämning av stödrättsvärden, särskilt om produktionen numera även är nedlagd.
- Om passiv markförvaltning kan anses skapa ett tillräckligt attraktivt landskap.
- Om det finns risk att förutsättningarna framöver, även vid extensiv produktion, blir så svaga att det finns risk för att intresset att behålla marken som jordbruksmark upphör.

Utjämnning av stödrättsvärdena

När de frikopplade stöden infördes i Sverige 2005 var en intressant fråga hur företagarna skulle se på gårdsstödet vid beslut om framtida produktion. Om stödet uppfattas som helt frikopplat kommer det inte att användas för att täcka kostnader för produktionen. Men uppföljningar visar att företagare i många fall uppenbarligen fortfarande ser gårdsstödet som knutet till produktionen av till exempel mjölk och nötkött.

Den ordning som infördes genom implementeringen av reformen i Sverige medförde att stödrättsvärdena för mjölk- och köttproducenter samt odlare av sockerbetor och stärkelse regelmässigt är avsevärt högre än genomsnittet för regionen. Det är möjligt att handla med stödrätter inom regionen. Detta medför att stödrätter med höga värden nu kan användas för annan mark än där det produceras mjölk och kött eller odlas grödor som var underlag för så kallade tilläggsbelopp. Vidare kan produktionen av till exempel mjölk ha upphört på företaget, men det höga stödrättsvärdet gäller fortfarande.

En utjämnning av stödrättsvärdena kommer att få likviditetsmässiga effekter för dessa företag. Inte sällan är halva stödrättsvärdet hänförligt till tilläggsbeloppet inom nötkötts- och mjölkproduktionen. De problem som kan uppstå härigenom är främst att hänföra till områden med låga markvärden, alltså till företagare med kött- och mjölkproduktion. Slutsatsen av detta resonemang är att det inte går att utesluta att en utjämnning av stödrättsvärdena, oavsett om det bara gäller den utjämnning som uppstår till följd av förgröningen, eller den utjämnning som kommer att ske på regionnivå eller nationell nivå, tydligt kan komma att påverka viljan att producera. Detta är särskilt tydligt för de företagare vars stödrätter i hög grad kan härledas till tilläggsbeloppet.

Emellertid är vägen framåt inte att konservera den ordning som gällt sedan 2005. Det är inte rimligt att fortsätta med ett system som grundas på förhållandena 10-20 år bakåt i tiden och där också den produktion som stödrättsvärdena grundades på kan ha upphört.

Möjligheter finns att antingen utjämna inom en region eller nationellt. De analyser som gjorts visar att den största omfördelningseffekten uppnås genom att de tilläggsbelopp som lades på vissa stödrätter fördelas ut lika på alla stödrätter. Den viktigaste verkningen av en modell med nationell utjämnning är, som framgår av tablan nedan att belopp flyttas från område 1 till område 4 och 5.

Beräkning av förgröningen

Förgröningen beräknas av 30 procent av takbeloppet efter avdrag. Antingen kan förgröningspremien beräknas som ett fast belopp per hektar i regionen eller så kan beräkningen göras som ett procentpåslag på brukarens stödrättsvärde. Fördelar man förgröningen per hektar i regionen så leder det till en snabbare utjämnning.

Regional kontra nationell utjämning

Vid fullständig utjämning på regional nivå uppgår grundstöd plus förgröningsstöd till följande ungefärliga belopp efter att utjämningen är genomförd 2019.

		Avvikelse från genomsnitt för landet, euro/ha
Region 1	295 euro/ha	-73 (-25 procent)
Region 2	236 euro/ha	-14 (-6 procent)
Region 3	227 euro/ha	-5 (-2 procent)
Region 4	202 euro/ha	+20 (+10 procent)
Region 5	192 euro/ha	+30 (+16 procent)
Genomsnitt, hela landet	222 euro/ha	

Det egentliga grundstödet utgör knappt 70 procent av ovanstående belopp, resterande del är förgröningsstöd. I siffrorna har inte beaktats till exempel de belopp som kan användas för ett kopplat stöd. De procentuella förändringarna påverkas emellertid inte av olika stora sådana användningar av medlen.

Som framgår av tabblån är den påtagliga förändringen mellan regional och nationell utjämning att stödrättsvärden flyttas från region 1 till regionerna 4 och 5. Frågan är vilka reella verkningar som kan uppstå med en nationell utjämning jämfört med en regional utjämning.

Förändrade markvärden genom ändrad kapitalisering av stödet

Om stödrättsvärdena utjämnas även nationellt sänks markvärdena i region 1 och i någon mån i region 2 samt höjs markvärdena i region 4 och 5. Ett sänkt gårdsstöd med 73 euro/ha sett över till exempel en 10-årsperiod och med 4 procents ränta motsvarar, allt annat lika, ett sänkt markvärde med knappt 600 euro/ha, vilket motsvarar cirka 5000 kr/ha (alltså ungefär en faktor 8 mellan förändrat markvärde och förändrat årligt gårdsstöd). Uttryckt i relation till dagens markpriser skulle en sådan förändring utgöra mindre än 5 procent. På motsvarande sätt skulle markvärdet, allt annat lika, öka med knappt 250 euro/ha i område 5, vilket motsvarar cirka 2000 kr/ha. I relation till dagens markpriser blir det 5-10 procent i det området.¹

Ett införande av ett kopplat stöd med maximibelopp (se nedan om kopplade stöd) skulle sänka stödrättsvärdena i tabblån ovan med 13 procent. Detta kommer ju då att innebära att stödrättsvärdena i område 4 och 5 blir i stort sett oförändrade. Med enbart en regional utjämning skulle gårdsstödet behöva sänkas med ca 25 euro per hektar i område 4 och 5.

En grundläggande fråga för vilka materiella verkningar som kan uppstå för markanvändning och företagsstruktur är i vilken mån gårdsstödet uppfattas som frikopplat från produktionskrav (utöver de grundläggande kraven på skötsel). Som framgått tidigare finns det anledning att tro att gårdsstödet i många fall används för att delvis finansiera

¹ Utgångspunkten för ändrad kapitalisering är en nominell ränta om 4 procent. Skulle utgångspunkten ifråga om tidshorisonten istället vara "evig kapitalisering" blir förändringen av markvärdet ungefär tre gånger högre, alltså 15 000 kr i stället för 5 000 kr respektive 6 000 kr i stället för 2 000 kr.

driften av företagen. En annan sådan fråga är i vilken mån företagare som i praktiken upphört med ”aktivt företagande” behåller mark i stort sett enbart för att lyfta gårdsstödet, istället för att arrendera ut marken eller sälja den.

Sänkta markvärden i område 1 och 2 vid nationell utjämning

Förmodligen påverkas inte markanvändningen synbart. För företag med hög skuldsättning kan det dock bli påfrestningar. Det bör dock påpekas att det övergripande förslaget innebär en jämn utjämning under åren fram till 2019.

Höjda markvärden i område 4 och 5 vid nationell utjämning

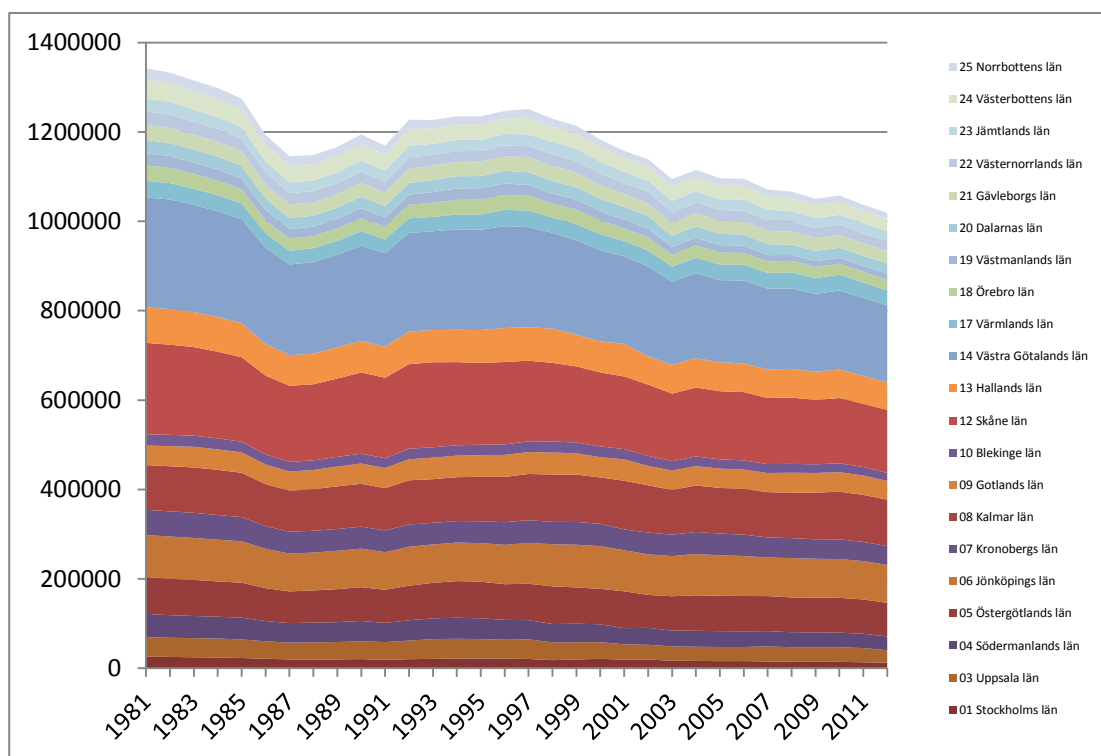
Ett ökat stödrättsvärde innebär ett incitament att behålla marginella marker som jordbruksmark. En risk kan finnas för ökad inlåsning av mark i företag där driften har upphört. Å andra sidan kan ett ökat gårdsstöd förbättra möjligheterna för nystartare och utökare. Sedan ska vi också ha i minnet att om ett kopplat stöd införs, kommer stödnivån för företag med nötkreatur ungefär att återställas till den ”ursprungliga” nivån, men med lägre reellt värde till följd av inflationen. Det kopplade stödet blir då ett incitament för ökad djurhållning.

Kopplade stöd

Jordbruksverket begränsar yttrandet till att avse kopplade stöd för nötkreatur. Andra möjligheter till kopplingar har inte varit uppe till diskussion och bortses därför från här. Inte heller kopplade stöd för fårhållning diskuteras här.

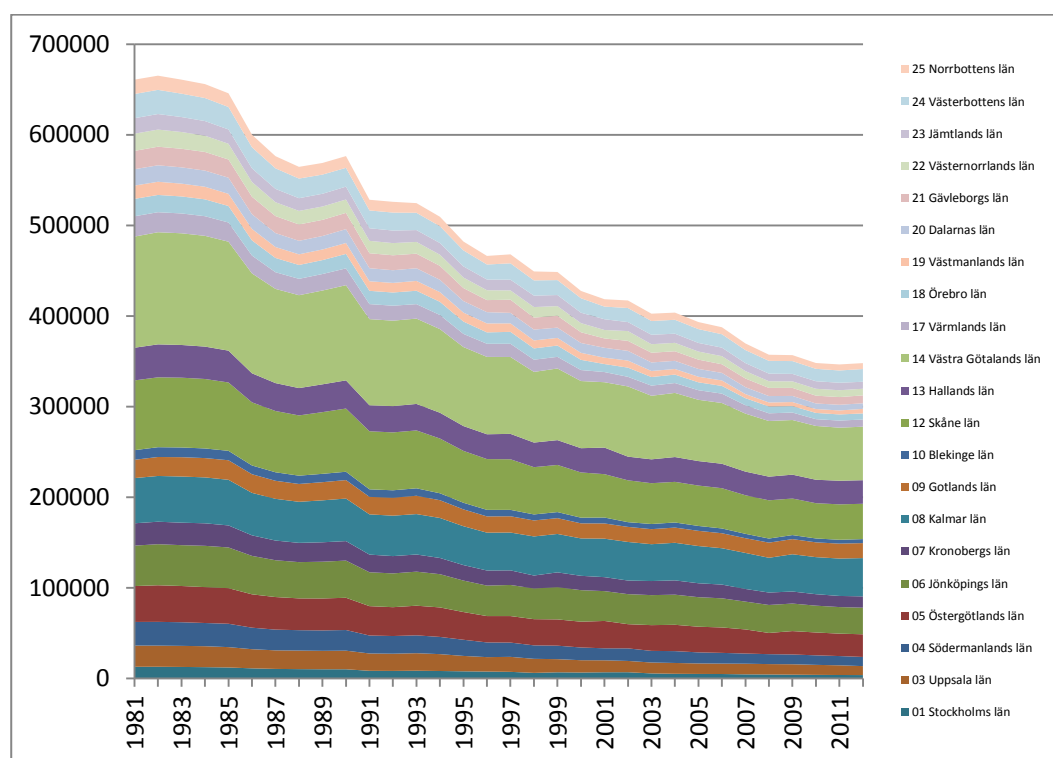
Antalet nötkreatur har varit avtagande i landet under en längre period. Nötkreaturen är av avgörande betydelse för skötseln och användningen av mark i särskilt skogsbygd. Passiv markförvaltning ger inte de landskaps- och miljövärden som betande djur ger. Mjolk- och köttproduktion utöver den passiva markförvaltningen ger också sysselsättning i dessa områden. En ytterligare minskning av mjolk- och köttproduktionen kommer att öka ”överskottsarealen” i Sverige som redan beräknas uppgå till i storleksordningen 25 procent. Ett stöd kopplat till nötkreatur minskar givetvis risken för ytterligare extensivering i svaga jordbruksbygder, till och med kan användningen av mark för foder och bete öka.

I figuren nedan redovisas utvecklingen av antalet nötkreatur äldre än ett år. Minskningen har uppgått till 23 procent i hela landet. De län där minskningen varit högst 10 procent är Östergötland, Jönköping, Kalmar, Gotland och Värmland.



Figur. Ackumulerat antal nötkreatur efter län mellan 1981 och 2012
Källa: Jordbruksverket

Utvecklingen av antalet mjölkkor har uppvisat ett annat mönster jämfört med det totala antalet nötkreatur. En viktig skillnad i denna långsiktiga utveckling är de incitament för extensiv nötköttsproduktion som inrättats från programmet Omställning-90 och framåt. Mellan t ex 1995 och 2012 har antalet mjölkkor minskat med uppåt 150 000 till 350 000. Antalet nötkreatur har däremot minskat med 200 000 till drygt 1 000 000.



Figur. Ackumulerat antal mjölkcor efter län mellan 1981 och 2012

Källa: Jordbruksverket

De bedömningar av prisutvecklingen för mejeriprodukter och kött som OECD/FAO re-
dovisar årligen, visar att lönsamheten i mjölkproduktionen förmodligen inte kommer att
förbättras inom den närmaste tioårsperioden. Möjligheter finns däremot till en förbät-
ring av lönsamheten för nötköttsproduktion. Trots möjligheten till en förbättring av lön-
samheten för nötköttsproduktionen, måste ändå den slutsatsen dras att den svenska nötk-
reatorssektorn kommer att vara svag även framöver.

Ett kopplat stöd till nötkreatur kan utformas på några olika sätt. Enbart mjölkcor, alla
moderddjur eller alla djur äldre än till exempel ett år. Dessa olika möjligheter har olika
egenskaper som bör beaktas inför ett införande av kopplade stöd.

Analysen som gjorts visar att om stödet utgår för enbart moderddjur, finns risken att in-
citamenten minskar för att föda upp kalvar. Vidare om stödet utgår enbart för mjölkcor
kan det lätt uppstå svårigheter att avgöra vad som ska räknas som en mjölkko. Jord-
bruksverket menar, av bland annat dessa anledningar, därför att det kopplade stödet bör
breddas ytterligare.

Om stödet utgår för alla nötkreatur (över en viss ålder), ges störst valfrihet för företag-
arna att välja utifrån de resurser som finns. Samtidigt går det inte att komma ifrån att
sysselsättningseffekten är högre för mjölkcor än för andra nötkreatur. En administrativ
invändning mot ett stöd för mjölkcor är som nämndes ovan att det behövs insatser för
att i praktiken klara ut gränsdragningen mellan mjölkcor och dikor. Jordbruksverket
menar att denna administrativa aspekt bör väga tungt. Verket menar dessutom att valfri-
hetsaspekten bör väga tungt.

Men samtidigt är frågan om det inte också finns ett värde i att incitament finns att föda upp djuren till ungnöt jämfört med att djuren slaktas som kalvar. Finns dessutom en målsättning om att gynna även användning av betesmarker (oavsett om det är på åker eller naturbetesmarker) bör stödsystemet även ge incitament för mer extensiv uppfödning. Om ett kopplat stöd börjar utgå från det att djuret är ett år ges dessa incitament. Till exempel skulle en intensivt uppförd ungtjur som slaktas vid 15 månader ge 25 procent av ett fullt stöd, medan ett djur som slaktas vid 24 månader skulle få 100 procent av ett fullt stöd. Givetvis kan just ettårsgränsen diskuteras. Att välja en något lägre gräns är självfallet möjligt. Men det bör observeras att samtidigt minskar det tillgängliga beloppet per djur.

Ifråga om den administrativa utformningen av ett kopplat stöd finns två alternativ inom den ram som satts upp om att stödet inte får bli produktionsdrivande. Det ena alternativet är att bidragsrätter delas ut till företagen och där det blir ett krav att inneha bidragsrätter för det antal stöd som söks. Det andra alternativet är att i den mån stödformen blir översökt reduceras stödet per djur i relation till hur stor översökningen är. Denna ordning tillämpades för handjursbidraget i Sverige. Övervägande skäl talar för att tillämpa denna senare ordning för ett kopplat stöd. Ett system med bidragsrätter på gårdsnivå kommer sannolikt att bidra till inlåsning av strukturen. Stödsystemet bör utformas så att det inte onödigtvis påverkar omstrukturering av jordbruket. Ett system med bidragsrätter kan, helt i onödan, påverka strukturomvandlingen negativt.

Syftet med ett kopplat stöd är att undvika fortsatt minskning av antalet djur. Om maximal andel av det totala gårdsstödet utnyttjas för ett kopplat stöd till alla nötkreatur blir stödbeloppet 800 kr per djur som hålls ett helt år. Så långt som analyserna sträckt sig hittills förefaller detta belopp inte ge upphov till ett så starkt incitament för djurhållning att den skulle öka avsevärt. Däremot kan incitamentet att fortsätta producera mjölk och kött öka.

Intäkterna från mjölk uppgår till ca 10 miljarder kr per år och från nötkött till ca 4,5 miljarder kr per år. Om maximibeloppet väljs för ett kopplat stöd, kommer det kopplade stödet att svara för ca 5 procent av de totala intäkterna från dessa produktionsgrenar.

Påverkan på utvalda kategorier av jordbruksföretag av utjämning och kopplade stöd

Stödsystemet har stor betydelse för de svenska jordbruksföretagarnas ekonomi. Direktersättningarna står för mellan 9-46 procent av intäkterna för de företagsklasser som redovisas i jordbruksekonomiska undersökningen 2011. Den lägsta stödandelen fanns bland svinföretag, den högsta bland mjölkföretag i riksområde 3 (Norrland). Gårdsstödet andel, inklusive djurbidrag, av intäkterna var 6-22 procent. Även här har svinföretag minst andel, och nötköttsföretag har störst. Om man jämför det totala stödbeloppet med företagsinkomsten, så motsvarar det 120 procent för samtliga jordbruksföretag. 2011 var ändå ett år med relativt höga priser på jordbruksprodukter. För en mycket stor andel jordbruksföretag är alltså stöd och ersättningar av stor betydelse.

Det står klart att olika typer av företag påverkas på skilda sätt av en förändring i gårdsstödsystemet. Det beror på företagets produktionshistoria, om det finns höga tilläggsbelopp eller inte, och om företaget kan dra nytta av kopplade stöd. En metod för att studera påverkan är att välja ut verkliga företag i intressanta före-

tagskategorier och se effekten av olika förändringar i gårdsstödsystemet. Här väljer vi att studera följande produktionsinriktningar:

- Nötkött, cirka 200 levererade djur per år
- Mjolk, cirka 125 mjölkkor
- Dikor, cirka 50 kor
- Växtodling, cirka 200 hektar.

Dessa kategorier har valts eftersom de inkluderar stora grupper av aktiva jordbrukare. Företagen har valts ut bland företag som erhållit gårdsstöd. Varje produktionsinriktning analyseras för var och en av de fem gårdsstödsregionerna. Fördelningen med metoden är att effekten av olika regionala skillnader som till exempel medelareal inkluderas. En nackdel kan vara att vissa produktionsinriktningar är mindre vanliga i vissa regioner och antal inkluderade företag blir lågt. Till exempel är rena växtodlingsföretag med 200 hektar åkermark relativt sällsynta i region 5. För en mer utförlig bild av effekten borde samtliga företag analyseras, uppdelat på produktionsinriktning och olika storleksklasser.

Tilläggsbeloppen

Nötköttsföretagen har fått den högsta andelen tilläggsbelopp. Nästan 60 procent av totalt gårdsstöd består av tilläggsbelopp. Växtodlingsföretag har minst andel tilläggsbelopp, cirka 10 procent.

För alla typer av företag ökar tilläggsbeloppen från region 1 till region 5. Dels är grundbeloppet högre i region 1 och minskar sedan för varje region, dels finns det fler nötkreatur och mer mjölkproduktion i region 2 – 5, som har omvandlats från tidigare djurrelaterade stöd till tilläggsbelopp.

Regional och nationell utjämning

Två exempel på utjämning har jämförts. 1) regional utjämning och 2) nationell utjämning. I båda fallen med ett stöd på 800 kr till nöt över 12 månader. Beloppet tillgängligt för gårdsstöd har minskats med 13 procent för att ge utrymme för stöd till nötkreatur.

Vid den regionala utjämningen beräknas grundbeloppet och belopp för miljövillkor för gårdsstödet till följande ungefärliga belopp (euro per hektar):

	Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5
Grundstöd	168	137	133	121	115
Miljövillkor för gårdsstödet (förgröning)	88	72	70	64	61

Vid nationell utjämning blir grundbeloppet cirka 131 euro per hektar och beloppet för miljövillkor för gårdsstödet cirka 69 euro per hektar. Avdrag har gjorts för de belopp som behövs för det kopplade stödet.

Regional utjämning

Den regionala utjämningen ger en relativt likartad effekt inom varje produktionsgren:

- Nötkött: -150 000 kr
- Mjolk: +7 000 kr - +33 000 kr
- Diko: i regel +-0, men något positivt i region 5
- Växtodling: Minus i region 1-2 (-35-40 000 kr), plus i region 4-5 (+25-40 000 kr)

Att även växtodlingsföretag i region 1-2 i det studerade storleksintervallet förlorar på utjämningen kan bero på relativt stora tilläggsbelopp, förmodligen från sockerbets- och stärkelseodling, eller möjligen från nedlagd nöt/mjolkproduktion. Dessutom har ju det tillgängliga beloppet för gårdsstöd minskats med 13 procent på grund av stöd till nöt.

Nationell utjämning

Vid en nationell utjämning följer resultatet för samtliga produktionsinriktningar en relativt jämn och logisk skala, där region 1 förlorar mest, och region 4 och 5 vinner mest. Återigen är det nötköttsföretagen som förlorar mest, med cirka 200 000 kr mindre stöd i region 1-2, och ner till cirka 100 000 kr mindre stöd i region 4 -5.

Mjölkföretagen i region 1 förlorar knappt hälften så mycket som nötköttsföretagen, cirka 85 000 kr. Mjölkföretag i region 4-5 tjänar cirka 70 000 kr. Dikoföretagen i region 1 förlorar på nationell utjämning (-80 000 kr), men dikoföretag i region 3 får i princip oförändrat stöd och i region 5 är det + 30 000 kr. Växtodlingsföretagen i region 1 (-130 000 kr) och region 2 (-50 000 kr) förlorar på förändringen. I region 3 oförändrat och i region 4 och 5 tjänar man på utjämningen (+50-80 000 kr).

Yngre lantbrukare

Det är få företagsgrupper som tjänar på omfördelningen i urvalet ovan. Det är främst växtodlings-, mjolk- och dikoföretag i region 4-5. Vi har också gjort ett urval av unga mjölkföretagare (40 år och yngre). Dessa är relativt få, och gårdarna i urvalet har något färre kor (100-110 kor) än i det tidigare urvalet.

Vid en regional utjämning skulle dessa unga mjölkföretagare få ett större stödbelopp i samtliga regioner. Från cirka +15 000 kr i region 1 till 50-60 000 kr i region 4-5.

Vid en nationell utjämning förlorar unga mjölkföretagare i region 1 cirka 70 000 kr, region 2 oförändrat och region 4-5 vinner dessa företagare cirka 80 000 kr.

Sammanfattningsvis ger en utjämning av gårdsstödet en fördel för nystartade företagare och företag som expanderar utan tillgång till tilläggsbelopp.

Tildela nya- eller behålla nuvarande stödrätter

Ställningstagande

Jordbruksverket rekommenderar att Sverige inte tar ett beslut om att tildela nya stödrätter eller behålla nuvarande stödrätter just nu. Osäkerheten kring vilka regler som kommer att gälla om Sverige behåller nuvarande stödrätterna är fortfarande stor. Andra beslut såsom regionindelning och fastställande av utjämningstakt kan komma att påverka vilket val som är det bästa för Sverige längre fram. Jordbruksverket rekommenderar att besluta i denna fråga när andra beslut är fastställda och vi har hela bilden klar för oss vad som gäller i den nya programperioden.

För- och nackdelar med de olika alternativen

Nedan spaltar vi upp för- och nackdelar med de olika alternativen för Jordbruksverket respektive jordbrukarna, som läget ser ut idag.

För- och nackdelar för Jordbruksverket

	Tildela nya	Behålla nuvarande
Fördelar	<p>Ingen administration av överföringar 2015</p> <p>Enklare att räkna fram nytt stöd-rättsbelopp, samma värde på alla stödrätter hos en lantbrukare</p> <p>Större flexibilitet om mer mark kommer in i gårdsstödet</p> <p>Större flexibilitet om gårdsstöds-regioner ändras, t ex anpassning mot LFA-områden och om medel ska överföras till frivilliga kopplade stöd</p>	<p>Ingen administration av tilldelning av nya stödrätter</p> <p>Ingen ökad mängd stöd-rättsöverföringar mellan markägare och arrendatorer 2016</p> <p>Längre tid på oss att informera lantbrukare om vad som händer 2015</p>
Nackdelar	<p>Administrera tilldelningen av nya stödrätter</p> <p>Med ett aktuellt referensår (2015) blir det lättare och därmed vanligare att arealavvikelse hittas i olika kontroller, vilket i princip ska föranleda stöd-rättskorrigeringar.</p> <p>En större mängd överföringar efter 2015 mellan markägare och arren-</p>	<p>Administrera överföringar ett halvår extra i det gamla systemet år 2015</p> <p>Kortare tid att implementera stödrätter i det nya systemet</p> <p>Svårare att slå ihop stöd-rätter till 1 hektar i storlek</p> <p>Det nya värdet på stöd-rätterna kommer att bli individuellt och det blir svårt att få en</p>

	<p>datorer för justering av ägarskap</p> <p>Myndigheten måste hantera (godkänna och registrera) privata kontrakt mellan parterna. (Parterna har rätt att via privata kontrakt upprättade i samband med arrenden, styra hur myndigheten ska registrera ägarskapet till de nya stödrätterna när arrendet upphör.)</p> <p>En stor informationsinsats behövs inför 2015 för att säkerställa att lantbrukarna vet vad som gäller i ansökan</p>	<p>översikt på utjämningen av stödrättsvärden</p>
--	---	---

För- och nackdelar för lantbrukaren

	Tilldela nya	Behålla nuvarande
Fördelar	<p>Rätten till stöd styrs till den aktive jordbrukaren, oavsett om denne är arrendator eller markägare</p> <p>Lantbrukare som söker gårdsstöd kommer automatiskt in i stödsystemet. Behöver inte överföra stödrätter</p> <p>Får bra överblick över stödrättsvärden och utjämningstakt då alla stödrätter i innehavet får samma värden</p> <p>.</p>	<p>Minimerar oron på mark- och arrendemarknaden vid övergången till nytt stödsystem. Befintliga överenskommelser mellan berörda parter kan i princip fortleva.</p> <p>Ingen totalansökan om tilldelning av stödrätter 2015</p> <p>Kan sälja/hyra ut överskott av stödrätter 2015</p>
Nackdelar	<p>Markägares ekonomiska soliditet påverkas negativt när deras stödrätter för utarrenderad mark upphör att existera, eftersom värdet på jordbruksmark torde vara högre om</p>	<p>Passiva markägare med stödrätter kan behålla rätten till stöd, vilket anses skapa inlåsnings effekter (mark) och underminera stödsystemet (annan än aktiv jord-</p>

	<p>det finns tillhörande stödrätter.</p> <p>Oro och osämja torde uppstå i många befintliga arrendeförhållanden om/när arrendepreis och reglering av ägande/innehav av tidigare (nuvarande) stödrätter påverkas av nytilldelningen. Önskemål/krav uppstår från förfördelad part att avbryta eller ändra befintligt avtal.</p> <p>Måste ansöka om tilldelningen av stödrätter</p> <p>Måste ha aktiveringsrätt från 2013 för att få vara med i tilldelningen</p>	<p>brukare blir i praktiken slutlig mottagare av jordbrukarstödet genom höga arrenden/markpriser).</p> <p>Svårare att se effekter av utjämningen pga individuella stödrättsbelopp</p> <p>Lantbrukare med underskott av stödrätter måste ansöka om tilldelning ur nationella reserven</p> <p>Stödrättsägaren förlorar eventuellt överskott av stödrätter efter sista ändringsdag</p>
--	---	---

Hyrda stödrätter

En av de största faktorerna som har påverkat valet innan har varit vad som kommer att hända med hyrda stödrätter i framtiden. Nu står det klart att vi ska fortsätta att registrera hyrda stödrätter även i nästkommande programperiod. Detta gör att valet av att tilldela nya stödrätter eller behålla nuvarande blir otydligare.

Vi har idag stödrätter som är registrerade som hyrda i stödrättssystemet. LRF Konsult och Hushållningssällskapet har varit tydliga med att de gärna ser öppningar som gör att dessa stödrätter fortsätter att vara hyrda även in i den nya programperioden utan att markägare och arrendatorer behöver göra ett extra arbete, som t ex skriva om arrendeaftalen efter nya förutsättningar och stödrättsidentifikationer. De tror att arrendemarknaden kommer att uppleva stor oro och de är rädda för konflikter mellan markägare och arrendatorer om registreringen av hyrda stödrätter försvinner. Just nu ser det ut som att vi kan tillgodose dessa krav oavsett om vi behåller eller tilldelar nya stödrätter. Administrationen för Jordbruksverket och för lantbrukarna borde dock bli något lättare om vi behåller stödrätterna. Det är dock ännu inte klart vilket regelverk vi ska applicera fullt ut om vi väljer att behålla stödrätterna så frågan är i stor utsträckning fortfarande öppen.

I den delegerade akten har kommissionen öppnat upp för att markägare kan söka stödrätter på sin mark och sedan automatiskt hyra ut dessa stödrätter till arrendatorn som sedan får gårdsstödet för marken. Denna artikel är i grund och botten bra då den gör att arrendeaftal i förlängningen inte behöver skrivas om i samma utsträckning mellan markägare och arrendatorer efter år 2015. Däremot kommer den att ge en stor extra administration för Jordbruksverket i tilldelningen av nya stödrätter då vi måste kontrollera arrendeaftal och vilken mark som ingår i arrendet vid tilldelningen av stödrätter. Det kom-

mer också bli dubbelsökningar i systemet när markägare söker stödrätter för mark som arrendatorn i sin tur söker utbetalning på. Idag har vi inget system som kan hantera detta.

Stöd till aktiva jordbrukare genom skötsel- och minimiaktivitetskrav

Jordbruksverkets bedömning

Genom ett generellt skötselkrav bedömer Jordbruksverket att det blir överflödigt med särskilda regler om minimiaktivitet på marker som hålls naturligt öppna och problematiken om vem som är jordbrukare eller inte bör inriktats på hur marken används.

Bakgrund till bedömning

En huvudkomponent i reformens inledningsskede var ett nytt krav på att den som uppstår direktstöd måste vara en aktiv jordbrukare. Bakgrunden till kravet är att det nuvarande stödsystemet fått hård kritik för att personer med minimal eller utan någon som helst jordbruksaktivitet, förutom innehav av mark där jordbruksverksamhet är möjlig, fått gårdsstöd.

Det visade sig dock tämligen snart att varken EU-kommissionen eller medlemsstaterna kunde hitta några praktiskt tillämpbara kriterier för en mer omfattande generell tillämpning. Istället blev det en form av negativlista där några tämligen slumpartat utpekade verksamheter samt personer som i huvudsak har mark som inte kräver någon aktiv skötsel uteslöts från rätten till direktstöd, med generösa möjligheter till undantag eller kringgående.

Jordbruksverket har i sina analyser kommit fram till samma sak som flera medlemsstater framförde redan i ett tidigt skede av reformen, nämligen att det bästa sättet att främja ett aktivt jordbruk är att fokusera på markanvändningen till skillnad från personen som söker stödet.

Detta innebär att Jordbruksverket förordar att den tvingande negativlistan i EU:s direktstödsförordning, med förbjudna verksamheter hos mottagare av direktstöd, införs utan några som helst nationella utvidgningar. Istället bör vi även fortsättningsvis utesluta viss mark som huvudsakligen används till annat än jordbruksverksamhet från stödsystemet. Ett exempel på sådan verksamhet kan vara rekreativ verksamhet på Gärdet i Stockholm. Det är ett effektivare sätt att styra stödet bort från markanvändning som inte bör klassas som jordbruk.

För att uppnå en bättre styrning av stödet till aktiva jordbrukare i det nya stödsystemet bör istället de grundläggande skötsel- och minimiaktivitetskrav som måste uppfyllas för att den ansökta marken ska få klassas som stödberättigande jordbruksmark i den nationella tillämpningen skärpas. Med aktiva lantbrukare avses här personer som utför någon form av regelbunden jordbruksrelaterad aktivitet på sina marker, till skillnad från personer som endast minimerar jordbrukets negativa miljökonsekvenser genom att låta markerna ligga för fåfot.

Konkret innebär det att en jordbruksaktivitet måste utföras varje eller vartannat år (exakt frekvens bör föregås av ytterligare konsekvensutredning) för att marken ska klassas som stödberättigande. Möjliga aktiviteter väljs med beaktande av att stödet/kraven bör vara minimalt produktionsdrivande, eftersom stödsystemet i grunden är frikopplat från produktionskrav. Exempel på lämpliga aktiviteter är all form av traditionell jordbruksproduktion samt putsning för åkermark och ett visst begränsat beteskrav på betesmark. Med denna typ av generella skötselkrav bedömer Jordbruksverket att det blir överflödigt med särskilda regler om minimiaktivitet på marker som hålls naturligt öppna eller, med andra ord, marker som inte kräver någon aktiv skötsel.

Förhoppningen är att detta i många fall ska leda till att personer som saknar tillräcklig kompetens eller som saknar maskiner och djur slutar söka stöd, så att medlen frigörs till aktiva jordbrukare. Då kan marken bli tillgänglig för aktiva jordbrukare som är i behov av den för att utveckla sin verksamhet. Detta bedöms gynna ett livskraftigt svenskt jordbruk och landsbygd.

En bättre betesmarksdefinition

Jordbruksverkets bedömning

- Om EU:s regelverk tillåter att mer buskar och impediment inkluderas i den stödberättigande arealen ska den möjligheten utnyttjas. Om det inte är möjligt bör vi verka för att nuvarande principer behålls för betesmarker utan särskilda värden.
- För betesmarker som har 61-100 träd och därmed ger rätt till gårdsstöd enbart för att de har ett miljöersättningsåtagande för särskilda värden bör gårdsstödsdefinitionen ändras så att den är densamma som den som används inom miljöersättningarna. Detsamma bör gälla för betesmarker som idag enbart ger rätt till miljöersättning för särskilda värden. Det skulle innebära att den nuvarande begränsningen av trädthet tas bort och att fler buskar och naturliga impediment blir godkända även i gårdsstödet. Möjligen förutsätter detta att dessa marker klassas som traditionella betesmarker av Sverige, enligt EU:s bestämmelser. För betesmarker utan åtagande för särskilda värden bör trädräkningen behållas då en ändring av reglerna där skulle innebära en ny inventering av alla trädklädda betesmarker vilket kostar mycket pengar och troligen genererar stor oro hos lantbrukarna.
- Vissa särskilda typer av betesmark som idag inte ger rätt till gårdsstöd kan göras stödberättigande om de bedöms kunna hanteras effektivt även i gårdsstödet. Det tydligaste exemplet på en sådan marktyp är alvarbete på Öland och Gotland. Alvarbete har funnits med i gårdsstödssystemet tidigare. Det bör dock bara vara mark som har fastställts av länsstyrelsen och som ingår i ett åtagande för alvarbete som inkluderas nu, på samma sätt som för betesmarker och slåtterängar med särskilda värden. Om det inte går att göra så bedömer Jordbruksverket att det är bättre att alvarbete ligger kvar som en miljöersättning. Även här kan det bli nödvändigt att klassa marken som traditionell betesmark för att den ska kunna bli stödberättigande inom gårdsstödet.
- Särskilda typer av betesmark, t ex mosaikbetesmark och fäbodbete, klassas som icke stödberättigande för gårdsstöd och ersätts endast inom ramen för landsbygdsprogram-

met. Detta beror på att de har stora inslag av skog och naturliga impediment och därför inte är lämpliga att ha med i gårdsstödet.

- De förändringar som genomförs bör inte leda till en ny blockinventering. Det får vi inte någon acceptans för hos lantbrukarna. Jordbruksverket gör bedömningen att de förslag vi lämnat inte kommer att leda till en ny blockinventering utan genomgången kan göras med en något ökad ajourhållning.

Bakgrund till bedömningen

Sverige har under en längre tid använt en kombination av olika EU-stöd till jordbrukare för att uppmuntra användning och bevarande av betesmarker. Ett problem som minskat effektiviteten i helheten har varit att EU:s definition av stödberättigande jordbruksmark är baserad på öppen åkermark. Buskar, träd och impediment, som är typiska inslag i en traditionell svensk betesmark, ses snarast som icke stödberättigande brukningshinder och tillåts endast i mycket begränsad omfattning på den stödberättigande arealen. Inom direktstöden (gårdsstödet) har begränsningarna varit större än inom miljöersättningarna, eftersom denna typ av element trots allt kan ha höga miljövärden. Situationen förvärrades i samband med EU-kommissionens revision av gårdsstödet i Sverige 2007. EU-kommissionen konstaterade då att Sverige använt en för generös definition av betesmark inom gårdsstödet, vilket ledde till omfattande korrigeringar som var resurskrävande och orsakade stort missnöje inom lantbrukarkåren och på andra håll hos grupper med särskilt intresse för de svenska betesmarkerna.

Detta har lett till att Sverige sedan dess har fått röra sig med två delvis olika definitioner av stödberättigande betesmark, vilket har krånglat till arealhanteringen i samband med stöd och ersättningar, för alla berörda parter. Situationen har nu stabiliserats men nya möjligheter som uppstår i samband med den pågående reformen, som bedöms förbättra effektiviteten, bör ändå utnyttjas.

Möjligheterna som har öppnats genom reformen är dels en möjlighet för medlemsstaten att klassa traditionell betesmark som stödberättigande trots att den inte uppfyller kraven i EU:s grunddefinition för permanent gräs- eller betesmark, dels en större acceptans för inslag av buskar, träd och impediment i den stödberättigande arealen på betesmark. Det saknas fortfarande detaljbestämmelser om hur dessa förändringar ska tillämpas men utgångspunkten bör ändå vara att möjligheterna till effektivisering ska tas tillvara.

Vid en förändring av den svenska definitionen för stödberättigande betesmark finns det flera aspekter att beakta, dessa är i huvudsak:

- Acceptans hos målgruppen - Nya definitionen bör i möjligaste mån omfatta det som de berörda anser är betesmark.
- Effektivitet och kompatibilitet - När olika stöd eller ersättningar ska kunna kombineras för samma betesmark, måste alla möjligheter utnyttjas för att uppnå en gemensam definition av markens stödberättigande areal, även om det skulle innebära vissa kompromisser.
- Risk - Hög acceptans, effektivitet och kompatibilitet måste vägas mot risken för att vår nya definition blir mer generös än vad som är tillåtet enligt EU:s regelverk, vilket kan resultera i finansiella korrigeringar mot Sverige.

Administrativa konsekvenser

Att göra förändringar i betesmarksdefinitionen kostar förstås både tid och pengar. På grund av en ny definition kommer det finnas ett visst behov av att fältbesöka block, utöver normal verksamhet i ajourhållning och åtagandeplansupprättande. Detta medför då extra resursbehov och kostnader både på länen och på Jordbruksverket. Det är svårt att uppskatta exakt i vilken utsträckning detta kommer att behövas men troligtvis är behovet lågt.

Vinsterna med att genomföra de föreslagna förändringarna bedöms ändå vara stora. Det finns både ekonomiska vinster i rena besparingar för landsbygdsprogrammet och vinster i form av förenklad handläggning och lättare bedömningar vid fältbesök. En förenklad handläggning sparar också tid och ger säkrare utbetalningar. Det blir även lättare för lantbrukaren att förstå reglerna och att sköta marken på rätt sätt vilket bör ge lägre fel-frekvenser vid kontroller och i förlängningen lägre kontrollfrekvenser, med lägre administrativa kostnader som följd.

Förgröning

För att få fullt gårdsstöd från och med 2015 måste man uppfylla krav med nya miljövillkor i gårdsstödet, den så kallade förgröningen. I korthet innebär förgröningen att 30 procent av gårdsstödet villkoras mot tre miljövillkor som syftar till att förbättra miljön och begränsa klimatpåverkan. Dessa miljövillkor är diversifiering av grödor, bevarande av permanenta gräsmarker och att en viss andel av åkermarken ska utgöras av så kallade ekologiska fokusarealer.

Diversifiering av grödor

Villkoret medger inga nationella val men innehåller undantag för gårdar med hög andel vallodling.

Jordbrukare som har mellan 10 och 30 hektar åkermark ska odla minst två grödor och ingen av grödorna får täcka mer än 75 procent av arealen. Gårdar med över 30 hektar åkermark ska odla minst tre grödor.

Permanent gräsmarker

Arealer med gräsmark som legat i minst fem år ska bevaras. För naturbetesmarkerna innebär det ingen anpassning utöver dagens krav eftersom markerna saknar alternativ användning för t.ex. spannmålsodling. Kravet motverkar knappast heller att hävden upphör på marker som är olönsamma och att dessa beskogas. För åkermarken kan det innebära att vallar som legat i mer än fem år inte tillåts rotera i växtföljden utan tvingas ligga kvar på samma plats.

Ekologiska fokusarealer

Jordbruksverkets bedömning

Jordbruksverket anser att *trädor, energiskog och kvävefixerande grödor* bör tillämpas som ekologiska fokusarealer i Sverige. Skälen är att åtgärderna ingår i normala brukningsformer och inte ger upphov till alltför höga kostnader (dock minskade intäkter framförallt i slättbygderna). Om miljöersättningarna till fånggrödor och skyddszoner inte implementeras i kommande landsbygdsprogram kan även *fånggrödor och buffertremsor* komma att bli aktuella som ekologiska fokusarealer. I så fall krävs dock omfattande analyser av kostnader och effekter särskilt när det gäller buffertremsorna.

Vid denna bedömning har Jordbruksverket förutom miljöeffekterna av förslagen beaktat målen, ”långsiktigt konkurrenskraftigt jordbruk” och ”enkelhet i den administrativa hanteringen”.

Det huvudsakliga skälet till att Jordbruksverket anser att landskapselement och skogsremsor inte bör väljas som ekologiska fokusarealer är att de administrativa kostnaderna för både jordbrukare och myndigheter överstiger miljöeffekten. Landskapselementen ligger där de ligger och att välja dem som ekologiska fokusarealer tillför ingen miljönytta. På den areal som upptas av skogsremsorna får ingen jordbruksproduktion äga rum utom bete eller slåtter till foder. Detta torde minska jordbrukarnas intresse att välja detta alternativ. Riskerna för igenväxning är sannolikt också höga. Riskerna för finansiella korrigeringar efter revisioner har också bedömts som stora.

Det finns också en risk att ha med saker i förgröningen som vi också betalar miljöersättning för. Riskerna är att när det lägsta kravet på skötsel i gårdsstödet höjs kan vi inte ge miljöersättningar på de nivåer som krävs för att de ska vara attraktiva för lantbrukarna.

Bakgrund till bedömning

För ekologiska fokusarealer innebär kravet att gårdar med över 15 hektar åkermark ska avsätta minst fem procent av sin åkermark. Procentsatsen kan komma att höjas till sju procent efter 2017. Så som förslaget är utformat finns det ett antal *nationella val* att tillgå när det gäller ekologiska fokusarealer. Man ska kunna lösa regionala eller lokala problem med valbara bestämmelser (minst en) från en lista om 10 åtgärder när det gäller ekologiska fokusarealer.

Tre av dessa är inte tillämpbara i Sverige. De som återstår är följande sju:

- Träda
- Landskapselement, inklusive element som ligger i direkt anslutning till brukningsenhetens åkermark
- Buffertremsor, inklusive buffertremsor med permanent gräsmark förutsatt att remsan är avgränsad från resten av åkermarken
- Remsor av stödberättigad areal som gränsar till skog.
- Energiskog
- Arealer med fånggrödor eller bevuxen mark (green cover) etablerad genom aktiv sådd
- Kvävefixerande grödor

Regional eller gruppvis tillämpning av ekologiska fokusområden

I förslaget till direktstödsförordning artikel 32 finns en möjlighet till regional eller gruppvis tillämpning av ekologiska fokusarealer. Jordbruksverkets sammantagna bedömning av dessa EFA-tillämpningar är att åtgärderna ger upphov till administrativa kostnader som inte uppvägs av miljönyttan. Jordbruksverket anser därför att regionala eller gruppvisa tillämpningar av EFA (artikel 32. 1ba och 1c) inte ska implementeras i Sverige.

Skogsundantag

Jordbruksverkets bedömning

Skogsundantaget är fördelaktigt för de brukare som undantas från kravet på att skapa ekologiska fokusarealer. Skogsundantaget är också fördelaktigt för myndigheterna, det medför mindre administration och färre arealer eller objekt som behöver inventeras och digitaliseras samt färre saker som måste kontrolleras.

Jordbruksverket anser av dessa skäl att skogsundantaget ska tillämpas i Sverige. Det är nödvändigt att avgränsningen samordnas med den nya indelning av områden med naturbetingade svårigheter som för närvarande är under utarbetande.

Bakgrund till bedömning

I rådsöverenskommelse om direktstöd artikel 32.1d finns en möjlighet till undantag för skogsområden gällande kravet på ekologiska fokusarealer (EFA).

Förutsättningar för avgränsning av område som ska undantas: För att ett medlemsland över huvud taget ska kunna tillämpa skogsundantaget ska den totala skogsarealen vara minst 50 procent av landarealen.

För att dessutom ett område ska undantas ska följande villkor vara uppfyllda.

- Kvoten skogsareal/jordbrukareal i området vara högre än 3
- Kvoten skogsareal/landareal i området vara högre än 0,5
- Området ska ha naturbetingade svårigheter beträffande jordbruksverksamhet

Gårdar undantagna från kravet på förgröningsåtgärder

Under 2012 var det drygt 63 800 gårdar med cirka 2 591 000 hektar åkermark som hade gårdsstöd. Några generella undantag finns för alla krav i förgröningen:

- Gårdar med certifierad ekologisk produktion undantas från kraven.

Det finns också ett par specifika undantag från kravet på ekologiska fokusarealer:

- Kravet gäller inte för gårdar med mer än 75 procent vall, träda eller baljväxter förutsatt - att den övriga odlingen inte överstiger 30 hektar.
- Gårdar som omfattas av skogsundantaget.

Effekten av de ovanstående undantagen, både de generella för miljövillkoren och de specifika för miljövillkoret ekologiska fokusarealer (den permanenta gräsmark som undantas i kravet på ekologiska fokusarealer är långliggande vallar på åker som legat över fem år) ligger inom intervallet 12 000 - 15 000 kvarvarande gårdar med 1,16 – 1,33 miljoner hektar åker som har ett fortsatt krav på att skapa mellan 58 000 och 67 000 hektar med ekologiska fokusarealer.

Kompensationsbidrag även inom pelare I

Jordbruksverkets bedömning

Jordbruksverkets sammanlagda bedömning är att vi avråder från att rikta direktstöd till områden med naturbetingade svårigheter.

Bakgrund till bedömning

I rådsförordning om direktstöd finns en ny möjlighet för medlemsstaterna att använda fem procent av direktstödsbudgeten för att öka gårdsstödet i områden med naturbetingade svårigheter, det vill säga samma områden som kan få kompensationsbidrag i kommande landsbygdsprogram.

Om en medlemsstat har åtgärderna i båda pelarna kan det i vissa situationer innebära att de båda stöden behöver anpassas efter varandra vilket innebär en ökad administration. Beroenden ökar generellt komplexiteten i stödsystemet och kan ge effekter som är svåra att förutsäga. Att det finns två åtgärder för samma syfte gör stödsystemet svårare att förstå för jordbrukaren.

Unga jordbrukare

Jordbruksverkets bedömning

Stödet bör beräknas på antalet aktiverade stödrätter hos jordbrukaren baserat på 25 % av det nationellt utbetalade värdet per hektar för Sverige, med 90 hektar som maxgräns.

Bakgrund till bedömning

Stödet till unga jordbrukare innebär ökat stöd för jordbrukare under 40 år i upp till fem år. Det finns två alternativ till att utforma stödet. Det första är att ge alla som söker och får stödet en klumpsumma fördelat jämnt på antal stödsökande. Det andra är att basera utbetalningen på antalet aktiverade stödrätter i lantbrukarens egen gårdsstödsansökan. Stödet innebär ett påslag om 25 procent baserat på lantbrukarens genomsnittliga stöd-rättsvärde eller på regionalt eller nationellt genomsnitt.

Av alternativen att basera utbetalningen på stödrätter eller en klumpsumma är det mest kostnadseffektiva för införandet och administrationen av IT-stödet att basera stödet på en klumpsumma. Erfarenheten säger att det är något dyrare att basera utbetalningar på stödrätter då det blir betydligt fler faktorer att ta hänsyn till.

För att emellertid uppnå proportionalitet av stödet i förhållande till arealen hos jordbrukaren så bör alternativet med utbetalning för antalet aktiverade stödrätter användas. Det är en mer rimlig fördelning av stödet eftersom det kan skilja mycket mellan storleken på

verksamheten hos stödmottagarna. De beräkningar som har gjorts visar att vi förmodligen kommer att betala ut mer totalt om vi går på ett nationellt genomsnitt än om vi går på lantbrukarnas egna stödrättsvärden.

De krav på yrkeskunskap och affärsplan som finns inom landsbygdsprogrammet är frivilligt för medlemsstaterna att införa i stödet till unga jordbrukare. Kraven bör enligt Jordbruksverket undvikas i samband med stöd i pelare I eftersom det innebär alltför omfattande administration i förhållande till nyttan.

Småbrukare

Jordbruksverkets bedömning

För Sveriges vidkommande är nyttan begränsad och Jordbruksverket anser att systemet inte bör införas.

Bakgrund till bedömning

Förordningen innehåller en förenklad ordning för småbrukare, som kan få stöd i form av en klumpsumma, vilka ersätter alla direktstöden och förenklar administrationen.

Förenklingen för lantbrukaren vid ansökningsförfarandet är närmast försumbar eftersom det oftast är fråga om lantbrukare med små arealer som har samma block och skiften och grödor varje år. För lantbrukaren kan det vara positivt att inte riskera att drabbas av tvärvillkorssanktioner.

Inrättandet av stödet innebär ett parallellt system till det övriga gårdsstödet vilket ger administrativa konsekvenser för Jordbruksverket och länsstyrelserna, bl.a. i form av utveckling av ett IT-system och omfattande informationsaktiviteter.

Det antal stödmottagare i Sverige som söker gårdsstöd för minst 4 hektar jordbruksmark men har mark motsvarande högst 1250 euro i gårdsstöd är ca 13 500. Det kan dessutom finnas en risk för att företagen, i synnerhet de med djurproduktion, delar upp företagen i syfte att undvika tvärvillkorsavdrag och reglerna om förgröning. Att kontrollera och bevisa otillåtna företagsuppdelningar är administrativt betungande och sällan framgångsrikt. Jordbruksverket anser att medlemsstater med en mer småskalig struktur kan ha nytta av systemet.

Stödtak - capping - degressivitet

Jordbruksverkets bedömning

Jordbruksverket anser att de lantbrukare som har lönekostnader som kan dras från stödet bör få utnyttja denna möjlighet. En risk som inte går att komma ifrån är att företag kan komma att delas upp för att därigenom komma runt regeln om neddragning av stödet.

Bakgrund till bedömning

Den obligatoriska regeln om neddragning av stöd på över 150 000 euro påverkar endast ett mycket litet antal företag i Sverige. Räknat på beloppet 150 000 euro kommer totalt ett 50-tal företag att påverkas. Men med hänsyn till att lönekostnader för företaget kan dras av vid beräkning av stödbeloppet, kommer regeln i praktiken inte beröra något eller endast några få företag i Sverige. Hur stora avdragen för löner kommer att bli är väldigt svårt att förutsäga då det är vanligt att tjänster och arbetskraft köps in via bland annat maskinstationer.

Regelverket kan innebära vissa svårigheter att administrera eftersom ytterligare uppgifter utöver de som samlas in idag behövs för att kunna fatta beslut. Antalet ärenden är emellertid väldigt få. Verkningarna av regeln om att lönekostnader ska dras av kan enligt Jordbruksverket bli egendomliga, till exempel i ett aktiebolag tar företagaren ut lön men i ett enkelt bolag tar företagaren redovisningsmässigt inte ut lön. Det är ännu oklart vad som gäller i denna fråga. Stödregelverket kan påverka strukturutvecklingen eftersom fiktiva uppdelningar av företagen kan komma att ske och dessa blir svåra att bevisa.

Pelarflexibilitet

Jordbruksverkets bedömning

Jordbruksverket anser att en flytt av medel mellan pelarna inte ska genomföras. Det innebär, förutom ökad administrativ börda för Jordbruksverket, även en oförutsägbarhet och osäkerhet angående stödbelopp och stödmöjligheter för stödmotagarna.

Bakgrund till bedömning

Det är möjligt för medlemsstaterna att flytta upp till 15 % av det nationella taket för direktstöd till budgeten för landsbygdsutveckling. Medlemsstaterna ska besluta om en eventuell överföring senast den 31 december 2013 eller kan välja att skjuta upp beslutet och påbörja överföringen först fr.o.m. kalenderår 2015.

De administrativa konsekvenserna är beroende av om tillgängliga medel och åtgärder/mål är kända vid programperiodens början. Om det tillkommer pengar och eventuellt nya åtgärder som innebär att det måste göras en programändring så kan det innebära stora administrativa konsekvenser. En jämförelse som kan göras är de pengar som tillfördes under nuvarande programperiod för att möta nya utmaningar. Statens kostnader för det projektet uppgick till cirka 26 miljoner kr.

Administrationen för pelare I kan bli omfattande vid beslut om omfördelning. I princip så höjer eller sänker man värdet på respektive stödrätt för att det ska påverka utbetalningen i rätt riktning. Detta innebär också en oförutsägbarhet om stödrättsvärdena hos lantbrukarna.