

Innehåll

1	Sammanfattning av överväganden och förslag	7
2	Inledning	17
2.1	Mål och utgångspunkter.....	17
2.2	Framtagande av departementspromemorian.....	21
3	Jordbruket och dess förutsättningar	23
3.1	Marknaden för jordbruksprodukter	23
3.1.1	Världsmarknaden	23
3.1.2	EU:s inre marknad.....	25
3.1.3	Den svenska marknaden.....	25
3.2	Svenskt jordbruk.....	26
3.2.1	Resursanvändning och produktion i Sverige.....	27
3.2.2	Sysselsättning.....	33
3.2.3	Strukturutveckling.....	34
3.2.4	Åldersstruktur.....	36
3.2.5	Geografisk koncentration	37
3.2.6	Jordbruket och ekosystemtjänster	38
4	Jordbrukspolitik	39
4.1	Jordbrukspolitikens utveckling.....	39
4.1.1	Jordbrukspolitikens utveckling globalt	39
4.1.2	Jordbrukspolitikens utveckling i Sverige.....	41

4.1.3	Utvecklingen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik	41
4.2	EU:s jordbrukspolitik i dag	42
4.2.1	Gårdsstödet i Sverige i dag	44
4.3	Beskrivning av 2013 års reform	48
4.3.1	2013 års reformbeslut	48
4.3.2	Reformens innebörd	49
5	Allmänna regler för gårdsstödet.....	55
5.1	Betesmarksdefinitionen	55
5.1.1	Nationella val	55
5.1.2	Konsekvenser	56
5.1.3	Departementspromemorians förslag	62
5.2	Definition av aktiv lantbrukare	63
5.2.1	Nationella val	63
5.2.2	Konsekvenser	64
5.2.3	Departementspromemorians förslag	69
5.3	Skötselkrav och minimiaktivitet.....	70
5.4	Tvärvillkor	70
6	Stödets ingående delar utom miljövillkor och grundstöd	72
6.1	Djur- och arealbidrag.....	72
6.1.1	Nationella val	73
6.1.2	Utgångspunkter för djur- och arealbidrag	74
6.1.3	Mjölk och nötkött	75
6.1.4	Får och lamm.....	81
6.1.5	Vegetabilier.....	83
6.1.6	Proteingrödor.....	84
6.1.7	Departementspromemorians förslag	85

6.2	Särskilt stöd till unga jordbrukare.....	87
6.2.1	Nationella val	87
6.2.2	Konsekvenser.....	88
6.2.3	Departementspromemorians förslag.....	92
6.3	Förenklat gårdsstöd till småbrukare	93
6.3.1	Nationella val	93
6.3.2	Konsekvenser.....	94
6.3.3	Departementspromemorians förslag.....	98
6.4	Särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar	98
6.4.1	Nationella val	99
6.4.2	Konsekvenser.....	100
6.4.3	Departementspromemorians förslag.....	101
6.5	Reduktion av höga stöd och mer stöd till de första hektaren.....	102
6.5.1	Nationella val om reduktion av höga stöd	102
6.5.2	Konsekvenser.....	102
6.5.3	Nationella val om mer stöd till de första hektaren.....	105
6.5.4	Konsekvenser.....	106
6.5.5	Departementspromemorians förslag.....	107
6.6	Behålla existerande eller dela ut nya stödrätter	107
6.6.1	Nationella val	107
6.6.2	Konsekvenser.....	108
6.6.3	Departementspromemorians förslag.....	109
6.7	Överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet	110
6.7.1	Nationella val	110
6.7.2	Konsekvenser.....	111
6.7.3	Departementspromemorians förslag.....	112
7	Miljövillkor för gårdsstödet	113

7.1	Bevarande av permanenta gräsmarker.....	114
7.1.1	Nationella val	114
7.1.2	Konsekvenser	115
7.1.3	Departementspromemorians förslag	121
7.2	Ekologiska fokusarealer.....	122
7.2.1	Nationella val	122
7.2.2	Konsekvenser	124
7.2.3	Departementspromemorians förslag	138
7.3	Alternativa åtgärder till miljövillkoren	140
7.3.1	Nationella val	140
7.3.2	Konsekvenser	141
7.3.3	Departementspromemorians förslag	143
8	Grundstöd, premien för miljövillkoren och regionindelning	145
8.1	Utgångspunkter och mål	145
8.2	Nationella val.....	147
8.3	Konsekvenser	148
8.3.1	Konsekvenser av utformning av premien för miljövillkor för stödrättsvärdet.....	149
8.3.2	Konsekvenser av att utjämna stödrättsvärden.....	150
8.3.3	Konsekvenser av nationell utjämning	155
8.3.4	Konsekvenser av 30-procentsregeln	157
8.3.5	Diskussion om utjämningens effekter – ett exempel.....	158
8.4	Departementspromemorians förslag	160
9	Andra medlemsstaters implementering av gårdsstödet.....	163

Bilaga 1	165
1 Undersökta handlingsalternativ och analyser av utjämning av stödrättsvärden	165
2 Analyser av omfördelningseffekter vid utjäming	167
3 Analyser av typgårdar	171
4 Effekt av utjämningen under 5 år vid nationell utjämning och djurbidrag	182
5 Gårdsstöd i förhållande till andra stöd år 2013	189
6 Sektorsbalans	190
Ordlista	191

1 Sammanfattning av överväganden och förslag

I denna promemoria presenteras förslag till svenskt genomförande av de nationella val som gäller gårdsstödet och som följer av 2013 års EU-reform. Detta inledande kapitel sammanfattar promemorians överväganden och förslag. En utgångspunkt för promemorian är att gårdsstödet ska bidra till sysselsättning och aktivitet i Sveriges alla landsbygder, stärka konkurrenskraften i jordbrukssektorn på så marknadsmässiga villkor som möjligt och generera en hög nytta för natur- och kulturmiljöer. Lika konkurrensvillkor mellan Sverige och övriga EU-länder bör beaktas, vilket innebär att man måste ta hänsyn till övriga EU-länders val. Regelförenkling har vägts in i alla val. Slutligen bör nationella beslut genomföras under socialt acceptabla former för enskilda samt beakta att Världshandelsorganisationens regelverk för internationell handel inte överträds.

2013 års reform innehåller ett stort antal nationella val. Promemorians förslag innehåller den kombination av åtgärder som gemensamt bedöms förbättra villkoren för svenskt jordbruk på kort och lång sikt. På så sätt står svenskt jordbruk stärkt inför kommande reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Grundstödet och regioner

En viktig avvägning är hur stöden ska fördelas för att främja konkurrenskraft på kort och på lång sikt och samtidigt säkerställa att förändringar sker under socialt acceptabla former för enskilda lantbrukare. Denna målkonflikt är tydlig i frågan om utjämning av stödrättsvärden och i promemorian framhålls att en nationell utjämning av stödrättsvärdena är ett rimligt och rationellt val för Sverige trots att negativa effekter för enskilda uppstår. En nationell utjämning i kombination med ett djurbidrag skulle innebära att stöd skiftar från lantbrukare som har avvecklat sin produktion till lantbrukare som utvecklar sin produktion och blir mer riktat mot animalieproduktionen. I promemorian framgår också att full nationell utjämning innebär omfördelning av stöd som för enskilda företag, inte minst företag med intensiv nötköttsproduktion, kan innebära en risk för att produktion läggs ner. Det är av stor betydelse att remissinstanserna ges möjlighet att belysa denna frågeställning så att regeringen kan beakta instansernas synpunkter i det slutliga ställningstagandet. I promemorian övervägs därför två alternativ till full nationell utjämning.

Dagens system bygger på referenser till historisk produktion både på regional nivå och på gårdsnivå. Skillnaderna är större inom regionerna än mellan regionerna. För vissa enskilda företag, till exempel inom mjölksektorn, får den nationella utjämningen mindre negativa effekter än den regionala. För andra företag, exempelvis sockerbetsodlare, får nationell utjämning större effekter.

Nya komponenter i gårdsstödet

Det finns en möjlighet att utforma ett stöd till områden med naturliga begränsningar inom gårdsstödet, vilket i så fall genererar ytterligare stöd till skogsbygderna. Som framgår i promemorian finns inte några fördelar med att göra åtgärden

inom ramen för gårdsstödet jämfört med landsbygdsprogrammet. Frågan bör dock ses som en del i en större reform av områdesindelningen för områden med naturliga begränsningar (hösten 2014).

En viktig utmaning för att säkra framtida konkurrenskraft i jordbruket är att attrahera unga till sektorn. Detta görs företrädesvis genom satsningar på konkurrenskraft och utbildning. Det särskilda stödet till unga jordbrukare inom gårdsstödet kan utgöra ett komplement till sådana insatser. I promemorian föreslås därför maximal omfördelning av stöd till unga med nystartande företag. Genom att stödet sätts i relation till lantbrukarens areal riktas stödet i högre grad mot lantbrukare som startar heltidsjordbruk.

Promemorian har utgått från att man bör ha goda skäl för att med stödutformning påverka hur företag väljer att organisera sin verksamhet eller sin produktion. Det finns ett par nationella val där sådan påverkan är trolig och där inte några positiva effekter har kunnat påvisas. Något ytterligare stödtak för de som tar emot mycket höga stöd utöver vad som är obligatoriskt föreslås därför inte. Att ge högre stöd till de första hektaren eller införa ett förenklat stöd till småbrukare föreslås inte heller. Dessa möjligheter bedöms underlätta för passivt brukande och påverka konkurrensförhållandena mellan små och större företag. Att välja bort dessa möjligheter bedöms gynna lantbrukares möjligheter att skapa livskraftiga företag och minska incitamenten för passivitet.

Direktstödsförordningen kräver att länderna utesluter vissa typer av verksamheter från att ta emot gårdsstöd och ger möjlighet till länderna att undanta ytterligare verksamheter från stöd. I promemorian föreslås inte några sådana tillägg eftersom val att utöva verksamhet förutom jordbruk inte bör påverka om man har rätt till stöd eller inte. Istället bör man vara stödberättigad om marken används och sköts som jordbruksmark. En nyutdelning av stödrätter föreslås inte eftersom det i dagsläget inte finns något som talar för att det skulle bidra till fördelar för lantbrukssektorn och eftersom

eventuella nya marker som kommer in i gårdsstödet kan tilldelas stödrätter ur den så kallade nationella reserven.

Betesmark och betande djur

Det finns anledning att vara orolig över den negativa trenden inom nötkreaturssektorn, inte minst eftersom nötkreatur i hög grad bidrar till att upprätthålla skötseln av betesmarkerna och därmed den biologiska mångfalden. För att förbättra och förenkla för företag med betande djur föreslås i promemorian att den svenska betesmarksdefinitionen förenklas genom att möjliggöra för typiska svenska marker med större andel träd, buskar och impediment att få gårdsstöd. För det stora flertalet marker föreslås dock inte några ändringar eftersom dagens definition bedöms vara accepterad bland lantbrukare och fungerar tillfredsställande. Målet är att ändra betesmarksdefinitionen i syfte att skapa stabilare arealuppskattningar, vilket skulle göra det enklare och tryggare för lantbrukaren vid hanteringen av stödberättigad areal.

Av ännu större vikt för upprätthållandet av variationen i landskapet och viktiga ekosystemtjänster bedöms införandet av ett djurbidrag vara. Flera viktiga konkurrentländer inom EU har lägre krav när det gäller miljöhänsyn och djurvelfärd. Dessutom ges ofta stöd till animaliesektorn och framför allt till mjölk- och nötköttsektorerna. Totalt sett påverkar det de svenska lantbrukarnas relativa konkurrenskraft. Lika konkurrensvillkor inom EU är en prioritet och ekosystemtjänster från odlingslandskapet bör premieras. Därför föreslås att ett djurbidrag till nötkreatur från och med ett års ålder införs. Möjlighet finns för länderna att införa kopplade arealbidrag tillsammans med eller som ett alternativ till djurbidrag. Förslaget är att Sverige inte ska införa några arealbidrag.

De nya miljövillkoren

I direktstödsförordningen finns ett krav på att länderna ska bevara sin andel permanent gräsmark i förhållande till total jordbruksmark på nationell nivå. Dessutom ska särskilt skyddsvärda gräsmarker pekats ut och skyddas från omställning på individuell nivå. I promemorian bedöms att de gräsmarker som bör skyddas på individnivå är betesmarker i Natura 2000-områden.

Reformen kräver som en del av miljövillkoren för gårdsstödet att lantbrukarna sätter av fem procent av sin areal som ekologiska fokusarealer. För svensk del innebär det ett problem i skogsbygderna där förlusten av jordbruksaktivitet, inte minst inom nötkreatursektorerna, är problematisk för natur- och kulturmiljön. Av den anledningen bör Sverige tillämpa det undantag från ekologiska fokusarealer som går att göra i områden som domineras av skog och som definieras som områden med naturliga begränsningar. Undantaget bör göras så omfattande och sammanhängande som möjligt men ett slutligt ställningstagande kan göras först när reformen av områden med naturliga begränsningar görs under 2014.

För övriga delar av landet ska regeringen välja vilka ekologiska fokusarealer som ska tillämpas. Promemorian föreslår att träda, salix, kvävefixerande grödor, buffertremsor, fånggrödor och grön mark bör övervägas som ekologiska fokusarealer. För buffertremsor, fånggrödor och grön mark bör dessa övervägningar göras med hänsyn tagen till förslag till miljöersättningar i landsbygdsprogrammet. Varken gruppvis eller regional tillämpning av ekologiska fokusarealer föreslås. Regelverket bör göras enkelt för lantbrukarna och hänsyn bör tas till risker att göra fel. Dessutom måste myndigheternas kostnader vara rimliga i förhållande till nyttan.

Ännu ett alternativ inom ramen för de nya miljövillkoren för gårdsstödet är att erbjuda lantbrukare möjlighet att genomföra likvärdiga åtgärder utanför gårdsstödssystemet och därigenom undantas från ett eller flera förgröningskrav. I promemorian

bedöms det att lantbrukare som redan gör stora insatser för miljön bör premieras. Möjligheten är därmed intressant och bör utvärderas ytterligare när det tekniska regelverket är känt samt inom ramen för utvecklingen av det nya landsbygdsprogrammet (våren 2014).

Förslagen i korthet

- Det bör övervägas att utjämna stödrättsnivåerna inom hela landet fullt ut, vilket läggs fram som huvudalternativ.
- Djurbidrag till nötkreatur bör införas. Några arealbidrag föreslås däremot inte.
- Stöd till områden med naturliga begränsningar bör fortsatt hanteras inom landsbygdsprogrammet och inte i gårdsstödet (*).
- Det extra stödet till unga lantbrukare bör baseras på areal utan att några ytterligare villkor kopplas till stödet.
- Reduceringen av de högsta stödnivåerna bör inte utvidgas utöver vad som är obligatoriskt. Möjligheten att ge högre stöd till de första hektaren bör inte heller utnyttjas. En förenklad stödform för stödmottagare med låga stöd (små jordbruk) bör inte införas.
- Lantbrukare bör inte uteslutas från gårdsstödet på grund av diversifierad verksamhet och definitionen av aktiv lantbrukare bör därmed inte utvidgas.
- Dagens betesmarksdefinition bör justeras i syfte att uppnå förenkling (*).
- Plöjningsförbud för permanenta gräsmarker bör gälla betesmark i Natura 2000-områden och därmed inte utvidgas utöver vad som är obligatoriskt.
- Lantbrukare som redan gör stora insatser för miljön genom deltagande i miljöåtgärder och certifiering bör

om möjligt premieras inom de nya miljövillkoren för gårdsstödet (*).

- Anpassningen av ekologiska fokusarealer till områden med mycket skog bör användas och området bör vara så stort och sammanhängande som möjligt (*).
- Träda, salix, kvävefixerande grödor, buffertremsor, fånggrödor och grön mark bör övervägas som ekologiska fokusarealer. Åkerkant utmed skogsmark bör analyseras vidare, i första hand med avseende på kostnaderna för inventering och kartläggning och med hänsyn till riskerna för fel (*).
- Ekologiska fokusarealer bör endast genomföras individuellt och därmed inte gruppvis eller regionalt.
- Någon överföring från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet föreslås inte i dagsläget.

(*) Frågan har inte kunnat genomlysas fullständigt på grund av att det tekniska regelverket inte är klart och/eller att landsbygdsprogrammet ännu inte är beslutat.

Samlade finansiella och administrativa konsekvenser för myndigheterna

Gårdsstödet finansieras fullt ut genom EU-budgeten. Av det Sverige betalar för gårdsstödet får vi tillbaka ungefär hälften medan återflödet inom landsbygdsprogrammet är något högre. De nationella valen som denna promemoria behandlar har inga direkta konsekvenser för statsbudgeten, utöver eventuella kostnader som uppstår till följd av att administrationen på berörda myndigheter påverkas.

Oavsett vilka val som Sverige gör vid genomförandet av det nya gårdsstödet innebär reformen av gårdsstödet dessvärre inte någon förenkling. Det EU-regelverk som måste följas innebär att flera nya komponenter introduceras inom ramen för gårdsstödet vilket försvårar stödhanteringen för både lantbrukare och

myndigheter. Det kan därför i dagsläget inte uteslutas att det uppstår administrativa kostnader för länsstyrelserna och Jordbruksverket till följd av reformen. Eventuella tillkommande kostnader för administration kommer att behandlas i ordinarie förfarande för statsbudgeten.

I denna promemoria redovisas administrativa konsekvenser av de val som föreslås så detaljerat som möjligt. För varje val har nyttan vägt mot den administrativa kostnaden för att undvika onödig regelbörda.

För enstaka val har dock nyttan av en valbar regel ändå ansetts överväga kostnaden för tillkommande administration. Att stödet till unga utformas som ett arealbaserat stöd istället för som en klumpsumma innebär en marginell ökning av administrationen för Jordbruksverket.

Inom de nya miljövillkoren för gårdsstödet finns ett flertal komponenter som ökar administrationen för både Jordbruksverket och länsstyrelserna. På grund av att det tekniska regelverket ännu inte är beslutat på EU-nivå har det inte gått att i detalj kvantifiera kostnader av olika valmöjligheter inom miljövillkoren men särskilt för ekologiska fokusarealer kommer de administrativa kostnaderna vara avgörande för om de bör införas eller inte.

När det gäller möjligheten att ändra betesmarksdefinitionen kommer en ökad administrativ börda för Jordbruksverket och länsstyrelserna uppstå vid övergången till en ny definition men kostnaderna minskar därefter till följd av enklare hantering vid uppmätning av arealer, ajourhållning, kontroller och beräkning av sanktioner.

Sammantaget har dock ett relativt enkelt förfarande för genomförande av gårdsstödet valts utifrån de förutsättningar som ges i EU-regelverket. Huvudförslaget om en fullständig utjämning av stödrättsvärdena i hela landet kommer att underlätta Jordbruksverkets och länsstyrelsernas hantering av gårdsstödet. Att ytterligare regler om definitionen av aktiv lantbrukare, stöd till mindre gynnade områden inom gårdsstödet och möjligheten till högre stöd på de första hektaren väljs bort i

promemorian är exempel på områden där det administrativt enklaste valet föreslås.

Miljökonsekvenser

Den miljömässiga dimensionen av gårdsstödet går att beskriva på två plan, dels kan gårdsstödet understödja ett aktivt och livskraftigt jordbruk i hela Sverige, dels inbegriper det kommande gårdsstödet åtgärder för tillskapande av miljöer i jordbrukslandskapet som kan ha positiv inverkan på biologisk mångfald, minskning av växtnäringssläckaget och andra ekosystemtjänster.

Ett aktivt och livskraftigt jordbruk i hela Sverige är bland annat en förutsättning för att behålla ett öppet och varierat landskap och för att det ska finnas intresse att hålla betesdjur som kan hävda betesmarker och för att det ska finnas företag som är villiga att utföra riktade miljöåtgärder. I synnerhet förslagen om utjämning av stödnivåerna, djurbidrag och stöd till unga lantbrukare bedöms ha positiv inverkan på jordbrukets konkurrenskraft och möjligheterna att bedriva aktivt jordbruk i hela Sverige.

Förslagen om djurbidrag samt en förenklad betesmarksdefinition innebär tillsammans att hävden av betesmarken stärks och därmed den biologiska mångfalden. Att fler typiskt svenska betesmarker kan erhålla gårdsstöd är en del i denna förstärkning.

Miljövillkoren för gårdsstödet kommer att bidra till att skapa variation i landskapet, vilket är av betydelse för den biologiska mångfalden framförallt i spannmålsdominerade slättbygder, och som också ger förutsättningar för andra viktiga ekosystemtjänster i jordbrukslandskapet. Det är viktigt att åtgärder utförs där de har störst miljönytta och förslaget ger viss valmöjlighet för jordbrukarna att välja åtgärder. I skogsdominerade områden är det i första hand jordbruket som bidrar till variation i landskapet. Genom att tillämpa det möjliga undantaget från ekologiska fokusarealer för områden som

domineras av skog stärks möjligheterna för odling i hela landet, vilket därmed bedöms vara positivt för miljön.

Sammantaget bedöms miljönyttan av gårdsstödet öka jämfört med idag.

2 Inledning

2.1 Mål och utgångspunkter

Regeringen prioriterar arbetet med att stärka jordbruksföretagens konkurrenskraft och vill se en framtida livskraftig jordbruksproduktion så att produktionen ökar på marknadsmässiga grunder (budgetpropositionen för 2014).

I första hand avgör marknadens förutsättningar och företagens anpassningsförmåga om Sveriges producenter kommer att ta del av den växande marknad för jordbruksprodukter som förutses. Samtidigt påverkar den gemensamma jordbrukspolitiken företagens möjligheter att utvecklas. Fördelningen av stöd mellan lantbrukare och regioner påverkar konkurrensförhållandena inom landet. Stödets utformning i Sverige jämfört med i andra länder är dessutom en faktor som påverkar det svenska lantbrukets konkurrensförhållanden gentemot övriga världen. En ansvarsfull reform av gårdsstödet bör syfta till att analysera stödets påverkan på jordbrukets förutsättningar för tillväxt på marknadsmässiga villkor. En utgångspunkt för arbetet med denna promemoria har varit att förändringar av jordbrukspolitiken bör föreslås i den här reformen om de bedöms leda till stärkt konkurrenskraft, mer miljönytta, förnygring inom jordbrukarkåren och mer rättvisa konkurrensförhållanden. Andra utgångspunkter för promemorian är att gårdsstödet ska bidra till sysselsättning och

aktivitet i Sveriges alla landsbygder. Lika konkurrensvillkor mellan Sverige och övriga EU-länder bör beaktas, vilket innebär att man måste ta hänsyn till övriga EU-länders val. Regelförenkling bör vägas in i alla val. Slutligen bör nationella beslut genomföras under socialt acceptabla former för enskilda samt beakta att Världshandelsorganisationens regelverk för internationell handel inte överträds.

Jordbrukspolitiken bör utformas på ett så långsiktigt sätt som möjligt. Samtidigt måste marknaden och produktionsutvecklingen följas så att jordbruksstöden inte hindrar lantbrukarnas möjligheter att ta del av växande marknader. En ansvarsfull jordbrukspolitik balanserar därför långsiktiga beslut med kontinuerlig utvärdering och uppföljning. Överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet och djur- och arealbidrag avses därför ses över år 2017. En förnyad analys om hur långsiktiga villkor bäst premieras bör genomföras inför detta översynstillfälle.

En konkurrenskraftig och livskraftig jordbrukssektor

De naturgivna förutsättningarna i kombination med god tillgång på mark och vatten innebär stora utvecklingsmöjligheter för en ökad jordbruksproduktion i Sverige. Trots detta är utvecklingen i viktiga delar av svensk primärproduktion vikande. Jordbruket och markresurserna, även i områden med naturliga begränsningar, är tillgångar som bör utnyttjas bättre än vad som är fallet i dag. Fortsatt jordbruksverksamhet i dessa områden är många gånger en förutsättning för ett öppet landskap som bland annat gynnar landsbygdsturismen och intresset för att bosätta sig på landsbygden, men det är också viktigt för utvecklingen av företagandet. Direktstödet bör så långt som det är möjligt användas för att bidra till goda förutsättningar för jordbruk även i de skogsdominerade delarna av landet.

Regeringens ambition om lika konkurrensvillkor för de gröna näringarna inom EU gör att hänsyn måste tas till hur andra

länder väljer att genomföra reformen. Detta gäller särskilt i fråga om eventuellt införande av stöd kopplade till produktionsgren (djur- och arealbidrag).

Den vikande trenden inom svensk animalieproduktion är särskilt oroande och riskerar att leda till förlust av viktiga ekosystemtjänster så som öppna landskap och biologisk mångfald. Ett viktigt mål för gårdsstödsreformen är därför att beakta alternativ som gynnar unga företagare och andra företag inom animaliesektorn som har potential för tillväxt.

Vidare anges i budgetpropositionen för 2014 att gårdsstödet även fortsatt har stor betydelse för att upprätthålla inkomsterna inom det svenska jordbruket. Det gör att inkomstförändringar som påverkar likviditeten i företagen måste beaktas och att hänsyn ska tas till hur enskilda företag och sektorer påverkas. Förändringar av gårdsstödet bör ske under socialt acceptabla former för den enskilde och eventuella förändringar av stödvillkoren eller stödnivåer bör göras så att företagen får en rimlig omställningsperiod.

Miljöeffektivitet och miljömål

Gårdsstödet och landsbygdsprogrammet bidrar tillsammans till större miljönytta från jordbruket. Landsbygdsprogrammets åtgärder är ännu inte beslutade och promemorian har därför tagit sin utgångspunkt i att gårdsstödet ska skapa en god grund för de åtgärder som planeras i landsbygdsprogrammet och att bidra till ett miljövänligt lantbruk i alla delar av Sverige.

Övergripande mål för Sveriges miljöpolitiska arbete finns i de 16 nationella miljö kvalitetsmålen, där flera miljömål berör jordbruket. *Ett rikt odlingslandskap* är direkt avhängigt av att ett aktivt jordbruk existerar medan *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Myllrande våtmarker*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Giftfri miljö* i hög grad påverkas av jordbruket. För att nå målet *Begränsad klimatpåverkan* bedöms de gröna näringarna ha en

nyckelroll som producent av förnybar energi och råvara som ersätter fossil råvara samt som kolsänka. Jordbruket kan också leverera ett antal viktiga ekosystemtjänster, vilket har beaktats.

För att nå miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* måste en varierad jordbruksproduktion finnas i Sveriges alla delar. Målet har varit att hitta en kombination av åtgärder och regelförenklingar som sammantaget stärker incitamenten att hävda betesmarkerna. Studier har visat att gårdsstödet bidrar till att upprätthålla jordbruksproduktion även i de delar av landet som har relativt sämre förutsättningar för jordbruk, vilket producerar kollektiva nyttigheter som öppna landskap.

Vad gäller de nya miljövillkoren och de redan etablerade tvärvillkoren så är målsättningen den att miljönyttan ska överstiga kostnaden för företag och myndigheter. Utgångspunkten är vidare att riktade åtgärder inom landsbygdsprogrammet ger bäst effekt på miljön och att gårdsstödet bör utformas så att sådana möjligheter inte urholkas.

Förenklingar för företag och myndighet

Regeringen har högt satta mål om förenkling för såväl företag som för myndigheter. Vid varje nationellt beslut ingår därför en värdering av reglernas effekt på myndigheters men framför allt företagets verksamheter. Målet om förenkling för både företag och myndigheter har prioriterats från svensk sida under förhandlingarna om en ny jordbrukspolitik och kommer fortsatt att beaktas i arbetet med utformningen av nya stödsystem och andra administrativa regler. Möjligheten att, i samband med framtagandet av ett nytt system för gårdsstöd, se över och kvalitetssäkra stödhanteringen avseende ansökan om stöd, kontroller, avdrag, sanktioner och för fastställandet av stödberättigad areal bör tas till vara.

2.2 Framtagande av departementspromemorian

Statssekreteraren Magnus Kindbom beslutade i april 2013 att tillsätta ett projekt med uppgiften att utreda hur Sverige ska implementera gårdsstödet efter 2013 års EU-beslut om den gemensamma jordbrukspolitiken.

Projektet har beskrivit och analyserat de nationella val som ska göras inom ramen för gårdsstödet. Projektet har därtill försökt göra en bedömning av vilka val som bäst svarar mot de mål för gårdsstödet som anges i kapitel 1.3.

För arbetet förordnades en extern referensgrupp där ett tjugotal organisationer har deltagit. Riksdagens miljö- och jordbruksutskott har informerats under arbetets gång. Departementspromemorian har sedan beretts inom Regeringskansliet.

Senast den 1 augusti 2014 ska medlemsstaterna meddela EU-kommissionen ett antal nationella beslut. Meddelandet föregås i Sverige av ett regeringsbeslut. Regeringen kommer att utgå från promemorians förslag men beakta remissinstansernas synpunkter på densamma i sitt beslut.

Till del har antaganden behövt göras om slutlig utformning av EU:s lagstiftning eftersom det tekniska regelverket kommer att beslutas först i mars 2014.

3 Jordbruket och dess förutsättningar

Kapitlet syftar till att ge en kortfattad bakgrund om marknaden för jordbruksprodukter och om det svenska jordbrukets utveckling.

3.1 Marknaden för jordbruksprodukter

3.1.1 Världsmarknaden

Enligt en prognos från FN beräknas världens befolkning att öka från dagens 7,2 miljarder till 9,6 miljarder 2050. Av dessa nio miljarder prognostiseras att 55 procent kommer att finnas i Asien, 24 procent i Afrika och åtta procent i Europa. På grund av befolkningsökningen i kombination med ökat välstånd i befolkningsrika länder som Kina och Indien förväntas efterfrågan på livsmedel och jordbruksråvaror att öka med 50 procent till år 2030. Den ekonomiska utvecklingen har dessutom inneburit att allt fler efterfrågar animaliska livsmedel, framför allt matfågel, griskött och mejeriprodukter. Detta medför i sin tur ett ökat behov av foderprodukter. På samma gång ökar även behovet av förnybara råvaror, både till industriråvara och till energiproduktion, vilket ibland kan stå i konflikt med livsmedelsproduktion.

Till följd av en ökad konkurrens om naturresurser, inte minst vatten och mark, så är det viktigt att en utökning av livsmedelsproduktionen sker genom en förbättrad produktivitet. Produktivitetsökningen i jordbruket har dock avtagit och frågan har hamnat högt upp på den globala dagordningen.

Den ökade efterfrågan på jordbruksprodukter har lett till att lagren av jordbruksprodukter har minskat. Lagernivåerna fungerar som buffert för avkastningsvariationer som bland annat beror på väder. Sedan 2007 har priserna generellt ökat, men framför allt har priserna på jordbruksråvaror och insatsmedel blivit mycket rörligare, vilket kan ha en koppling till lägre lagernivåer.

Marknaden för jordbruksprodukter är mindre reglerad nu än tidigare bland annat på grund av det beslut som fattades i Världshandelsorganisationen, WTO, i mitten av 1990-talet om ett första jordbruksavtal som innebar successiva sänkningar av tullar och handelsstörande jordbruksstöd. En mindre reglerad marknad gör att världsmarknadspriserna slår igenom mer, vilket också är en bidragande orsak till de mer rörliga priserna på jordbruksprodukter i Sverige och andra länder. Högre priser på jordbruksråvaror ger möjlighet till bättre lönsamhet i jordbruket samtidigt som kraftiga prisrörelserna innebär en ökad risk för jordbrukare. Konsumenter i fattiga länder lägger en stor del av inkomsten på livsmedel varför högre priser i deras perspektiv är negativt.

I de årliga prognoser som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) gör för den närmaste tioårsperioden har man under flera års tid kommit fram till att de reala priserna på jordbruksprodukter framöver förväntas vara oförändrade eller svagt stigande, dock från en relativt sett hög prisnivå. Det är särskilt priserna på animalieprodukter som förväntas stiga.

3.1.2 EU:s inre marknad

EU-kommissionen ser positivt på jordbrukets utveckling i sin senaste prognos för den kommande tioårsperioden. Efterfrågan på jordbrukets produkter förväntas bli hög både på livsmedels- och energimarknaden. På grund av en avtagande produktivitetsökning väntas utbudet däremot inte öka i lika snabb takt som tidigare. Stigande kostnader för jordbrukets insatsvaror är en annan orsak till att produktionsökningen minskar. EU är normalt nettoexportörer av spannmål, mejeriprodukter, griskött och kyckling men nettoimportör av oljeväxter (inkl. proteinfoder), nötkött samt får- och lammkött.

Successiva reformer av EU:s marknadsregleringar, där garanterade priser har sänkts och jordbrukarna har kompenserats med direktstöd, har medfört att marknadspriserna numera ligger i nivå med världsmarknadspriserna. EU förväntas inte använda några marknadsreglerande åtgärder för att ta hand om överskott på marknaden under den kommande tioårsperioden.

Trots de tullsänkningar som har gjorts till följd av WTO:s jordbruksavtal så ligger EU:s tullar kvar på en hög nivå för exempelvis nötkött, socker och mejeriprodukter. Tullarna försvårar och kan i vissa fall hindra import. Import möjliggörs i vissa fall genom kvoter som kan vara till reducerad tull eller helt tullfria och som kan gälla alla eller bara vissa länder.

3.1.3 Den svenska marknaden

Jordbruket har, sedan Sverige blev medlem i EU, fått tillgång till en större marknad samtidigt som konkurrensen har ökat på den inhemska marknaden.

Efterfrågan på livsmedel i Sverige har ökat, i synnerhet på animalieprodukter. Kött är ett livsmedel med hög priselasticitet. EU-inträdet innebar en ökad konkurrens som har gett förhållandevis billigare kött och ett breddat utbud av produkter. Lågpriskedjornas inträde, liksom en ökning av

livsmedelshandelns egna märkesvaror, har även varit faktorer som haft betydelse för prispressen. Under de senaste åren har importen av kött, ost och yoghurt till Sverige ökat kraftigt. Produktionen av svensk matfågel har ökat men långsammare än konsumtionen. Inom gris- och nötköttsproduktionen har trenden utvecklats i negativ riktning. Svenska producenter har haft svårt att konkurrera med importen, särskilt inom restaurang och offentlig sektor där råvarorna blir mer anonyma och priset får en ökad betydelse.

Produktionsvolymerna i branscher som mjölk, nötkött- och grisköttsproduktion har minskat under senare år. Det finns samtidigt flera branscher som har en mer positiv utveckling. Det gäller till exempel äggproduktion, produktion av matfågel, får, köks- och plantskoleväxter samt av spannmålsproduktion i områden med goda naturgivna produktionsförutsättningar. Spannmålsodlingen i Sverige har varit stabil och vid normal avkastning har Sverige exportöverskott av spannmål.

3.2 Svenskt jordbruk

Jordbruket i Sverige genomgår sedan en lång tid en omfattande omstrukturering och rationalisering. Inom flera sektorer bedrivs dock verksamhet i både liten och stor skala, till exempel i nötkötts- och spannmålsproduktionen. Den långsiktiga utvecklingen för svenskt jordbruk följer de trender som gäller för liknande länder i västvärlden.

Några av de viktigaste kännetecknen för utvecklingen är att:

- produktionen blir mer resurseffektiv
- produktiviteten ökar, dock inte lika snabbt som tidigare
- företagens storlek ökar och företagen blir geografiskt allt mer koncentrerade
- många företag blir mer specialiserade inom sin jordbruksproduktion

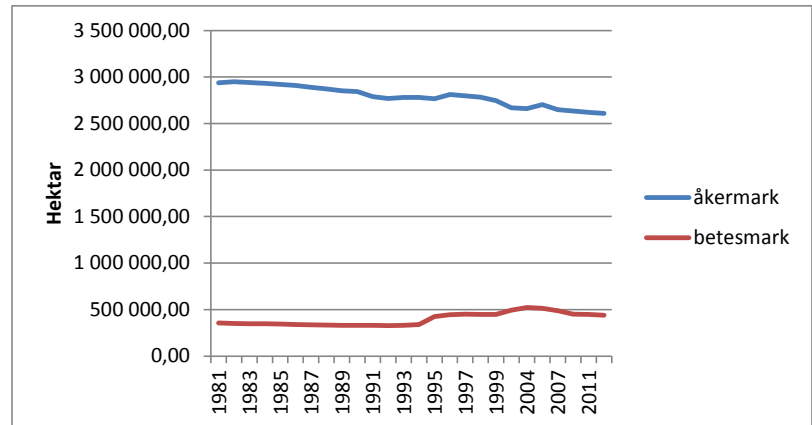
- vissa företag diversifierar sin jordbruksproduktion med egen förädling, nya former för försäljning, eller upplevelsebaserad verksamhet
- vissa företag diversifierar med verksamheter utanför sektorn
- jordbruksföretagarnas medelålder ökar

Det som till viss del avviker för Sverige jämfört med andra länder är att produktionen minskar för flera jordbruksprodukter som är viktiga för jordbruksekonomin och sysselsättningen. Som exempel kan nämnas att Tyskland under de senaste åren har ökat sin grisköttsproduktion och att flera av de nya medlemsländerna i Central- och Östeuropa har ökat mjölkproduktionen.

Sverige har dessutom i många avseenden striktare djurskyddslagstiftning än andra EU-länder, exempelvis när det gäller beteskrav för mjölkkor, fixering av suggor, beläggningsgrad för fågel och krav på stallmiljön. En förbättrad djurvelfärd är positivt för produktiviteten men kan också leda till ökade kostnader.

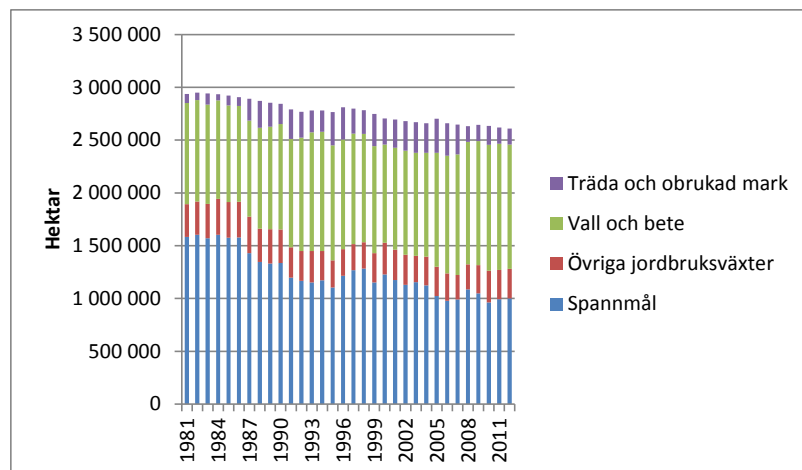
3.2.1 Resursanvändning och produktion i Sverige

Både åker- och betesmark har sedan lång tid tillbaka successivt minskat genom att marken övergått i annan användning, främst genom beskogning men även till viss del genom bebyggelse. Minskningstakten har varit relativt stabil över tiden. I samband med 1990 års jordbrukspolitiska reform påskyndades nedläggningen medan EU-inträdet ledde till en liten ökning av arealerna jordbruksmark. Ökat stöd till betesmark bidrog till en ökning av arealen i slutet av 1990-talet. Under de senaste åren har det dock skett en viss minskning även av betesmarksarealen. Beroende på definitionen av betesmark respektive åkermark samt jordbrukets rationalisering har mark växlat mellan markslagen åker och betesmark.

Figur 3.1 Jordbruksmarkens förändring 1981–2012, antal hektar

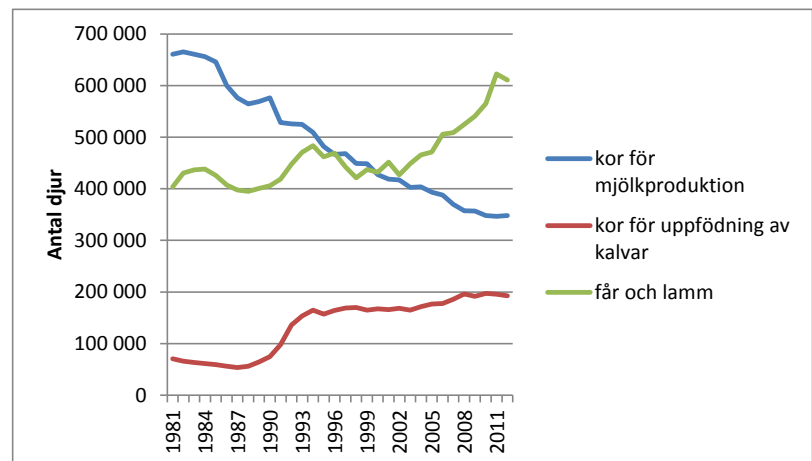
Åkermarken utnyttjas allt mera extensivt. Spannmålsodlingen har minskat med drygt 0,5 miljoner hektar sedan början på 1980-talet medan vall och bete har ökat med 0,2–0,3 miljoner hektar. Odlingen av övriga grödor, bland annat oljeväxter, potatis, sockerbetar och trädgårdsväxter har varit relativt oförändrad. Dessa grödor utgör dock sammantaget inte mer än tio procent av den totala arealen. Trädan ökade kraftigt i slutet av 1980-talet när det infördes ersättning för att ta mark ur produktion. Andelen mark i träda bestod även efter EU-inträdet eftersom träda var obligatoriskt för att få del av EU:s arealbidrag. Under de senaste åren har trädeskravet tagits bort och högre marknadspriser har medfört att en mindre areal trädas. En del av trädan har dock övergått i annan relativt passiv markanvändning såsom extensiv vallodling.

Figur 3.2 Åkermarkens användning 1981–2012, hektar



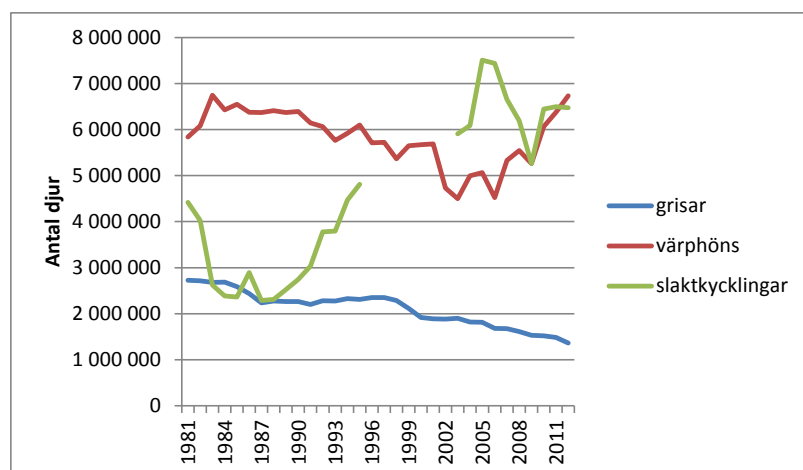
Animalieproduktionens utveckling ser olika ut för olika djurslag. Antalet mjölkkor har minskat kraftigt sedan början av 1980-talet medan antalet kor för köttproduktion (am- och dikor) ökade i samband med 1990 års reform när stöd gavs till omställning av åkermark till bland annat betesmark. Reformeringen av EU:s jordbrukspolitik har också gynnat den extensiva kött- och fårproduktionen genom ökat stöd till betesmarker. Den extensiva animalieproduktionen där foderstaten främst består av vall och/ eller bete är av avgörande betydelse för att de nationella målen för biologisk mångfald ska kunna uppnås. Totalt sett har antalet betande lantbruksdjur minskat med tio procent sedan början av 1980-talet.

Figur 3.3 Förändring i djurantal för am- och dikor, mjökkor samt för får och lamm, 1981–2012



Antalet grisar och värphöns var relativt konstant fram till EU-medlemskapet. Under de senaste åren har antalet grisar minskat och ligger ungefär på 80 procent av 1980 års nivå. Antalet slaktkycklingar har däremot ökat med ca 75 procent sedan 1980 och även antalet värphöns har ökat.

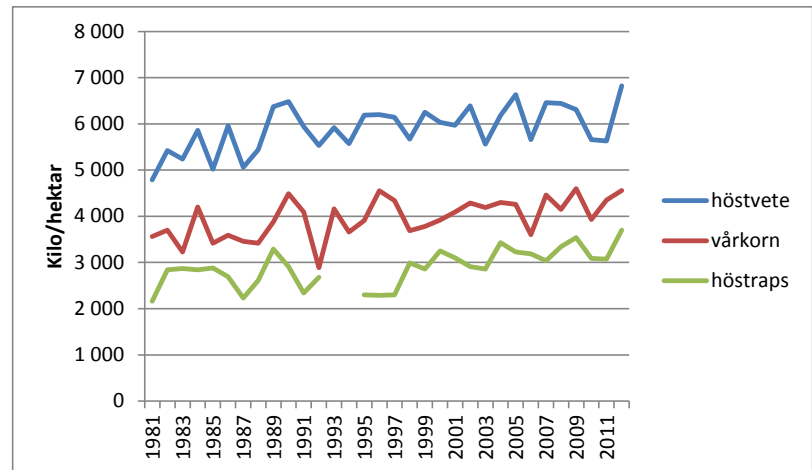
Figur 3.4 Förändring i djurantal för gris och fjäderfä, 1981–2012



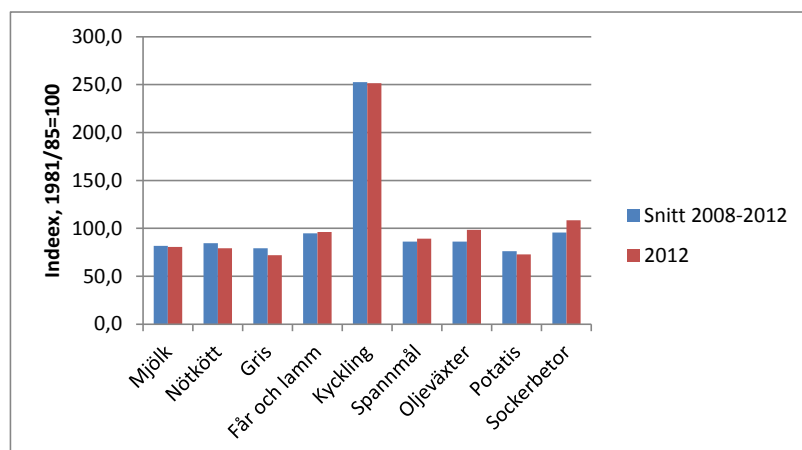
Generellt sett har både jordbruksarealen och antalet djur minskat. Den totala produktionen påverkas dock inte lika mycket eftersom avkastningen samtidigt har ökat. I köttproduktionen har framsteg gjorts genom snabbare tillväxt, minskad foderförbrukning och mer kött per djur. Takten i avkastningsökningen är dock inte lika snabb som den var för några årtionden sedan. Låga produktpriser och ökat fokus på miljövärden och extensivare produktion kan vara några orsaker till att avkastningen inte ökar lika snabbt som tidigare.

Sverige ligger, i en internationell jämförelse, på en mycket hög avkastningsnivå inom mjölkproduktionen och inom EU är det bara några få länder som har högre avkastning. Även inom grisproduktionen har Sverige bra produktionsresultat, bland annat i form av låg foderförbrukning per kilo kött. I södra Sverige ligger hektaravkastningen för de flesta grödor på en hög avkastningsnivå även med internationella mått mätt. Längre norrut missgynnas odlingen av klimatet och avkastningen har därför inte förutsättningar att nå de högsta nivåerna.

Figur 3.5 Avkastning av spannmål, 1981–2012



Figur 3.6 Produktionsutveckling för olika jordbruksprodukter, index, 1981/85 = 100



3.2.2 Sysselsättning

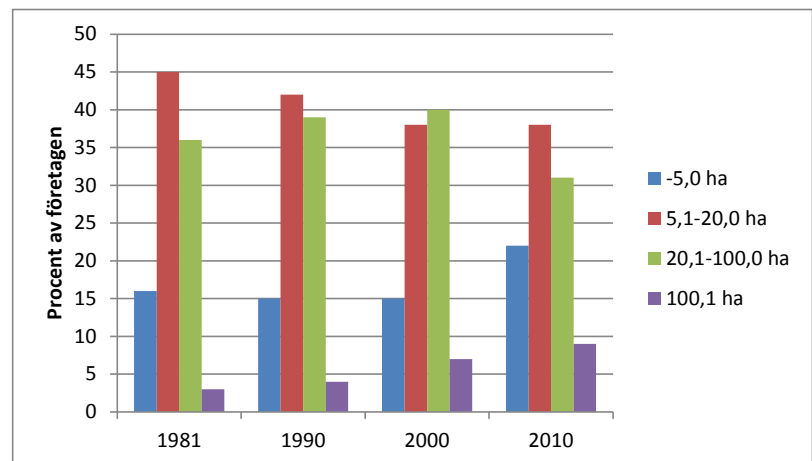
Arbetskraften i jordbrukssektorn har minskat över tiden. Antalet sysselsatta, inklusive familjemedlemmar och tillfälligt sysselsatta, uppgår enligt SCB:s statistik för 2010 till ca 177 000 personer. Jämfört med 1995 är det en minskning om ca 20 000 personer, även om förändringen på senare år har varit relativt liten. Räknas antalet sysselsatta om till antal årsarbetskrafter blir förändringen större. Mellan 1995 och 2010 har antalet årsarbetskrafter inom jordbruket minskat från ca 88 000 till 57 000. Vidgas sektorn till att även omfattas av livsmedelsindustrin tillkommer ungefär 50 000 sysselsatta. Jordbruket bidrar även till sysselsättning inom olika service- och tjänsteföretag, transportföretag och liknande. En genomsnittlig mjölkproducent uppskattas skapa arbetstillfällen för ytterligare fyra till fem personer. Jordbruket är särskilt viktigt för sysselsättning i vissa regioner.

3.2.3 Strukturutveckling

Det finns drygt 70 000 jordbruksföretag i Sverige. Sett över en längre tidsperiod har antalet företag minskat och sedan början på 1980-talet har antalet företag minskat med ca 40 procent. Det är främst de medelstora företagen som har mellan 20–100 hektar som minskar medan antalet stora företag ökar.

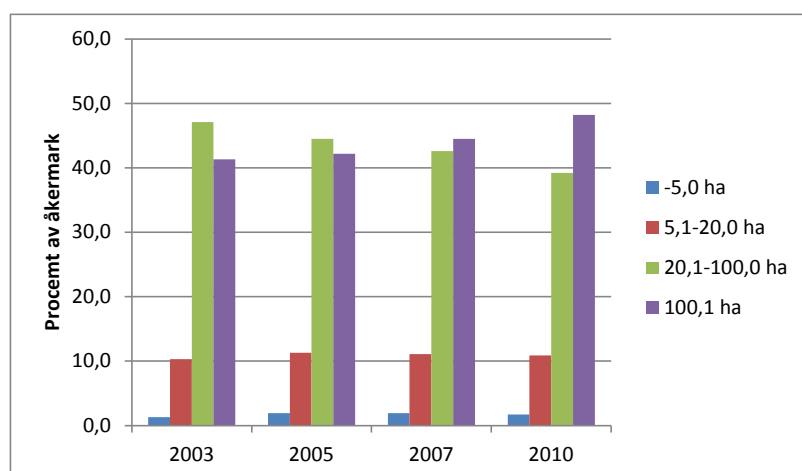
De senaste åren har även antalet små företag ökat. Intresset för så kallade hästgårdar i närheten av stora städer kan ha bidragit till detta. Det finns cirka 15 000 företag med mindre än fem hektar åkermark.

Figur 3.7 Antal företag i procent och hur mycket åkermark de brukar



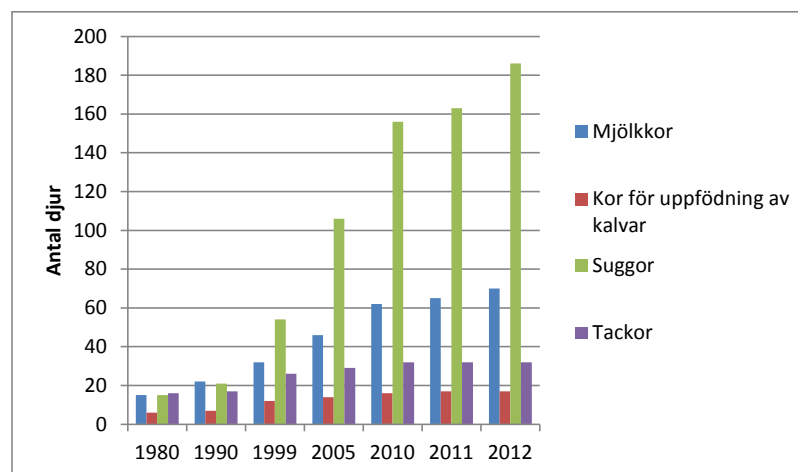
Företag med mer än 100 hektar åkermark utgör i dag nära tio procent av antalet företag men brukar nära på hälften av åkermarksarealen. Företagen med mindre än fem hektar åkermark brukar inte mer än cirka två procent av arealen. Sett över tiden ökar de stora företagen sin storlek och antalet medelstora företag blir färre.

Figur 3.8 Andelen i procent av åkermarken som brukas av företag med en viss storlek



Antalet företag inom respektive produktionsgren har minskat i snabbare takt än antalet djur och antalet hektar. Ofta har det skett snabba strukturrationaliseringar i samband med att ny teknik har blivit tillgänglig. Ett exempel på detta är mjölksektorn där robotmjölkningen har drivit på utvecklingen mot större enheter. Medelkoantalet inom mjölksektorn är för närvarande drygt 70 kor, vilket innebär att medeltalet har mer än fördubblats på tio år. Hälften av mjölkkorna finns i nuläget på företag med 100 kor eller flera. För tio år sedan var motsvarande andel ca 25 procent.

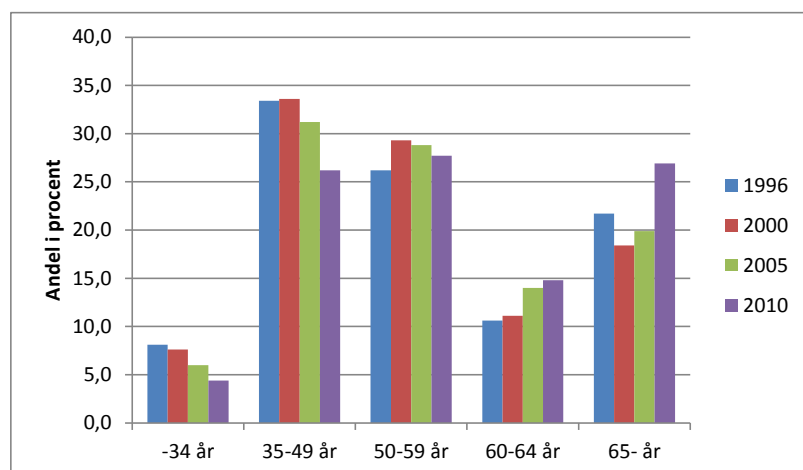
Inom gris- och fjäderfäsektorn skedde utvecklingen mot specialiserade företag redan tidigare. Det finns ca 700 företag med smågrisuppfoädnng och ca 1 000 med slaktgrisar. På drygt tio år har antalet företag med grisar minskat med lite mer än 70 procent. Hälften av alla får finns i dag i besättningar med fler än 100 tackor och dessa företag utgör cirka 10 procent av företagen.

Figur 3.9 Antal djur i medeltal per företag

3.2.4 Åldersstruktur

Den största andelen jordbrukare i Sverige finns i åldersgruppen 50–59 år. Under den senaste tioårsperioden har antalet jordbrukare under 35 år minskat medan antalet brukare över 65 år ökat. I gruppen under 35 år finns fyra procent av lantbrukarna och andelen har halverats sedan mitten av 1990-talet. Drygt 40 procent av jordbrukarna är över 60 år.

Figur 3.10 Åldersfördelningen bland jordbrukarna, procent



Andelen äldre lantbrukare är större för de mindre jordbruken än för de större. Ca 30 procent av företagen med mindre än 20 hektar åkermark har brukare som är äldre än 60 år medan enbart ca tio procent av gårdarna med mer än 100 hektar har brukare över 60 år.

3.2.5 Geografisk koncentration

Jordbruksproduktionen i Sverige har blivit allt mer geografiskt koncentrerad. I områden med sämre förutsättningar för jordbruksproduktion har åkermarken tagits ur produktion i betydligt högre grad än i områden med bättre förutsättningar. Sedan början på 1980-talet har åkerarealen minskat med ca tio procent i genomsnitt för hela landet. I norra Sverige har arealen minskat med 20–30 procent. Även i Götalands skogsbygder och i Stockholms län med angränsande områden ligger minskningen på ca 20 procent.

När det gäller animalieproduktionen är bilden något annorlunda. Mjölproduktionen har minskat förhållandevis mycket även i slättområdena eftersom det har skett en specialisering mot växtodling. Produktionen i mellanbygder har

minskat mindre och lokalt till och med ökat. Det finns dock kommuner i Svealands och Norrlands inland där det i dag inte finns något mjölkföretag.

3.2.6 Jordbruket och ekosystemtjänster

Lantbrukets produktion är möjligt tack vare flera olika ekosystemtjänster samtidigt som lantbruket i sig levererar ett antal ekosystemtjänster. Lantbruket levererar direkta ekosystemtjänster som är tydligt kopplade till nyttigheter eller varor för oss människor exempelvis i form av grödor, kött, frukt eller bär, och upplevelsevärden i odlingslandskapet. De direkta ekosystemtjänsterna är beroende av indirekta ekosystemtjänster så som växternas fotosyntes, insekters pollinering av grödor, biologisk kontroll av skadegörare, och mikroorganismers bidrag till jordmånsbildning.

Lantbruket kan ha både positiv och negativ inverkan på ekosystemtjänster. Positiv påverkan kan uppkomma bland annat genom att betande tamdjur bidrar till pollinering, biologisk kontroll, bibehållna natur- och kulturarv, rekreationsvärden, turism och fritidsaktiviteter. Detta beror på att de betande djuren direkt upprätthåller öppna örtrika betesmarker, men också genom att djuren utfordras med hö från slåttermarker. Negativ påverkan kan bland annat uppkomma genom jordbearbetning vilket kan öka risken för växtnäringsläckage och leda till övergödning av sjöar och hav. Detta kan dock motverkas genom ekosystemtjänster i vatten och våtmarker som kan minska dessa negativa effekter genom utspädning, uppfångande och återcirkulation av växtnäring.

4 Jordbrukspolitik

4.1 Jordbrukspolitikens utveckling

4.1.1 Jordbrukspolitikens utveckling globalt

Under 1800-talet beslutade ett flertal länder om att vidta jordbrukspolitiska åtgärder med påverkan utanför landets gränser. De åtgärder som vidtagits tidigare, till exempel skiftesreformer, var i första hand angelägenheter inom respektive land. Under slutet av 1800-talet nyodlades stora arealer och det blev möjligt att transportera jordbruksprodukter över långa avstånd. På den europeiska marknaden föll priserna till följd av den ökade konkurrensen. I vissa länder, till exempel Sverige, reagerade man genom att införa tullar i syfte att skydda den inhemska produktionen. I andra länder, till exempel Danmark, valde man att dra nytta av den billiga spannmålen i syfte att gynna den inhemska animalieproduktionen.

Både den finansiella krisen i slutet av 1920-talet och andra världskriget förde med sig ökade regleringar och stödåtgärder för att skydda jordbruket på många håll i världen.

Först under 1990-talet fattades beslut om ett jordbruksavtal i samband med Världshandelsorganisationens, WTO:s, bildande 1995. Syftet med jordbruksavtalet är en ökad marknadsliberalisering av världshandeln med jordbruksprodukter. Det sattes bl.a. upp tak för hur mycket handelsstörande stöd och exportbidrag som kunde ges och en nedtrappning av tullarna påbörjades. Förhandlingarna i den s.k. GATT-Uruguay-rundan

som ledde fram till beslutet om jordbruksavtalet innebar att reformarbetet tog fart i både USA och EU.

Det har visat sig vara svårt att nå enighet om en revidering av jordbruksavtalet i syfte att åstadkomma ytterligare handelsliberalisering. Förhandlingar har pågått sedan 2001 inom ramen för den så kallade Doharundan. Det mini-paket som antogs vid WTO:s ministermöte på Bali den 3-7 december 2013 omfattar ett fåtal jordbruksrelaterade frågor. Mest relevant för EU:s gemensamma jordbrukspolitik är en politisk deklaration om att WTO-medlemmarna ska vara mycket restriktiva i användandet av alla former av exportstöd, dock inte juridiskt bindande. Ett post-Bali arbetsprogram för Doharundan ska tas fram under 2014. I avsaknad av avslutade WTO-förhandlingar har utvecklingen gått mot allt fler bilaterala avtal mellan enskilda länder och grupper av länder. Dessa avtal omfattar dock normalt inte åtaganden om jordbruksstöd.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har sedan en lång tid tillbaka gjort mätningar av hur stor andel av jordbrukarnas inkomster i olika länder som härrör från stöd. Stödandelen har minskat från ca 40 procent av producenternas intäkter till ca 20 procent under perioden 1986–2012, med stora variationer länder emellan. Eftersom stödåtgärder i flera länder fortsatt är kopplade till marknadspriserna beror minskningen många gånger snarare på de relativt höga priser som har varit gällande under senare år än på faktiska jordbrukspolitiska reformer. Frikopplade inkomststöd stöd till miljöåtgärder eller till utveckling av verksamheter som kompletterar jordbruksproduktionen har dock blivit allt vanligare.

WTO:s jordbruksavtal och pågående förhandlingar inom WTO har haft stor inverkan på de jordbrukspolitiska reformer som EU vidtagit de senaste tjugo åren. Dessa reformer har inneburit att stöd i betydligt mindre utsträckning kopplas till produktionen för att i stället utformas som frikopplade inkomststöd.

4.1.2 Jordbrukspolitikens utveckling i Sverige

I Sverige har regleringen av jordbruket en lång historia. Under den senare delen av 1800-talet ökade handeln med jordbruksprodukter tullar infördes i Sverige för att skydda den inhemska produktionen. Mellan 1930- och 1980-talens slut dominerades svensk jordbrukspolitik av en vilja att skydda inhemsk produktion för att säkerställa befolkningens försörjning. Målen för politiken som bland annat formulerades 1947, 1967 och 1977 utgjordes av ett inkomstmål, ett produktionsmål, ett självförsörjningsmål samt ett effektivitetsmål. Tyngdpunkten i hur målen beaktades har inte varit konstant över tiden. Medlen utgjordes främst av gränsskydd och inre prisregleringar.

År 1985 förändrades målen och kom även att fokusera på regional balans, god miljö, en långsiktig hushållning med naturresurserna och ett tydligare fokus på konsumenterna. År 1990 beslutade riksdagen om en genomgripande förändring av jordbrukspolitik. Jordbruket skulle likställas med övrig näringsverksamhet och agera på marknadens villkor. Beslutet genomfördes aldrig fullt ut eftersom Sverige året därpå ansökte om svenskt medlemskap i den Europeiska gemenskapen (EG).

Sverige har sedan EG-medlemskapet 1995 tillsammans med andra liberala länder varit en stark pådrivande kraft för marknadsorientering och avreglering av den gemensamma jordbrukspolitik.

4.1.3 Utvecklingen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Grunden för den gemensamma jordbrukspolitik lades redan år 1957 i samband med att den Europeiska ekonomiska gemenskapen, föregångaren till Europeiska unionen, grundades. Gemenskapen hade då ett underskott på jordbruksprodukter och ville därför säkerställa en tryggad livsmedelsförsörjning för konsumenterna. De mål som fastställdes för den gemensamma

jordbrukspolitiken gäller än i dag: *ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för producenterna, marknadsstabilitet, tryggad livsmedelsförsörjning och tillgång till varor och rimliga livsmedelspriser för konsumenterna.* Mellan 1950- och 1990-talen var prisregleringar och gränsskydd de huvudsakliga medlen som tillämpades. Politiken stimulerade produktionen och överskott exporterades till övriga världen med hjälp av exportbidrag. EG fick då omfattande kritik från handelspartners och utvecklingsländer.

För att råda bot på problemet med överproduktion beslutade ministerrådet år 1992 om den första av en serie marknadsliberala reformer. Beslutet innebar att producenterna fick stöd genom djur- och arealbidrag snarare än i förhållande till priserna på marknaden. År 1999 togs ytterligare ett beslut i samma riktning. Då fick också landsbygdspolitiken en tydligare roll i jordbrukspolitiken genom att åtgärder för miljö- och landsbygdsutveckling sammanfördes i en särskild förordning. 2003 års reform som trädde i kraft från och med 2005 innebar ett stort steg mot marknadsorientering då en stor del av stöden frikopplades från storleken på produktionen. Ytterligare steg togs 2008 i "hälsokontrollen". Valet av gröda, det vill säga om exempelvis spannmål, vall eller träda odlas ett visst år påverkar därmed inte det utbetalade stödbeloppet. Vissa djur- och arealbidrag och vissa marknadsstöd har dock behållits och finns kvar än i dag i flera av EU:s medlemsländer.

4.2 EU:s jordbrukspolitik i dag

Den gemensamma jordbrukspolitiken är i dag indelad i två så kallade pelare där den första pelaren utgörs av marknadsstöd och direktstöd. Den andra pelaren utgörs av stöd till landsbygdsutveckling inom ramen för landsbygdsprogrammen.

Marknadsstöden består främst av offentligt uppköp och subventioner till privat lagring av vissa varor. Dessutom finns ett antal särskilda stödprogram vars syfte är att stärka

producenternas makt inom vissa marknader. Endast några procent av den totala jordbruksbudgeten går i dag till marknadsstöd.

Direktstödet utgör den största delen av budgeten och består främst av frikopplade inkomststöd som betalas ut oavsett produktion så länge marken sköts som jordbruksmark och att lantbrukaren följer gällande lagstiftning inom vissa områden vilket kallas för tvärvillkor. Detta direktstöd kallas för gårdsstöd i Sverige. Inom ramen för direktstödet har medlemsstaterna relativt stor frihet att välja utformningen. Vissa länder betalar ut stödet i förhållande till varje enskilt jordbruks historiska produktion medan andra helt har regionaliserat stödet och betalar ut samma belopp till all areal inom en region.

Inom direktstödet finns även möjligheter att i begränsad omfattning fortsatt ge djur- och arealbidrag. Under de senaste åren har dock sådana stöd minskat, även om många länder fortfarande har kvar stöd till någon sektor. Sverige valde 2003 att koppla stöd till produktion av handjur i nötköttssektorn. I 2008 års reform blev det obligatoriskt att frikoppla dessa stöd.

Landsbygdspolitiken ger medlemsstaterna mycket stor frihet att själva utforma stöd och åtgärder. Dessutom skiljer sig landsbygdspolitiken från marknadsstöden och direktstödet genom att medlemsstaterna måste skjuta till nationella medel utöver EU-finansieringen. Inom det svenska landsbygdsprogrammet för 2007–2013, lades nästan två tredjedelar av medlen på åtgärder för att antingen förstärka jordbrukets positiva miljöeffekter i form av kollektiva nyttigheter eller att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan. Utöver detta finns det i programmet bland annat åtgärder för att stärka jordbrukets konkurrenskraft samt för att skapa förutsättningar för tillväxt, kompetensutveckling och samarbete på landsbygden.

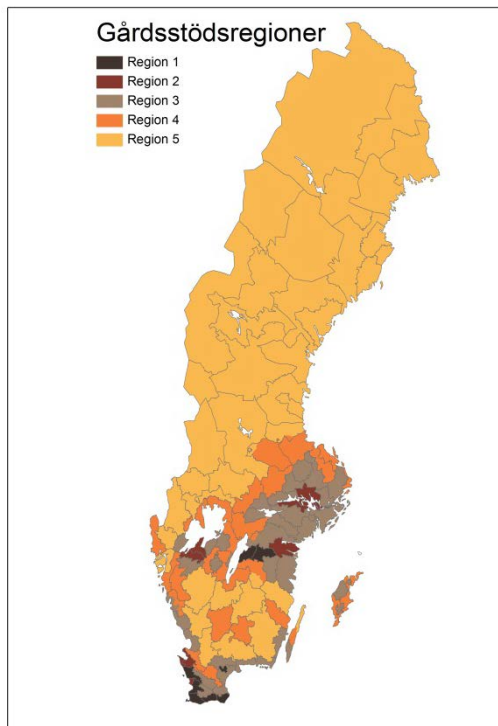
4.2.1 Gårdsstödet i Sverige i dag

För att få gårdsstöd måste lantbrukaren ha stödrätter. Lantbrukarna tilldelades 2005 en stödrätt per hektar jordbruksmark som anmälades i ett administrativt system. Stödrätternas värde består av en del som beror på regiontillhörighet och ägoslag (grundbelopp) samt en del som är ett individuellt påslag (tilläggsbelopp) vars storlek beror på vissa specifika stöd som tidigare har utgått till lantbrukaren. Det genomsnittliga värdet på stödrätter är ca 200 euro per hektar men enskilda stödrätter kan vara värda upp till 5 000 euro per hektar. Från och med 2010 måste ansökan, i normalfallet, innehålla minst fyra hektar jordbruksmark och lantbrukaren måste ha motsvarande antal stödrätter i rätt region.

Ungefär tre fjärdedelar av stödet betalas ut som grundbelopp. Resterande belopp har fördelats som tilläggsbelopp och en lantbrukare med tilläggsbelopp erhåller både grundbelopp och tilläggsbelopp. Sverige har i dag inte några djur- eller arealbidrag.

Sverige är uppdelat i fem stödrättsregioner och de genomsnittliga stödnivåerna skiljer sig mellan dem. Stödrättsvärdena i regionerna bygger på spannmålsavkastningen under en historisk referensperiod. Högre stöd betalas därmed ut i regioner med bättre produktionsförutsättningar. Stödrätter som 2005 delades ut till betesmark i region 1–4 fick ett lägre värde än stödrätter som delades ut till åkermark.

Även inom regionerna finns skillnader mellan stödrätternas värde. Skillnaderna beror på de ovan nämnda tilläggsbeloppen.



Tilläggsbelopp har i Sverige delats ut till producenter som under en viss referensperiod producerat socker, stärkelsepotatis, nötkött eller mjölk. Utdelningen har gjorts i samband med att stödet till dessa produktionsgrenar har frikopplats. Tilläggsbeloppen fördelades utifrån värdet på gårdens tidigare produktion av dessa produkter och fördelades ut på respektive gårds areal. Ungefär 22 procent av det totala gårdsstödet delades ut som tilläggsbelopp till mjölk- och nötköttsproducenter och ungefär tre procent till sockerbets- och stärkelsepotatisproducenter. Baserat på produktionen under en historisk referensperiod genomfördes frikopplingen år 2005 för am- och dikor, 2006 för sockerbetor, 2007 för mjölk, 2005 och 2012 för handjur och 2012 för stärkelsepotatis.

De historiska referenserna som tilläggsbeloppet baseras på är för am- och dikobidraget och slaktbidraget 2000–2002. För socker utgör lantbrukarens kontrakteringsrätt med företaget Danisco den 20 mars 2006 den historiska referensen. Historisk referens för mjölk är mjölkkvoten och minst en leverans kvotåret 2006/2007, det vill säga från den 1 april 2006 till den 31 mars 2007. Den historiska referensen för handjur är den 1 oktober 2009 till den 31 december 2011.

Stöden varierar alltså utifrån vilken region som lantbrukaren hör hemma och huruvida lantbrukaren har tilläggsbelopp. Lantbrukare i samma region som har erhållit tilläggsbelopp för samma typ av produktion kan dessutom ha olika stöd per hektar. Det beror på att tilläggsbeloppen fördelades på areal som lantbrukaren hade vid frikopplingen. Dessutom har vissa företagare valt att allokera tilläggsbelopp till endast några av dennes stödrätter.

Eftersom stödrätterna får byta ägare inom regionerna och inte heller är kopplad till någon viss areal är det inte alltid den producent, gård och produktionsinriktning som stödnivån en gång baserades på som har tilläggsbeloppen. Det är möjligt för en lantbrukare att ha kvar höga tilläggsbelopp även om denne upphört med den produktion som tilläggsbeloppen grundar sig på.

Regler och administration av stödet

Sveriges val 2005 syftade till att inkludera all jordbruksmark i gårdsstödet. Med jordbruksmark avses åkermark, betesmark och permanenta grödor. För att definiera de olika markslagen som kan få stöd finns definitioner på EU-nivå som sedan tillämpas av medlemsstaterna.

Gårdsstödet är kopplat till olika så kallade tvärvillkor. Tvärvillkor är krav som ska uppfyllas för att den sökande ska ha rätt till stödet. Tvärvillkoren utgörs i dag dels av EU-gemensam lagstiftning inom områdena miljö, folkhälsa, djurhälsa,

växtskydd, djurskydd och anmälan av smittsamma djursjukdomar, dels även av normer för att upprätthålla god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Om en lantbrukare inte uppfyller tvärvillkoren görs procentuella avdrag från gårdsstödet. För att öka förståelsen för reglerna inom tvärvillkor och vilka villkor som gäller för att få stöd tillhandahåller Sverige tvärvillkorsrådgivning där staten står för 70 procent av kostnaden om lantbrukaren väljer att ta del av rådgivningen.

Konsekvenser av nuvarande utformning av gårdsstödet

I takt med att de jordbrukspolitiska reformerna har genomförts har marknadens roll ökat och jordbrukspolitikens roll minskat för vad och hur mycket som produceras inom EU.

Jordbrukets produktionsinriktning påverkas i liten omfattning av jordbrukspolitiken eftersom stöden har frikopplats från produktionen. Stödets funktion som inkomststöd är dock fortfarande viktig. Detta gäller inte minst för många lantbrukare med mjölk- och nötköttsproduktion. Gårdsstödet som inkomststöd får dock minskad betydelse med tiden eftersom stödet leder till högre markvärden och högre arrendepriiser. Detta kan i sin tur skapa hinder för unga lantbrukare som vill utöka sin verksamhet och gynna de som redan är etablerade.

En miljöeffekt som uppkommit till följd av att djurbidragen har tagits bort är att hävden av betesmarker minskat eftersom antalet djur minskat. Därmed har möjligheten att uppnå det av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” försämrats. Hävden av betesmarker gynnas av satsningar på ersättningar till betesmark inom landsbygdsprogrammet och av gårdsstödet.

4.3 Beskrivning av 2013 års reform

Nedan följer en beskrivning av 2013 års reform samt vilka förändringar som reformen innebär och vilka nationella val som den ger upphov till.

4.3.1 2013 års reformbeslut

Till följd av Lissabonfördraget har 2013 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) för första gången beslutats med ett så kallat ordinarie beslutsförfarande. Det innebär att ministerrådet och Europaparlamentet gemensamt antar lagstiftningen.

EU-kommissionen presenterade sitt förslag till ny gemensam jordbrukspolitik i oktober 2011. Kommissionens syfte med reformen var bland annat att få ett mer riktat och rättvist inkomststöd, att få ut mer miljönytta, att möjliggöra en förnygring av lantbrukssektorn samt förenkling.

Förhandlingar mellan ministerrådet, Europaparlamentet och EU-kommissionen resulterade i att en övergripande överenskommelse om reformen av GJP nåddes i juni 2013.

Budgeten för GJP fastställdes i förhandlingarna inom Europeiska rådet om den fleråriga budgetramen för 2014–2020 i februari 2013 och innebar bland annat en minskning av budgeten för direktstödet med nära fem procent. Inom ramen för beslutet om den fleråriga budgetramen ingick även flera komponenter i direktstödsförordningen såsom utökad utjämning av direktstöd mellan medlemsstater, möjlighet att föra över gårdsstöd till landsbygdsprogram och vice versa samt frivillig maxgräns för hur mycket gårdsstöd ett jordbruksföretag kan erhålla.

4.3.2 Reformens innebörd

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken innebär en totalt sett minskad budgetomfattning samtidigt som de tre delarna i GJP, marknadsstöd, direktstöd (gårdsstöd) och landsbygdsstöd, kvarstår. Det gjordes inte några större framsteg för ökad marknadsorientering i reformen. Reformen innebär vidare att skillnaderna i direktstödnivåer mellan medlemsländer och mellan lantbrukare minskar. Dessutom innebär reformen att en rad nya komponenter införs inom ramen för direktstödet. Nedan finns en översiktlig beskrivning av överenskommelsens innebörd framför allt för gårdsstödet. För detaljerade beskrivningar hänvisas till kapitel fem till åtta.

Nationella tak och budget

Den totala budgeten för jordbrukspolitiken kommer att minska för 2014–2020 både i absoluta termer och som andel av EU:s totala budget. Jordbruksbudgeten kommer att utgöra nära 40 procent av den totala budgeten.

EU-budgeten för landsbygdsutveckling minskar totalt sett mer än för gårdsstöden. De medel som tilldelas Sverige nationellt för gårdsstöd och landsbygdsutveckling minskade totalt sett med drygt fem procent i löpande priser (korrigerat för bland annat inflation).

Från och med 2014 kommer en krisreserv för exceptionella marknadspriser att införas inom ramen för budgeten för gårdsstödet. Maximalt kan krisreserven omfatta en procent av gårdsstödsbudgeten. Stödbelopp under 2 000 euro per jordbruksföretag ska inte bidra med medel till krisreserven.

Den nya definitionen av betesmark

Den nya betesmarksdefinitionen gör det möjligt för medlemsstater att under vissa förutsättningar inkludera marker i gårdsstödet som domineras av annat än gräs, men som ändå betas och som inte ingår i gårdsstödet i dag.

Definition av aktiv lantbrukare

Gårdsstödet ska från och med 2015 endast tilldelas de lantbrukare som definieras som aktiva lantbrukare. Det innebär att medlemsstaterna ska exkludera vissa verksamheter från att erhålla direktstöd. De verksamheter som är obligatoriska att exkludera från stödsystemet är flygplatser, järnvägar, vattenverk, fastighetsbolag och permanenta sport- och rekreationsmarker. Medlemsstaterna kan utöver detta obligatoriska krav välja att exkludera vissa andra verksamheter från stödsystemet.

Minskning av stödbelopp över 150 000 euro

Från och med 2015 ska gårdsstödsbelopp över 150 000 euro dras ner med minst fem procent (per jordbruksföretag). Medlemsstaten får välja hur mycket stöden över 150 000 euro ska reduceras, från fem procent upp till att hela stödbeloppet över 150 000 euro. Medel som dras in förs över till landsbygdsprogrammet. Medlemsstater behöver inte göra den obligatoriska reduktionen av stöd över 150 000 euro om medlemsstaten istället tillämpar möjligheten att ge ett högre stöd till de första hektaren.

Överföring av medel mellan gårdsstödet och landsbygdsprogrammen

Från och med 2015 får medlemsstater välja att föra över upp till 15 procent av gårdsstödsbudgeten till landsbygdsprogrammen eller vice versa. Överföring från gårdsstödet till landsbygdsprogrammen behöver inte medfinansieras med nationella medel, vilket är fallet för medel som används i landsbygdsprogrammen. Det är möjligt att se över möjligheten

att föra över pengar från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet 2017 med effekt från 2018.

Ny stödrättsutdelning

År 2015 ska en ny utdelning av stödrätter göras av medlemsstaterna. Medlemsstater som redan har delat ut stödrätter till all areal (regionaliserat gårdsstöd), vilket Sverige har gjort, kan dock välja att behålla befintligt stödrättssystem.

Utgjämning av gårdsstödsnivåer mellan medlemsstater och mellan lantbrukare

Stödnivåer för gårdsstöd i olika medlemsstater utjämnas genom att gapet mellan de med högst stödnivåer och de med lägst stödnivåer minskas. Sverige ligger mycket nära genomsnittet.

En utjämning ska även göras av lantbrukares stödrättsvärden för gårdsstödet. Medlemsstaterna ges stor flexibilitet i genomförandet av utjämningen men en viss utjämning måste genomföras.

Nationella reserven

Medlemsstaterna ska även fortsättningsvis ha en så kallad nationell reserv, alternativt en regional reserv, från vilken utdelning av stödrätter kan göras. Utdelning från reserven ska prioriteras till unga och nystartande lantbrukare. I övrigt kan reserven bland annat användas för att ge stödrätter till lantbrukare i syfte att motverka nedläggning av jordbruksmark eller för en generell ökning av alla stödrättsvärden.

Miljövillkor för gårdsstödet

Från och med 2015 införs nya miljövillkor som kopplas till 30 procent av gårdsstödet. De nya miljövillkoren innebär att lantbrukaren måste genomföra tre åtgärder på gården med syftet att förbättra miljön och begränsa klimatpåverkan. Dessa tre åtgärder är krav på odling av flera grödor varje år, att permanenta gräsmarker ska bevaras och att en viss andel av åkermarken ska utgöras av så kallade ekologiska fokusarealer. Undantag finns för

vissa typer av lantbruksföretag och möjlighet ges även att utföra andra åtgärder än de tre utpekade under förutsättning att det anses vara likvärdiga.

Stöd till områden med naturliga begränsningar

Alla medlemsstater har möjlighet att använda upp till fem procent av direktstödskuvertet till områden med naturliga begränsningar, en åtgärd som liknar den som finns i landsbygdsförordningen.

Stöd till unga lantbrukare

Medlemsstaterna ska ge ett extra stöd till lantbrukare som startar sin verksamhet när de är under 40 år. Stödet får maximalt utgöra två procent av direktstödskuvertet.

Djur- och arealbidrag

Medlemsstater ges möjlighet att ge en viss andel av direktstödet som djur- och arealbidrag. Stödet kan utgöra en årlig utbetalning baserat på areal eller antalet djur. Djur- och arealbidrag kan ges upp till 8–13 procent av gårdsstödet. Sverige har möjlighet att ge upp till 13 procent. Utöver detta ges möjlighet att införa ett arealbidrag för proteingrödor på ytterligare två procent av medlemsstatens gårdsstödsbudget. Djur- och arealbidragen får enbart ges till sektorer eller i regioner där viss jordbruksproduktion genomgår särskilda svårigheter och får enbart beviljas till den grad att det utgör ett incitament att bibehålla nuvarande produktionsnivåer.

Förenklat stöd för småbrukare

Ett särskilt stödsystem för småbrukare införs. Stödet är frivilligt för medlemsstaten att tillämpa. Lantbrukare som ingår i det särskilda systemet för småbrukare är undantagna från tvärvillkorskontroller och de nya miljövillkoren. Det finns flera alternativ till utformning av stödet.

Tvärvillkor

När det gäller tvärvillkoren innebär reformen få förändringar jämfört med dagens system. Skötselkravet om lägsta hävdkrav gällande igenväxning, regler vid användning av avloppsslam och krav på anmälan av smittsamma djursjukdomar har tagits bort från tvärvillkoren. I övrigt är reglerna inom tvärvillkoren i stort sett desamma som i dag.

Administration och kontroll

Reformen innebär att medlemsstaterna fortsatt ges möjlighet att betala ut förskott på 75 procent av miljöersättningarna efter att de administrativa kontrollerna är klara. Vidare ges medlemsstaten en möjlighet att betala förskott på 50 procent av direktstöden förutsatt att både administrativa kontroller och fältkontroller är avklarade. Förskott kan börja utbetalas från och med den 16 oktober.

Reformen ger även möjligheter att se över och förenkla hanteringen av arealbaserat stöd, särskilt när det gäller uppdatering och mätning av jordbruksmarkers areal samt hur jordbruksmark ska bedömas och kontrolleras för att säkerställa att arealen är stödberättigad.

Medlemsstater med ett väl fungerande kontrollsystem och låga felfrekvenser ges även möjlighet att minska antalet fältkontroller som normalt ligger på fem procent.

Jordbruksrådgivning

När det gäller systemet för jordbruksrådgivning innebär reformen att medlemsstaten måste tillhandahålla rådgivning inom fler områden än enbart tvärvillkor och stöd villkor, vilket är fallet i dag. Det kommer fortfarande att vara frivilligt för lantbrukaren att ta del av rådgivningen.

4.1.3.1 Nationella val till följd av reformen

Reformen innebär att ett antal val ska göras nationellt. Listan nedan sammanfattar de övergripande val som hanteras i denna promemoria.

1. Ska en utjämning av gårdsstödet mellan dagens regioner göras?
2. Hur stor utjämning av tilläggsbeloppen ska göras?
3. Ska areal- eller djurbidrag införas?
4. Ska medel föras över från gårdsstödet till Landsbygdsprogrammet eller vice versa?
5. Ska särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar införas inom ramen för gårdsstödet?
6. Hur ska det extra stödet till unga utformas?
7. Ska stöd till större företag reduceras med mer än 5 procent?
8. Ska mer stöd ges till lantbrukarnas första hektar jämfört med övrig areal?
9. Ska ett förenklat stöd till småjordbruk införas?
10. Ska dagens stödrätter behållas eller ska de ersättas med nya?
11. Ska ytterligare företag uteslutas från gårdsstödet (aktiv lantbrukare)?
12. Ska betesmarksdefinitionen ändras?
13. Vilka permanenta gräsmarker ska omfattas av plöjningsförbud?
14. Vad ska utgöra ekologiska fokusarealer?
15. Hur ska anpassningen av ekologiska fokusarealer i skogsrika områden göras?
16. Ska certifiering eller deltagande i miljöåtgärder i landsbygdsprogrammet göra att lantbrukare automatiskt kan tillgodogöra sig den del av gårdsstödet som är kopplad till de nya miljövillkoren?
17. Ska ekologiska fokusarealer tillämpas regionalt eller gruppvis?

5 Allmänna regler för gårdsstödet

Kapitlet om gårdsstödet allmänna regler handlar om regler och krav som måste uppfyllas av lantbrukaren för att denne ska vara berättigad till gårdsstöd. Reglerna omfattar också vilka marker som lantbrukaren kan söka gårdsstöd för. Det här kapitlet behandlar de nationella val som finns inom ramen för betesmarksdefinitionen och definitionen av aktiv lantbrukare. Kapitlet behandlar även tvärvillkorssystemet efter 2015 och krav på skötsel av jordbruksmark.

5.1 Betesmarksdefinitionen

5.1.1 Nationella val

Överenskommelsen innebär att medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en bredare betesmarksdefinition för gårdsstödet än i dag och därmed finns en möjlighet att inkludera fler marker i gårdsstödet än tidigare. Inom ramen för definitionen kan medlemsstaterna välja att inkludera marker som anses vara traditionellt hävdade som betesmarker i gårdsstödet.

Ändringarna av betesmarksdefinitionen i reformen var en viktig svensk förhandlingsframgång och det svenska påverkansarbetet fortsätter i samband med framtagandet av

detaljregler i syfte att skapa möjligheter att förändra dagens betesmarksdefinition i Sverige.

Med anledning av att det tekniska regelverket för den nya betesmarksdefinitionen ännu inte har beslutats och att ytterligare detaljregler förväntas så är bedömningar och förslag i detta kapitel preliminära.

5.1.2 Konsekvenser

5.1.2.1 Erfarenheter av dagens betesmarksdefinition

För att definiera olika typer av marker finns definitioner på EU-nivå som sedan tolkas och genomförs av medlemsstaterna. Den svenska betesmarksdefinitionen har ändrats flera gånger sedan 2005 efter att Sverige har fått kritik från EU-kommissionens revisorer. Genom förändringarna har bland annat vissa områden med buskar och träd ritats bort från den stödberättigade arealen.

Den svenska betesmarksdefinitionen är i dag utformad på ett sätt som innebär att flera av de marker som inte uppfyller definitionen för gårdsstödet kompenseras genom ersättningar från landsbygdsprogrammet i stället. Marker som får stöd från landsbygdsprogrammet utan att vara berättigade till gårdsstöd i dag är betesmarker med många träd och buskar samt alvarbeten, mosaikbetesmarker, skogs- och fåbodbeten och strandängar. Stödsystemet innebär att olika regler gäller för olika betesmarker. I vissa fall kan även en enskild betesmark ha olika regler på olika delar av betesmarken där vissa delar är gårdsstödsberättigade medan andra endast erhåller ersättning från landsbygdsprogrammet.

Betesmarker är viktiga för jordbruksproduktion, bevarande av biologisk mångfald, kulturmiljö och människors möjlighet att uppleva ett öppet och varierat odlingslandskap. Att upprätthålla hävden av betesmarkerna är därför viktigt för att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Definitionen för

vilka betesmarker som kan få gårdsstöd i Sverige är en viktig del i detta arbete. Att upprätthålla möjligheter till hävd av betesmarker genom enklare regler och tillgång till stöd ökar även möjligheterna till ett aktivt jordbruk.

5.1.2.2 Utgångspunkter för en förändrad betesmarksdefinition

En mer flexibel betesmarksdefinition har varit en prioritet för Sverige både inför och under förhandlingarna om en ny gemensam jordbrukspolitik då den definition som gäller idag inte alltid passar de förutsättningar som råder i Sverige. Arbetet med att skapa möjligheter för en enklare betesmarksdefinition i Sverige kommer att fortsätta under 2014 eftersom det tekniska regelverket kommer att fortsätta behandlas. Det tekniska regelverket har stor betydelse för vilka förändringar som är möjliga att genomföra. Utgångspunkterna för hur en förändrad definition för betesmarker skulle kunna utformas i Sverige är att:

- förbättra miljöutbytet av gårdsstödet
- minska krånglet och öka lantbrukarens förståelse för hanteringen av stödberättigad areal,
- minimera administrationen för att ta med eventuella nya betesmarker i gårdsstödet och
- uppnå en rättssäker definition i förhållande till EU-lagstiftningen.

Användningen av objektiva kriterier såsom trädräkning eller mätning av andel grässvål är grunden för bedömning av betesmarkers gårdsstödsberättigande även med den nya betesmarksdefinitionen. Att ta bort en redan etablerad metod skulle kräva att en ny objektiv bedömningsmetod behöver introduceras, vilket skulle innebära att både lantbrukare och berörda myndigheter får nya regler att förhålla sig till som inte nödvändigtvis skulle bli bättre än i nuläget. Ett nytt system skulle även kunna leda till att gränserna för vilka betesmarksarealer som är berättigade till gårdsstöd måste

uppdateras i blockdatabasen (ett digitaliserat register som medlemsstaterna måste ha över all stödberättigad areal).

Ambitionen för en förändrad definition är därför att inte ändra på de regler som redan är etablerade bland lantbrukare och berörda myndigheter. Målet är istället att använda den bredare betesmarksdefinitionen i syfte att förenkla för företagen och skapa en mer begriplig hantering av stödberättigad areal. Den här promemorian behandlar enbart förändringar av betesmarksdefinitionen för gårdsstödet och inte eventuella ändringar som rör ersättningar till betesmarker inom ramen för landsbygdsprogrammet.

5.1.2.3 Möjligheter till eventuella förändringar av betesmarksdefinitionen

Den nya betesmarksdefinitionen ger medlemsstaterna möjlighet att inkludera nya betesmarksarealer i gårdsstödet. Inom ramen för definitionen finns flera möjligheter till förändring. Två typer av förändringar diskuteras i arbetet med genomförandet av betesmarksdefinitionen. Den första är att inkludera *delar av betesmarker* som ritats bort från stödberättigad areal på grund av att de inte uppfyller kraven i dagens definition. Den andra är att inkludera helt *nya betesmarker* som i dag inte får gårdsstöd men som har rätt till vissa miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet.

Målet med genomförandet av den nya betesmarksdefinitionen är att inkludera delar av betesmarker som ritats bort från stödberättigad areal på grund av att de inte uppfyller kraven i dagens definition samt att inkludera alvarmarker och marker med många träd och buskar eftersom dessa tidigare har ingått i gårdsstödet och har en lång tradition av beteshävd. Idag har dessa marker rätt till vissa miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet, men skulle med den nya bredare definitionen kunna inkluderas i gårdsstödet. Det finns dock fler marker som i dag inte ingår i gårdsstödet men som det finns skäl

att överväga huruvida de skulle kunna ingå. Dessa marker är mosaikbetesmarker, skogs- och fäbodbeten samt strandängar. Bedömningen är dock att mosaikbetesmarker och skogs- och fäbodbeten innehåller alltför många impediment och träd för att kunna klassas som jordbruksmark berättigad till gårdsstöd i enlighet med EU-lagstiftningen. En eventuell inkludering av dessa skulle öka kostnaderna för genomförandet av en förändrad definition. När det gäller strandängar är det ännu oklart om marktyper som ibland översvämmas kan berättigas till gårdsstöd genom den nya betesmarksdefinitionen.

Att förändra betesmarksdefinitionen skulle inledningsvis innebära behov av anpassning till ett nytt system för både lantbrukare, Jordbruksverket och länsstyrelser. På längre sikt bedöms dock en förändrad definition leda till ökad förståelse för bedömningar av betesmarker och förenklad handläggning av stöd. Detta skulle i sin tur spara tid och ge säkrare utbetalningar.

Konsekvenser för lantbrukare

Att genomföra ambitionen om inkludering av delar av betesmarker i gårdsstödet skulle göra hanteringen av stödberättigad areal mer lättbegriplig. Det bedöms leda till begränsat med krångel eftersom de regler som gäller för vissa betesmarker i landsbygdsprogrammet då skulle föras över på betesmarker berättigade till gårdsstöd. Förändringen skulle innebära att begränsade arealer inkluderas i gårdsstödet på nytt. Samtidigt berörs många betesmarksblock när mindre delar av dessa block skulle berättigas till gårdsstöd. Förändringen kan dock innebära att lantbrukaren måste förhålla sig till nya gränser och ny stödberättigad areal.

En inkludering av helt nya betesmarker i gårdsstödet skulle innebära att lantbrukaren kan söka gårdsstöd för fler betesmarksarealer än i dag. Ansökningsförfarandet skulle inte ändras i någon större utsträckning och dagens modeller för

stödansökan skulle fortsätta att användas för eventuella nya betesmarker.

Miljökonsekvenser

Att genomföra ambitionen om inkludering av delar av betesmarker i gårdsstödet skulle innebära att gårdsstöd tilldelas områden med höga värden för biologisk mångfald eftersom buskar och andra impediment skulle berättiga till gårdsstöd i ökad omfattning. Det skulle vara positivt för hävden av dessa marker eftersom regelverket för att hävda de mest värdefulla markerna förenklas, vilket bör stärka incitamenten. Förändringen skulle dock kunna innebära visst arbete för att säkerställa så att inte områden med mycket igenväxningsvegetation blir berättigade till gårdsstöd. Inom landsbygdsprogrammet finns möjlighet att ha mer långtgående krav på hur markerna ska skötas jämfört med de krav som ställs i gårdsstödet.

Sammantaget måste dock sägas att en upprätthållen hävd av de värdefulla betesmarker som i dag ligger utanför gårdsstödet är viktig för bevarandet av natur- och kulturmiljön och att hävden skulle stärkas om de ingick i gårdsstödet eftersom incitamenten för lantbrukare att bruka marker som man tidigare har avstått från på grund av krångel skulle öka.

Administrativa konsekvenser

Att genomföra ambitionen om inkludering av delar av betesmarker i gårdsstödet skulle inledningsvis innebära en ökad administrativ börda för både Jordbruksverket och länsstyrelserna, främst eftersom arealer som i dag är bortritade från kartorna skulle behöva läggas tillbaka i den stödberättigade arealen. Samtidigt skulle bedömningen av dessa betesmarker ske mot ett tydligare regelverk, vilket skulle bidra till ökad förståelse

för själva stödhanteringen bland både lantbrukare och berörda myndigheter och på längre sikt skapa förenkling och tidsbesparing i hanteringen av stödberättigad areal.

En sådan förändring bedöms, till större delen, kunna ske inom ramen för ordinarie handläggningsverksamhet i samordning med framtagandet av nya åtagandeplaner för ersättningar i landsbygdsprogrammet. Vissa marker kommer ändå att behöva besökas i fält utöver ordinarie verksamhet för att avgöra vilka arealer som är lämpliga att rita in i stödberättigad areal. Som tidigare har nämnts så kan lantbrukaren komma att påverkas av detta arbete.

De marker som inkluderas i gårdsstödet på nytt behöver knytas till stödrätter för att kunna erhålla stöd. Stödrätter kommer att kunna tilldelas genom en tilldelning av stödrätter ur den nationella reserven.

Även om alla betesmarksarealer finns inlagda i blockdatabasen skulle en inkludering av nya marker i gårdsstödet kräva en uppdatering och kvalitetssäkring av dessa block eftersom blockinformationen för miljöersättningarna i vissa fall inte uppfyller de kvalitetskrav som finns för gårdsstödet.

De sammanlagda kostnaderna för myndigheterna att införa förändringarna beräknas uppgå till cirka 15 miljoner kronor. Kostnaderna för länsstyrelserna förväntas uppgå till omkring 12 till 14 miljoner kronor för ytterligare fältbesök. Jordbruksverket kommer få utökade kostnader på ungefär 2 miljoner kronor till följd av tilldelning av stödrätter. En förändrad definition skulle även kräva en stor informationsinsats till länsstyrelser och lantbrukare. På sikt förväntas dock förändringarna leda till minskad administration till följd av enklare stödhantering.

5.1.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Betesmarksdefinitionen bör justeras i syfte att förenkla för företagen i den mån regelverket tillåter. Ambitionen bör vara att inkludera marker med många träd och buskar samt alvarmarker i gårdsstödet. Bedömningen är dock preliminär utifrån att EU-regelverket ännu inte har beslutats och ytterligare konsekvensanalyser och ställningstaganden behöver därför göras när EU-kommissionen har fattat beslut om detaljreglerna på detta område.

Departementspromemorians förslag innebär att ambitionen bör vara att justera dagens betesmarksdefinition i syfte att förenkla för företag och myndigheter. Dagens betesmarksdefinition skulle därmed kvarstå i många delar samtidigt som viktiga steg mot att skapa en gemensam definition för betesmarker i både gårdsstödet och landsbygdsprogrammet bör eftersträvas. Buskar och naturliga impediment föreslås kunna godkännas i ökad omfattning på de betesmarksarealer som i dag får gårdsstöd. Bedömningen är att en inkludering av marker med många träd och buskar samt alvarmarker i gårdsstödet inte skulle innebära att några nya svårtolkade regler skapas. Det beror på att reglerna för dessa marker skulle kunna vara desamma som dagens regler i landsbygdsprogrammet. Övriga betesmarker som idag får ersättning i landsbygdsprogrammet föreslås inte tas in i gårdsstödet med anledning av att de ofta innehåller alltför många träd och impediment för att kunna berättiga till gårdsstöd. Även om förslag till förändringar skulle innebära vissa administrativa kostnader vid definitionens inträde är bedömningen att besparingar i den löpande handläggningen av stödberättigad areal skulle uppnås.

Föreslagna förändringar skulle innebära enklare och tydligare regler för betesmarksdefinitionen vilket bidrar till att uppnå målet om ett aktivt jordbruk eftersom det ger incitament för

lantbrukare att bruka marker som man tidigare har avstått från på grund av krångel. Ett mer aktivt jordbruk på dessa marker bidrar i sin tur till miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Sammanfattningsvis är syftet med förslaget till en förändrad betesmarksdefinition att i första hand skapa förenkling för både lantbrukare och myndigheter i hantering av stödberättigad areal eftersom dagens minskade hävd delvis beror på dagens krångliga regelverk.

5.2 Definition av aktiv lantbrukare

5.2.1 Nationella val

Reformen innebär att stöd bara ska betalas till den som anses vara en aktiv lantbrukare enligt en obligatorisk definition i EU-regelverket. Fysiska eller juridiska personer som ansöker om stöd men som inte uppfyller definitionen, riskerar att uteslutas från gårdsstödet samt stöd för kvalitetssystem för jordbruksprodukter och livsmedel, företagsutveckling, ekologisk odling, områden med naturliga begräsningar, djurvälstånd och riskhantering inom ramen för landsbygdsprogrammet.

Den nya definitionen innebär att medlemsstaterna helt måste exkludera vissa företag från stödsystemet. De företag som är obligatoriska att exkludera är företag med

- flygplatser,
- järnvägar,
- vattenverk,
- fastighetsbolag,
- permanenta sport- och rekreationsmarker.

Fysiska och juridiska personer som riskerar att uteslutas från stöd har dock möjlighet att bevisa för länsstyrelserna att jordbruksverksamheten är betydande, att den huvudsakliga verksamheten är jordbruk eller att det årliga mottagna direktstödet är minst fem procent i förhållande till inkomster

från icke-jordbruksverksamhet. Med tillfredsställande bevis kan personen eller företaget klassas som en aktiv lantbrukare och därmed fortsatt erhålla stöd. Mer detaljerade regler för möjligheterna att bevisa jordbruksverksamhetens omfattning förhandlas fortfarande.

Utöver ovanstående kan medlemsstaten välja att:

- utesluta ytterligare verksamheter från stödsystemet än de som redan finns i listan,
- fastställa objektiva kriterier i syfte att utesluta ytterligare fysiska eller juridiska personer från stöd vars jordbruksverksamhet är obetydlig i förhållande till övrig ekonomisk verksamhet och/eller vars huvudsakliga verksamhet eller redskap inte är avsedda för att utöva jordbruksverksamhet,
- undanta lantbrukare som erhåller låga gårdsstödsbelopp från att omfattas av definitionen av aktiv lantbrukare. För detta ändamål ska en gräns sättas mellan 1 000 och 5 000 euro i mottaget stödbelopp.

5.2.2 Konsekvenser

5.2.2.1 Bakgrund

I dagens system utesluts mark som huvudsakligen inte anses användas till jordbruk. En bedömning av vilken skötsel och aktivitet som sker på marken görs därför. Denna tillämpning innebär att mark kan få stöd så länge den används till jordbruksverksamhet oavsett vilken typ av företag som sköter den. Denna regel kommer även att finnas efter 2014 och kompletterar definitionen av aktiv lantbrukare.

5.2.2.2 Konsekvenser av regeln om definitionen av aktiv lantbrukare

I Sverige finns i dag inte något samlat register över enskilda företags olika verksamheter. Att på förhand identifiera alla företag med de verksamheter som enligt definitionen måste uteslutas från stöd är därför svårt. Utifrån de företagsnamn som ansökt om gårdsstöd uppskattas att mer än 160 företag riskerar att uteslutas från stöd i Sverige med anledning av den nya definitionen. De företag som inte går att identifiera genom systemet för den samlade ansökan kommer att behöva identifieras genom ordinarie kontrollverksamhet samt genom länsstyrelsernas lokalkännedom. Merparten av de 160 företagen har ett namn som tyder på verksamheter inom sport och rekreation och då främst någon form av hästverksamhet.

Kravet på att utesluta vissa icke-jordbruksrelaterade verksamheter från stödsystemet innebär att diversifierade jordbruksföretag riskerar att hamna utanför stödsystemet om företaget har någon av verksamheterna som ska exkluderas från stöd. Som exempel kan nämnas den typ av företag som både har jordbruksproduktion och ridsportverksamhet. Hur många diversifierade jordbruksföretag som riskerar att uteslutas från stöd beror dels på om medlemsstaten väljer att utöka definitionen, dels på hur begreppet permanenta sport- och rekreationsmarker tolkas.

Analyserna visar att definitionen av aktiv lantbrukare kommer att innebära en rad nya administrativa uppgifter för länsstyrelserna och kommer även att innebära en ökad administrativ börda för de företag som riskerar att uteslutas från stöd i samband med att de kan behöva bevisa att jordbruksverksamheten är betydande, att den huvudsakliga verksamheten är jordbruk eller att det årliga mottagna direktstödsbeloppet är minst fem procent av inkomsterna från icke-jordbruksverksamhet. Detta innebär dels ökat administrativt arbete för företagaren i form av redovisning av inkomstuppgifter eller andra handlingar som visar på

jordbruksverksamhetens omfattning, dels ökad administration för länsstyrelserna som måste granska varje enskilt ärende för att se om företaget uppfyller definitionen. Sådana utredningar av omfattningen av företags olika verksamheter riskerar att bli rättsosäkra och skönsmässiga eftersom bedömningar av vad som är betydande eller huvudsaklig jordbruksverksamhet i relation till andra verksamheter riskerar att göra urskiljningsprocessen oförutsägbar och resurskrävande.

Vidare bedöms det vara svårt att utreda andel mottaget direktstöd av inkomster från icke-jordbruksverksamhet eftersom uppgifter om inkomster från andra ekonomiska verksamheter inte finns på länsstyrelserna som ska hantera ansökningarna. Det finns även risk för att förfarandet kan leda till återkrav eftersom stöd hinner betalas ut innan det uppdagas att företaget borde ha exkluderats.

5.2.2.3 Konsekvenser av att utesluta ytterligare icke-jordbruksrelaterade verksamheter från stödsystemet genom en utökad lista av verksamheter

Som nämnts tidigare har medlemsstaten möjlighet att utesluta ytterligare verksamheter som inte anses vara jordbruksrelaterade.

Erfarenheter från dagens system visar dock att det i Sverige generellt inte uppfattats som något större problem att stöd kan gå till företag som även bedriver icke-jordbruksrelaterad verksamhet eftersom länsstyrelserna kontrollerar att den aktuella marken används som jordbruksmark. Om marken sköts på ett sätt som är förenligt med kraven på stödberättigande åkermark, betesmark eller permanenta grödor så är marken berättigad till stöd oavsett ägare eller företagstyp.

En fördel med att utöka listan över verksamheter som exkluderas från stöd skulle vara att göra listan mindre slumpartad och på det sättet rikta stödet till företag som med större sannolikhet håller på med jordbruk i ökad omfattning. Den obligatoriska definitionen av aktiv lantbrukare kan inte sägas

vara en uttömmande lista över verksamheter med potentiell jordbruksmark.

Att utöka listan med verksamheter innebär samtidigt att fler företag blir berörda, vilket i sin tur leder till att länsstyrelserna måste hantera fler ärenden där bedömningar och utredningar om jordbruksverksamhetens omfattning krävs.

5.2.2.4 Konsekvenser av att utesluta icke-jordbruksrelaterade verksamheter från stödsystemet genom objektiva kriterier

Medlemsstaten har även möjlighet att exkludera fysiska och juridiska personer genom objektiva kriterier. Sådana objektiva kriterier ska avgöra om jordbruksverksamheten är obetydlig i förhållande till övrig ekonomisk verksamhet och/eller där den huvudsakliga verksamheten eller redskapen inte är avsedda för att utöva jordbruksverksamhet. Möjligheten att utesluta företag och personer genom objektiva kriterier bedöms också leda till en ökning av nya administrativa uppgifter för länsstyrelserna. En utökning av definitionen genom objektiva kriterier skulle även det innebära att fler företag och fler personer blir berörda vilket i sin tur leder till att länsstyrelserna måste hantera fler ärenden där bedömningar och utredningar om jordbruksverksamhetens omfattning krävs. Att definiera vilka objektiva kriterier som skulle kunna användas är svårt eftersom de inte får vara knutna till produktion. Ur ett lantbrukarperspektiv skulle en utökning av definitionen innebära att fler företag riskerar att omfattas av behovet att redovisa inkomstuppgifter och andra handlingar för att bevisa jordbruksverksamhetens omfattning.

5.2.2.5 Konsekvenser av att införa en tröskel för när definitionen av aktiv lantbrukare ska tillämpas

Definitionen av aktiv lantbrukare ska inte gälla för lantbruk som erhåller låga stödbelopp. Medlemsstaten ska sätta en gräns på mellan 1 000 och 5 000 euro och under gränsen räknas alla automatiskt som aktiva.

Uppgifter från 2012 visar att de företag som riskerar att omfattas av listan över verksamheter som utesluts från gårdsstöd har följande stödnivåer:

- Nära 75 procent av de berörda företagen finns i spannet 0 – 3 000 euro i mottaget stödbelopp.
- Drygt 80 procent av företagen har högst 5 000 euro i mottaget stödbelopp.
- Av företagen med mottaget stödbelopp över 5 000 euro (20 procent) hade cirka 40 procent stöd över 10 000 euro.

Huruvida dessa stödbelopp är representativa för alla företag i Sverige som skulle kunna uteslutas från gårdsstöd går inte att fastställa i avsaknad av ett samlat företagsregister men troligtvis skulle de flesta som riskerar att uteslutas från stöd undantas från definitionen genom att en hög tröskel fastställs.

De administrativa konsekvenserna av att tillämpa tröskeln är obetydliga eftersom både myndigheter och lantbrukare har god uppfattning om hur mycket direktstöd som beviljades föregående år, vilket är det belopp som ligger till grund för tröskeln. Fördelen med att sätta en hög tröskel skulle vara att antalet företag som berörs av definitionen minskar, vilket innebär att den administrativa bördan för företag och myndigheter minimeras. En hög tröskel minimerar även risken för att diversifierade jordbruksföretag exkluderas från stöd eftersom merparten av de identifierade företagen hade verksamheter inom sport och rekreation, verksamheter som ofta är kombinerade med jordbruk.

5.2.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Inga ytterligare verksamheter utesluts från stöd. Inga objektiva kriterier används för att utesluta andra fysiska eller juridiska personer från stöd. Stödmottagare som det senaste året mottog 5 000 euro eller mindre i direktstöd undantas från definitionen.

En av utgångspunkterna för utformandet av det nya gårdsstödet är att stimulera aktivitet på landsbygden. Ett aktivt jordbruk är viktigt för att bland annat bidra till uppfyllelsen av målet om *Ett rikt odlingslandskap*.

Definitionen av en aktiv lantbrukare ska samtidigt vara förenlig med Världshandelsorganisationens (WTO) avtal för jordbrukssektorn och därmed inte innebära någon form av produktionskoppling. Utöver detta ska definitionen vara kostnadseffektiv och så enkel som möjlig att hantera för både lantbrukare och myndigheter. Utformningen av definitionen bör vara sådan att diversifierade jordbruksföretag även fortsättningsvis kan erhålla stöd och att risken för att sådana företag utesluts bör minimeras.

Eftersom det redan i dag är möjligt att utesluta mark som inte huvudsakligen används till jordbruk är bedömningen den att uteslutning av vissa företag i sig inte tillför något för att lösa problemet med passivt brukande av jordbruksmark. Definitionen förväntas dessutom innebära en ökad administration i form av individuella bedömningar av omfattningen av företags olika verksamheter och att utöka omfattningen av definitionen skulle innebära ökad administration utan att bidra till målet om ökad aktivitet på landsbygden.

Sammantaget bedöms det att definitionen av aktiv lantbrukare bör utformas så att det svenska lantbruket påverkas i så liten grad som möjligt. Det innebär att tröskeln ska sättas så högt som möjligt, att inte några ytterligare verksamheter ska

läggas till listan över företag som ska uteslutas från stödsystemet samt att inte några ytterligare kriterier ska tillämpas.

5.3 Skötselkrav och minimiaktivitet

Utöver exkluderingen av vissa verksamheter från stöd måste lantbrukare upprätthålla en viss minimiaktivitet på marker som på naturlig väg hålls öppna för bete eller odling för att anses som aktiva lantbrukare. Lantbrukare som har mer än 50 procent areal som på naturlig väg hålls öppen och inte uppfyller kraven på minimiaktivitet på dessa marker utesluts från stöd. Medlemsstaterna ska utforma vilken typ av minimiaktivitet som är lämplig på dessa marker. Medlemsstaten ska även fastställa skötselkrav för vanlig jordbruksmark som i normala fall kräver skötsel för att inte växa igen. Dessa bestämmelser kommer inte att behandlas i denna promemoria eftersom förvaltningen av dessa bestämmelser är delegerade till Jordbruksverket.

5.4 Tvärvillkor

Tvärvillkor är regler som lantbrukaren måste följa för att ha rätt till gårdsstöd och utgör därmed en stor del av stödhanteringen. Om kraven inte efterlevs så innebär det avdrag från lantbrukarens stöd. Tvärvillkoren består av regler från EU-lagstiftningen inom områdena miljö, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och djurskydd samt normer för att upprätthålla god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Reglerna inom tvärvillkoren ska alltså följas av lantbrukaren även om denne inte söker om gårdsstöd.

Avvikelse från tvärvillkoren ger procentuella avdrag från lantbrukarens gårdsstöd. Avvikelse bedöms utifrån dess allvar, omfattning och varaktighet, vilket ligger till grund för beräkningen av vilken procent som ska dras från stödet. Beräkningen av procentavdraget påverkas även om avvikelsen

bedöms vara upprepad och/eller avsiktlig. Detta innebär att avdragens storlek varierar både beroende på stödets storlek och vidden av avvikelserna på gården.

Analysen om tvärvillkorens effekter visar att tvärvillkorens miljöpåverkan är svag och att det ibland kan vara svårt att påvisa någon miljöpåverkan överhuvudtaget. Kostnadseffektiviteten anses vara låg eftersom flera tvärvillkor styrs av lagstiftning som ändå måste följas av lantbrukaren.

Tillämpningen av tvärvillkoren visar dock att kunskapen om reglerna har förbättrats bland lantbrukare sedan tvärvillkoren infördes. Erfarenheter från dagens tillämpning av tvärvillkoren visar att lantbrukare i vissa fall upplever tvärvillkorssystemet som betungande, oproportionerligt och att systemet har brister avseende insyn och transparens.

Avdragssystemet kan leda till att mycket små avvikelser i vissa fall leder till avdrag som är oproportionerliga i förhållande till avvikelsens miljöpåverkan. Systemet upplevs inte heller som transparent eftersom den snåriga avdragsberäkningen gör det svårt för stödmottagarna att bedöma om avdragen är korrekta och på förhand bedöma eventuella avvikelserns effekter på stödet.

Sverige har i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken strävat efter förbättringar av systemet. Vissa regler har genom detta arbete tagits bort men i stort innebär reformen få förändringar av regelverket för tvärvillkor på EU-nivå.

Regeringens vision om regelförenkling för företag har varit en prioritering i förhandlingarna om den nya gemensamma jordbrukspolitiken. Målet om förenkling för både företag och myndigheter präglar även arbetet med framtagandet av ett nytt system för gårdsstöd. Tvärvillkorens effekter på lantbrukares regelbörda och administrationen kring stöden ger incitament att inför kommande period se över systemet ur ett regelförenklingsperspektiv.

6 Stödets ingående delar utom miljövillkor och grundstöd

Inom ramen för direktstödet finns ett antal olika komponenter, där vissa är frivilliga och andra är obligatoriska för medlemsstaten att tillämpa. I detta kapitel redogörs för de ingående delarna där nationella val ska göras utom de delar som rör allmänna regler (se kapitel 5), regler för grundstödet (se kapitel 8) och miljövillkor för gårdsstödet (se kapitel 7).

6.1 Djur- och arealbidrag

Med djur- och arealbidrag avses ersättning till jordbrukare baserat på antal hektar som odlas med en viss gröda eller innehav av ett visst antal djur av ett visst slag det året stödet betalas ut. Det finns inte något krav på att grödorna ska skördas eller att djuren ska slaktas eller mjölkas. I WTO:s jordbruksavtal finns inga begränsningar av den här typen av produktionsbegränsande stöd så kallade ”blå stöd”. I omförhandlingarna av avtalet inom ramen för den så kallade Doharundan föreslås stödet att begränsas till 2,5 procent av WTO-medlemmens genomsnittliga produktionsvärde mellan 1995–2000. För EU:s del håller sig överenskommelsen om reformen inom dessa ramar.

6.1.1 Nationella val

Alla medlemsstater får använda en viss del av sitt direktstödskuvert till djur- och arealbidrag. Bidrag får lämnas till sektorerna spannmål, oljeväxter, proteingrödor, baljväxter, lin, hampa, ris, nötter, stärkelsepotatis, mjölk- och mjölkprodukter, utsäde, får- och getkött, nöt- och kalvkött, olivolja, silkesmaskar, torkat foder, humle, sockerbetor, sockerrör, cikoria, frukt- och grönsaker samt till skottskog med kort omloppstid till exempel salix. Om minst två procent av direktstödskuvertet kopplas till odling av proteingrödor kan omfattningen av djur- och arealbidrag utökas med två procentenheter.

Djur- eller arealbidrag får enbart ges till sektorer eller regioner där jordbruksproduktionen genomgår särskilda svårigheter och bara i den grad som behövs för att upprätthålla produktionen i de här sektorerna eller regionerna. Dessutom ska sektorerna vara särskilt betydelsefulla av ekonomiska, sociala och/eller miljömässiga skäl. Det betyder att det bara finns utrymme att lämna djur- eller arealbidrag till sektorer med vikande produktion, att stödet bara får utbetalas om vissa förutsättningar är uppfyllda samt att stödet behöver justeras eller tas bort i det fall produktionen ökar över nivån under en given referensperiod. Referensperioden kommer att fastställas i kommissionens tekniska regelverk, vilket för närvarande är under förhandling, men den kommer troligen att omfatta ett eller några år som direkt föregår genomförandet av reformen. Regelverket medger vidare att stödet ses över 2017 och att sektorer då kan läggas till eller tas bort.

Sverige har möjlighet att använda upp till 13 procent av direktstödet till djur- och arealbidrag i de sektorer som angavs i föregående stycke. Om hela utrymmet utnyttjas innebär detta ungefär 780 miljoner kronor per år. Finansieringen sker genom en neddragning av grundstödet.

6.1.2 Utgångspunkter för djur- och arealbidrag

Regeringens principiella ståndpunkt är att djur- och arealbidrag inte bör vara en del av den gemensamma jordbrukspolitiken och att djur- och arealbidrag ska fasas ut. Eftersom djur- och arealbidrag ändå görs möjligt efter 2014 anser regeringen att dessa enbart ska beviljas under tydligt definierade villkor och att användningen ska vara restriktiv. Ett eventuellt införande av djur- eller arealbidrag ska därför ses som en övergångsinsats för att under den kommande perioden stärka miljövärden, bidra till att miljömål nås, underlätta den omställning som utjämnningen innebär och positivt påverka det svenska lantbrukets konkurrensvillkor jämfört med andra länder. I ljuset av regeringens principiella ståndpunkt bör djurbidraget, sektorernas utveckling och marknaden följas noggrant i syfte att tillämpningen av jordbrukspolitiken ska vara så effektiv som möjligt. Översynsmöjligheten 2017 bör utnyttjas.

De analyser som har gjorts i denna promemoria har utgått från kravet på att stödet endast får lämnas till sektorer som genomgår särskilda svårigheter och där produktionen är vikande. Promemorian har tagit fasta på att djur- eller arealbidrag inte bör införas i sektorer där framtidsutsikterna är goda och där produktionen kan förväntas öka. Det är inte heller tillåtet att lämna djurbidrag till gris- eller fjäderfäsektorn.

Som beskrivits i kapitel 3 är det i Sverige främst inom animaliesektorerna som produktionen är vikande. Ett undantag är får och lamm där antalet djur under de sista 10 åren ökat med 43 procent. Sedan 2011 har dock antalet får och lamm minskat med någon procent.

Inom mjölk- och nötköttssektorerna minskar produktionen. Dessa sektorer är viktiga för och kan bidra till att skapa tillväxt på landsbygden. Mjölk- och nötköttsproduktionen har därtill stor betydelse för att upprätthålla odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Djurbidrag till mjölk- och nötköttssektorerna har därför analyserats utförligt.

Arealbidrag till vegetabilier har endast analyserats översiktligt eftersom produktionen i allmänhet är relativt stabil och att utrymmet för att utbetala stöd därför är begränsat. I skogsbygderna, där produktionen av spannmål minskat under de senaste 20-30 åren, skulle ett stöd möjligen kunna motiveras. I dessa bygder är spannmålsproduktionen nära kopplad till animalieproduktionen varför ett eventuellt nötdjursbidrag bedöms vara en mer träffsäker åtgärd.

6.1.3 Mjolk och nötkött

Produktion och utveckling

Såväl mjölk- som nötköttproduktionen har i Sverige under den senaste tioårsperioden (2002–2012) haft en negativ utveckling. Enligt officiell statistik har den invägda mängden mjölk minskat med 11 procent eller 365 000 ton. Mängden kött (storboskap, slaktade hela kroppar) har under samma period minskat med 15 procent eller 21 500 ton.

Antalet nötkreatur (över 1 år) minskade under perioden 2002 till 2012 med nio procent vilket motsvarar cirka 95 000 djur.

Tabell 6.1 Nötkreaturens utveckling perioden 2002-2012

Djurslag	2002	2012	minskning	procentuellt
	antal djur	antal djur		
Mjölkkö	403 441	345 527	57 914	-14%
Diko	158 171	178 296		
Kviga > 1 år	323 126	300 897	22 229	-7%
Handjur > 1 år	178 145	143 390	34 755	-20%
Summa	1 062 883	968 110	94 773	-9%

Källa: Jordbruksverket JO 23 SM

Tabell 6.2 Produktionsutveckling sedan 2010 (antal djur)

	2010	2011	2012	2010-2012
Kor för mjölkproduktion	348564	347649	345527	-0,9%
Kor för uppfödning av kalvar	184987	181981	178296	-3,6%
Kvigor, tjurar och stutar över 1 år	460524	440192	444287	-3,6%
Summa över 1 år	994075	969822	968110	-2,6%

Källa: Jordbruksverket JO 23 SM

Lönsamhet och konkurrenskraft

Det svenska mjölkpriset påverkas alltmer av det globala mjölkpriset som en följd av tidigare reformer av EU:s jordbrukspolitik. Efterfrågan på mjölk ökar i världen men eftersom den globala tillgången varierar har mjölkpriset blivit allt rörligare. Foderpriserna varierar också i större utsträckning i dag. Detta medför ytterligare svängningar i resultatet på mjölkgårdarna och i lönsamheten mellan åren. Samtidigt ökar kraven på effektivitet och därmed på investeringar. Det pågår en kraftig strukturrationalisering inom mjölkproduktionen. Några av den svenska mjölkproduktionens styrkor är hög produktivitet och relativt god tillgång på mark.

Den svenska nötköttproduktionen är mycket heterogen och varierar från små deltidsföretag till företag med hundratals djur. Produktionen bedrivs även på olika sätt, allt från intensiv uppfödning på stall till extensiv betesdrift.

Det finns ett antal faktorer som är till nackdel för svensk konkurrenskraft jämfört med andra EU-länder. Några av dessa faktorer är en kortare vegetationsperiod i Sverige, högre krav på byggnader, en mer småskalig produktion, avsaknad av stora sammanhängande betesmarker och relativt höga arbetskraftskostnader. De högt ställda djurskyddskraven i Sverige kan i vissa fall utgöra en konkurrensfördel genom friskare djur och genom möjligheter till merbetalning. Samtidigt skapar vissa krav stora kostnader för de svenska lantbrukarna jämfört med lantbrukare i viktiga konkurrentländer.

6.1.3.1 Konsekvenser av djurbidrag till mjölkkor och nöt

Djurbidrag är, vid en väl avvägd stödnivå, ett sätt att upprätthålla produktionen och kan därigenom stärka de ekosystemtjänster som är förknippade med produktionen. Bedömningen är att ett djurbidrag till nötkreatur skulle bidra positivt till möjligheten att nå miljökvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Myllrande våtmarker* samt *Levande kust och skärgård*. Även EU-direktiv som art- och habitatdirektivet och EU:s 2020-strategi för biologisk mångfald bedöms gynnas av åtgärden.

Djur- och arealbidrag riskerar dock att snedvrida incitamenten inom nötköttsproduktionen och gentemot andra animaliesektorer samt bromsa strukturuomvandling. Ett djurbidrag kan också minska lantbrukarnas möjlighet att anpassa sig till marknaden.

6.1.3.2 Möjlig utformning av djurbidrag till mjölkkor och nöt

För att ta reda på hur ett djurbidrag kan utformas samt vilka konsekvenser som bidrag till mjölkkor och nötkreatur skulle få har modellkörningar genomförts. SASM, Swedish Agricultural Sector Model, kan spegla hur jordbruket skulle kunna se ut vid en tio år framåt i tiden, vid olika politiska och ekonomiska förutsättningar, om samtliga jordbrukare agerar strikt rationellt från ekonomisk synpunkt. Utgångspunkten är ett basscenario som efterliknar förhållandena 2013 med aktuella stöd och marknadspriser. Vad resultatet visar är då hur riktning och styrka i olika drivkrafter ändras snarare än absoluta utfall. Utifrån elasticiteten, hur känslig produktionen är för olika stödnivåer, har effekter på miljön, sysselsättningseffekter och struktureffekter bedömts.

Fyra olika alternativ av djurbidrag till mjölkkor och nötkreatur har undersökts. Det första alternativet innehåller endast stöd till mjölkkor, det andra till både mjölk- och dikor,

det tredje till alla kor samt kvigor och det fjärde till alla nötkreatur äldre än ett år det vill säga även handjur.

Tabell 6.3 Underlag för bidragstak och stödnivåer i analyserna

	djurslag	bidragstak	maximalt
	2010	djur	bidrag
	antal djur	antal	kr/djur
Mjölkkor	348 564	345 000	2 250
Dikor	184 987	180 000	1 500
Kvigor > 1 år	304 525	300 000	950
Handjur > 1 år	155 999	155 000	800
Summa	994 075	980 000	

Alternativ 1 – Djurbidrag till mjölkkor

I alternativet skulle hela beloppet för djurbidrag, 13 procent, användas till mjölkkor, vilket skulle ge ett stöd på ca 2 250 kronor per mjölkkö och år. Åtgärden skulle ge ett kraftigt incitament till ökat antal mjölkkor. Beloppet skulle motsvara en prisökning av mjölk med ca 0,25 kronor per liter mjölk. Förutsatt att producenterna betraktar detta bidrag som bestående skulle det ge incitament till nyinvesteringar i mjölkproduktionen. Stimulanseffekten blir dock för stark eftersom antalet mjölkkor skulle öka över antalet djur under referensperioden, vilket inte är i linje med rambestämmelserna för djur- eller arealbidrag. Bidraget skulle även riskera att medföra en minskning av antalet dikor och slaktungöt som skulle innebära att arealen hävdad betesmark minskar.

Alternativ 2 – Djurbidrag till alla kor

I alternativet skulle hela beloppet för djurbidrag, 13 procent, användas till mjölk-, am- och dikor genom ett stöd på ca 1 500 kronor per kö och år. Även detta stöd skulle innebära ett

incitament till ett ökat antal kor, både mjölkkor och dikor över antalet djur under referensperioden, vilket därmed inte är förenligt med bestämmelserna om djur- eller arealbidrag. Alternativet skulle även riskera att snedvrida marknaden eftersom incitamenten att låta dikor bli dräktiga blir svagt. Det skulle även finnas en risk att kalvar avlivs direkt efter födsel eller exporteras för uppfödning till annat land. Arealen hävdad betesmark skulle enligt modellkörningen bli oförändrad.

Alternativ 3 – Djurbidrag till hondjur

I alternativet skulle hela beloppet för djurbidrag, 13 procent, användas till mjölkkor, dikor och kvigor äldre än ett år genom ett stöd på ungefär 950 kronor per hondjur och år. Breddningen skulle få den effekten att det blir något färre moderdjur men att fler kvigkalvar skulle födas upp till slakt. Rekryteringsdjuren skulle erhålla stöd, men utan att det ges något incitament för att föda upp handjur. Även med detta alternativ skulle incitamenten antagligen bli för stora och antalet djur öka över antalet djur under referensperioden. Arealen hävdad betesmark skulle enligt modellkörningen öka med 15 000 hektar.

Alternativ 4 – Djurbidrag till alla vuxna nötkreatur

I alternativet skulle hela beloppet för djurbidrag, 13 procent, användas till mjölkkor, dikor samt kvig- och tjurkalvar äldre än ett år genom ett bidrag på ca 800 kronor per djur och år. Med detta alternativ beräknas stimulansnivån bli väl avvägd, dvs djurantalet upprätthålls men kommer inte att öka över antalet djur under referensperioden. Utformningen skulle ge ett incitament till mer betes- och vallbaserade uppfödningsformer av slaktdjuren. Effekten på betesmarken skulle enligt modellkörningen bli att 35 000 hektar mer betesmark hålls i hävd jämfört med ett scenario där stödet är fortsatt frikopplat. Detta

är mer än i något annat scenario. Scenariot är också det som skulle ge mest konkurrensneutralitet mellan sektorerna.

Stödet bedöms genom detta alternativ fördelas så att ungefär hälften går till mjölksektorn och ungefär hälften till övrig nötköttssektor (till mjölkssektorn räknas mjölkkor plus rekrytering; om mjölkföretagen även föder upp handjuren som föds på gården skulle mjölksektorn ta emot ca 70 procent av stödet). Beräknat på mjölkko med rekrytering skulle detta stöd ge cirka 1 300 kronor per mjölkko och år.

Andra tänkbara utformningar

Det finns ytterligare tänkbara alternativ som inte har analyserats med modellkörning. Djurbidraget skulle kunna omfatta alla djur äldre än 6 månader och skulle i så fall ge ett bidrag på cirka 700 kronor per djur. Det skulle vara ett alternativ som är mer gynnsamt för intensiv uppfödning på stall och mindre gynnsamt för hävden av betesmarker. Att sänka åldern för stöd ytterligare bedöms leda till mindre hävdad betesmark i förhållande till alternativet med stöd till nötkreatur äldre än ett år.

Det finns möjlighet att införa en kombination av modellerna ovan där olika bidragsnivåer betalas ut till olika typer av djur. Till exempel skulle högre stöd kunna ges till kor än till ungdjur. Om olika stödnivåer sätts gäller separata referensnivåer för varje produktionsgren, dvs. de tak för hur mycket produktionen får öka innan stödet behöver justeras eller tas bort. En sådan modell blir därmed mindre flexibel jämfört med en modell med ett gemensamt tak. Detsamma gäller om olika nivåer sätts för mjölkras respektive köttaras eller differentieras på annat sätt.

Administration

Administration av djurbidrag kan göras relativt enkel. Uppgifter om innehav av nötkreatur finns redan i Jordbruksverkets

register. Om det är aktuellt att tillämpa djurbidrag för flera produktionsinriktningar så är det ur administrativ synvinkel att föredra att ha ett gemensamt bidrag för dessa. När det gäller kontrollen av de stödberättigade djuren blir administrationen av dessa enklare vid ett gemensamt stöd och det blir lättare att samordna kontrollen med registerkontrollen och kontrollen för de djurkopplade miljöersättningarna. Ur administrativ synvinkel är det inte önskvärt att behöva hantera bidragsrätter för att begränsa produktionen. Detta skulle bli en stor administrativ börda både för myndigheten och för lantbrukarna. Det är därför angeläget att finna en nivå där stödet inte skapar ett för kraftigt incitament för produktion utan endast upprätthåller produktionen. Om produktionen ökar över antalet djur under referensperioden får stödet justeras eller tas bort.

6.1.4 Får och lamm

Produktion och utveckling

Det totala antalet får i Sverige ökade med 43 procent mellan åren 2002 och 2012 och uppgick 2012 till drygt 610 000 får och lamm. År 2012 minskade för första gången på många år det totala antalet får i Sverige jämfört med föregående år. Antalet tackor och baggar var detsamma som 2011 medan antalet lamm minskade med 12 000 stycken.

Lönsamhet och konkurrenskraft

I Sverige finns ungefär hälften av fåren i besättningar med fler än 100 får och hälften av fåren i besättningar med färre än 100 får. För företag med större besättningar (fler än 100 får) är det ekonomiska utbytet ett viktigt mål för produktionen. Åretruntlamning och aktivt avelsarbete är vanligt i de större

företagen vilket bland annat bidrar till en bättre marknad för lammkött och förbättrad produktivitet, vilket är positivt även för de mindre besättningarna.

I de mindre besättningarna (färre än 100 får) är det huvudsakliga målet för verksamheten ofta att vårda landskapet och hålla betesmarkerna öppna (enkätstudie från Jordbruksverket). Där det finns äldre byggnader krävs inga större investeringar och relativt lite arbetskraft.

Totalt hävdas minst 67 000 hektar betesmark av betande får. Betesintensiteten är större i de stora besättningarna, men troligen hävdar dessa besättningar ytterligare betesarealer utan att det syns i statistiken. Det är inte ovanligt att större besättningar även utför betestjänster åt andra företag eller organisationer. Fördelen med de mindre fårbesättningarna är att de även betar små naturbetesmarker och de bidrar därmed till landskapets variation vilket är värdefullt för den biologiska mångfalden.

6.1.4.1 Konsekvenser av djurbidrag till får och lamm

Miljöstöd inom landsbygdsprogrammet är generellt av stor vikt för fårnäringen. Får och lamm gynnas om en utjämning av grundstödet genomförs, främst eftersom gårdsstödet till betesmark kommer att öka (se bilaga diagram 10).

Regelverket för djurbidrag innebär att bidraget inte kan vara kvar om produktionen ökar, varför förutsättningar för ett djurbidrag till får bedöms vara svagt. Andra stödformer inom landsbygdsprogrammet har dessutom större betydelse.

6.1.5 Vegetabilier

Produktion och utveckling

Omfattningen av spannmålsodling har sedan 2005 varit relativt konstant även om den har minskat regionalt bland annat i norra Sverige och i skogs- och mellanbygder samt på marginalmarker med sämre avkastningspotential. Sockerbets- och stärkelsepotatisodling är eller har varit kvoterade, varför båda dessa grödor har odlats i samma omfattning sedan 2008. När kvoterna upphör finns det förutsättningar för att produktionen ökar. Utvecklingen av åkerareal och odlade grödor beskrivs i kapitel 3.

Lönsamhet och konkurrenskraft

Efterfrågan på vegetabilier ökar. Marknaden för vegetabilier har avreglerats och världsmarknadspriser slår generellt igenom på EU-marknaden. EU är nettoexportörer av spannmål. Priserna på produkter som vete, majs, soja och oljeväxter har blivit högre och rörligare. Det påverkar priserna för andra vegetabilier där köpare för att få varor behöver erbjuda priser som kan konkurrera med till exempel vetepriset, för att produkterna ska odlas. Vegetabilieproduktionen är flexibel och jordbrukarna anpassar årligen sin odling efter priser och marknad.

Liksom i övriga produktionsgrenar sker en storleksrationalisering inom spannmålsproduktionen genom större enheter, större maskiner och färre timmar per hektar. I skogs- och mellanbygderna kan dock landskapet med små åkrar göra att det är svårt att bedriva en rationell odling, vilket kan göra odling ointressant även med nuvarande priser. Klimatet i norr gör att avkastningen blir lägre och odlingen mer osäker. För producenter med djur är kalkylen för egenproducerad spannmål bättre. Detta innebär att produktion till del sker trots sämre

förutsättningar. Incitament för odling av foderspannmål till egna djur har ökat eftersom det minskar företagets utsatthet för svängningar i foderpriser.

Odlare av såväl sockerbetor som av stärkelsepotatis möter en ökad avreglering och en ökad konkurrens. Omsättningen per hektar när dessa grödor odlas är hög och har även påverkat markpriserna i de områden som där grödorna odlas.

6.1.5.1 Konsekvenser av arealbidrag

Vegetabilieproduktionen är generellt flexibel och jordbrukarna anpassar därmed sin odling efter priser och marknad. Regelverket för arealbidrag innebär att bidraget inte kan vara kvar om produktionen ökar, varför förutsättningarna för ett stöd bedöms vara svagt.

6.1.6 Proteingrödor

Till proteingrödor räknas normalt sett bland annat ärter, åkerbönor och lupiner, men även kvävefixerande vallgrödor som lucern och klöver.

Alla medlemsländer kan utöka omfattningen av djur- och arealbidrag med två procentenheter om minst två procent av det nationella direktstödskuvertet riktas till proteingrödor. Om den möjligheten utnyttjas skulle det ge mycket höga stödnivåer om stödet skulle riktas till åkerbönor och ärter. Inkluderas även vallgrödor späds stödet dock ut till lägre nivåer. Odling av lucern och klöver i renbestånd skulle kunna öka, men det är svårt att bedöma intresset. Värdet av ett sådant stöd utan krav på aktivitet är dock tveksamt. Man kan även lämna mindre belopp per hektar inom ramen för de givna 13 procenten till areal- och djurbidrag.

6.1.6.1 Konsekvenser av arealbidrag till proteingrödor

Arealen för proteingrödor har varit relativt konstant under senare år trots stora prisvariationer i marknaden för vegetabilier som spannmål och sojaböner. Intresset för att odla proteingrödor påverkas årligen av hur väl priset på proteingrödor följer spannmål och andra grödor i en rörlig marknad. Regelverket för arealbidrag innebär att bidraget inte kan vara kvar om produktionen ökar, varför förutsättningarna för ett stöd bedöms vara svagt.

6.1.7 Departementspromemorians förslag

Förslag: Sverige bör utnyttja möjligheten att avdela 13 procent av gårdsstödet till ett djurbidrag från och med 2015. Stödet bör lämnas som ett enhetligt stöd till mjölk- och nötköttsproduktion med ett årligt belopp till nötkreatur äldre än 1 år. Djurbidraget ska främst ses som en övergångsåtgärd. Översynsmöjligheten 2017 bör utnyttjas. Några arealbidrag bör inte införas.

Sverige har goda möjligheter att på sikt ta del av den växande världsmarknaden för mjölk och nötkött. Svensk animalieproduktion karaktäriseras av hög djurvelfärd, god djurhälsa, högt ställda miljökrav och ett högt arbetarskydd. Regeringens övergripande vision för mjölk- och nötköttsproduktionen är sektorer som konkurrerar på marknadens villkor och som producerar säkra och hållbara produkter i linje med konsumenternas efterfrågan.

På kort sikt är dock förutsättningarna sämre och Sverige riskerar att förlora kompetens och den kritiska massa som krävs för att produktionen ska upprätthållas. Många viktiga konkurrentländer kommer under perioden att tillämpa djurbidrag, vilket påverkar konkurrenssituationen jämfört med

andra länder. Svensk produktion har dessutom ofta merkostnader jämfört med viktiga konkurrentländer såväl inom som utanför EU.

I skogsbygderna och i norra Sverige är mjölk- och nötköttsproduktion de dominerande produktionsgrenarna inom jordbruket och de är viktiga för och kan bidra till att skapa tillväxt på landsbygden.

Sveriges möjligheter att nå nationella miljömål och internationella åtaganden om att bevara biologisk mångfald är beroende av fortsatt hävd av betes- och ängsmarker. En bibehållen svensk animalieproduktion med betande djur är grunden i detta och bör därför prioriteras. I Norrland och de norra skogsbygderna är det främst fråga om att fortsatt odla åkrarna och hålla landskapet öppet. I de södra skogsbygderna och slättbygden innebär en bibehållen mjölk- och nötköttsproduktion med tillhörande djur även att de skyddsvärda betesmarkerna fortsatt kan hävdas. Denna variation mellan åker, betesmark och övriga markslag är gynnsam för den biologiska mångfalden.

Då ett djurbidrag på ett enkelt sätt kan bidra till dessa värden i hela landet bör ett djurbidrag införas från och med 2015 som en övergångsåtgärd. Vad gäller utformningen av djurbidraget syftar förslaget till att konstruera ett stöd som på bästa sätt stärker förutsättningar för att förbättra hävden av betesmarker och det öppna odlingslandskapet samt minimerar snedvridningen av förutsättningarna inom berörda sektorer och minimerar den administrativa bördan.

Får och lamm gynnas även vid en måttlig utjämning av grundstödet, och effekten av ett djurbidrag måste därför ställas i relation till de ekonomiska incitament som skapas därigenom. Mycket talar för att antalet får och lamm kommer att öka även i framtiden.

Vad gäller övriga sektorer föreligger inte några skäl för införande av djur- eller arealbidrag.

6.2 Särskilt stöd till unga jordbrukare

Det är obligatoriskt för medlemsländerna att införa ett särskilt tillägg inom gårdsstödet till unga lantbrukare som startar jordbruksverksamhet. Villkoren för stödet är att lantbrukaren är yngre än 40 år när denne söker stöd första gången. Lantbrukaren har därefter möjlighet att erhålla det särskilda tillägget under fem år. Stödet får maximalt utgöra två procent av det nationella direktstödskuvertet. Stödet kan även beviljas juridiska personer, men de tekniska reglerna kring detta är ännu inte beslutade.

Inom ramen för landsbygdsprogrammet finns idag ett startstöd som nystartade lantbrukare under 40 år kan ansöka om. Startstödet är i nuläget 250 000 kronor för de flesta lantbrukare och en förutsättning för att erhålla stödet är att sökanden har relevant kunskap och utbildning samt att denne gör en affärsplan. Startstödet har i genomsnitt beviljats till ca 250 lantbrukare per år. Det nuvarande startstödet inom landsbygdsprogrammet baseras inte på innehav av stödrätter utan går även till exempelvis trädgårds- och renskötsselföretag. I promemorian behandlas inte kommande utformning av ett eventuellt startstöd i landsbygdsprogrammet.

6.2.1 Nationella val

Även om stödet är obligatoriskt så finns det flera nationella val för medlemsstaterna gällande utformningen av stödet.

För det första kan medlemsstaterna välja att villkora stödet till unga jordbrukare genom att fastställa ytterligare kriterier som den unga lantbrukaren måste uppfylla för att få tillgång till stödet. Dessa ytterligare kriterier ska vara objektiva, icke-diskriminerande och omfatta lämplig kompetens eller utbildning.

De övriga valen handlar om beräkningen av stödet. Det finns två möjliga alternativ för utformning av stödet till unga jordbrukare. Det första alternativet är att utforma stödet till unga som en klumpsumma som är lika för alla. Det andra

alternativet är att ge ett 25-procentigt tillägg baserat på lantbrukarens stödrätter upp till ett visst antal hektar.

6.2.2 Konsekvenser

6.2.2.1 Konsekvenser av att villkora stödet till unga

Det finns möjlighet att villkora det särskilda stödet till unga jordbrukare med krav på lämplig kompetens eller utbildning. I det fall som kraven inte uppfylls kan det leda till avdrag på stödbeloppet och om kontroll sker efter utbetalning kan stödet krävas tillbaka i efterhand.

En fördel med att villkora stödet med krav på lämplig kompetens eller utbildning kan vara att det säkerställs att de lantbrukare som beviljas stödet har kapacitet att starta och driva ett lantbruksföretag. Införandet av ett särskilt stöd till unga lantbrukare innebär en risk för att lantbruksföretag skrivs över på en ung person enbart i syfte att få del av det särskilda stödet. Detta blir extra problematiskt i det fall som passiva lantbrukare skriver över lantbruket på exempelvis en yngre släkting, men marken fortsätter att brukas passivt. Detta skulle göra att det blir svårare för andra aktiva lantbrukare att köpa eller arrendera marken eftersom arrendepriiset blir ännu högre än tidigare. Kriterier kopplade till kunskap och utbildning skulle kunna minska denna risk.

Krav på yrkeskunskap och affärsplan är kriterier som gäller i dag för landsbygdsprogrammets startstöd. Kunskapskravet är dock något som har kritiserats i den halvtidsutvärdering som gjorts av landsbygdsprogrammet eftersom kravet påstås utesluta entreprenörer med kunskap och erfarenheter från andra branscher vilket skulle kunna vara positivt för utvecklingen av lantbrukssektorn. Utvärderingen menar vidare att denna typ av krav låser fast gamla strukturer i

jordbrukssektorn och förhindrar förnyelse (SLU:s halvtidsutvärdering pp. 70, 76–78).

Hur administrationen påverkas av att ytterligare kriterier kopplas till stödet till unga jordbrukare beror på hur många som söker stödet och om startstödet inom landsbygdsprogrammet finns kvar eller inte. Erfarenheten av att bedöma tillräcklig kunskap finns på länsstyrelserna i och med det nuvarande startstödet. Startstödet har dock bara beviljats ca 250 lantbrukare per år medan beräkningar på hur många lantbrukare som kan tänkas vara intresserade av stödet till unga jordbrukare inom ramen för gårdsstödet visar att det 2015 handlar om ca 3 200 nystartade lantbruksföretag. Anledningen till den stora skillnaden är att även de som har startat en verksamhet upp till fyra år bakåt i tiden kan ta del av stödet till unga inom ramen för gårdsstödet för de år som kvarstår till dess att fem år passerat sedan lantbrukaren startade sin verksamhet. Detta indikerar att den administrativa bördan för myndigheterna jämfört med i dag, skulle öka kraftigt initialt om ytterligare kriterier fastställdes för detta stöd. År 2015 beräknas antalet nya ansökningar vara ca 650.

6.2.2.2 Konsekvenser av möjliga utformningar av stödet till unga

Genomsnittsarealen för gårdar som har tagits över av lantbrukare under 40 år mellan 2010 och 2012 är ca 47 ha. Antalet nystartade lantbrukare under 40 år har mellan 2010 och 2012 varit i genomsnitt ca 650 personer per år. Stödet kommer även att kunna beviljas juridiska personer under vissa omständigheter, varför siffran troligen blir högre. Juridiska personer utgör ca 8 procent av samtliga ansökningar om gårdsstöd.

Nedan följer en beskrivning av konsekvenser kopplat till alternativa utformningar av stödet till unga lantbrukare.

Konsekvenser av att basera stödet på areal

I det fall som stödet till unga baseras på areal ska 25 procent av ett genomsnittligt stödrättsvärde multipliceras med det antal hektar som lantbrukaren har, upp till det tak som fastställs av medlemsstaten. Taket kan fastställas till mellan 25 och 90 ha. Det genomsnittliga stödrättsvärdet kan antingen vara det nationella genomsnittet eller lantbrukarens genomsnittliga värde på dennes stödrätter. I det fall som stödberäkningen baseras på individuellt genomsnitt exkluderas den del av gårdsstödet som är kopplat till de nya miljövillkoren för gårdsstödet (motsvarande 30 procent av gårdsstödet), vilket inte är fallet vid val av ett nationellt genomsnitt. Det nationella genomsnittet har uppskattats till ca 235 euro per ha vilket ger ett påslag för unga om ca 60 euro per ha. I det fall som beräkningen i stället baseras på individuellt genomsnitt kommer fördelningen mellan lantbrukarna att vara olika beroende på ursprungsvärdet på lantbrukarens stödrätter men påslaget för unga beräknas i genomsnitt hamna på ca 30 euro per ha. Totalt sett skulle ännu mindre pengar komma unga lantbrukare till godo om ett individuellt genomsnitt användes.

I det fall som en hektargräns på 25 ha används skulle detta kunna ge maximalt ca 7 000 euro totalt över en femårsperiod i det fall som stödet baseras på nationellt genomsnitt. I det fall taket i stället sätts till 90 ha blir summan maximalt ca 25 500 euro över hela femårsperioden för den lantbrukare som har minst 90 ha.

Maximalt två procent av nationella taket får användas till stödet till unga och inte någon av hektartrösklarna gör att detta tak beräknas överskridas. Eftersom genomsnittsarealen för gårdar som har tagits över av unga mellan 2010 och 2012 varit ca 47 ha är en uppskattning att det skulle krävas ca 1,2 procent av nationella taket för att finansiera stödet till unga om stödet baseras på areal (förutsatt att genomsnittsarealen fortsatt är 47 ha).

En fördel med att basera stödet till unga på areal är att stödet speglar vad lantbrukaren får i gårdsstöd och hur stor areal som

lantbrukaren har vilket gör stödet proportionerligt. Detta betyder att ju större areal en lantbrukare har desto mer stöd får lantbrukaren. I det fall som arealtaket skulle sättas högre än genomsnittsarealen för unga nystartade lantbrukare så skulle lantbrukare med större areal än 47 ha gynnas jämfört med alternativet med en klumpsumma. En annan fördel är att denna modell i högre grad att gynna heltidslantbrukare eftersom det generellt krävs en större areal för en heltidssysselsättning. Ytterligare en fördel för lantbrukaren är att denna modell gör det möjligt att utöka stödet om lantbrukaren utökar sin areal under femårsperioden.

Att basera stödet på nationellt genomsnitt innebär att påslaget per hektar blir detsamma över hela landet, vilket ger mer lika förutsättningar för unga lantbrukare. Om stödet skulle baseras på ett individuellt genomsnitt så skulle inte den del av stödet som är kopplad till de nya miljövillkoren för gårdsstödet tas med i beräkningen, vilket gör att unga nystartare som grupp erhåller ett högre stöd om nationellt genomsnitt tillämpas. Ur administrativ synvinkel spelar det inte någon större roll huruvida påslaget baseras på individuellt eller nationellt genomsnitt.

Att basera stödet på areal blir dock administrativt något krångligare för Jordbruksverket än att utforma stödet som en klumpsumma. Detta beror på att det arealbaserade stödet är kopplat till innehavet av stödrätter, vilket innebär att en korrigering av stödrätter till följd av exempelvis en fältkontroll gör att även stödet till unga måste korrigeras.

Konsekvenser av att utforma stödet som en klumpsumma

I det fall som stödet utformas som en klumpsumma multipliceras genomsnittsarealen för unga nystartade lantbrukare (ca 47 ha) med 25 procent av det nationella genomsnittsvärdet på stödrätter (ca 235 euro). Detta gör att alla unga nystartade lantbrukare över en femårsperiod skulle få totalt ca 13 300 euro.

Ur administrativ synvinkel är klumpsumman enklare än att basera beräkningen på arealen.

En fördel med att göra stödet som en klumpsumma för lantbrukaren är att det är enkelt och ger ett förutsägbart system. En nackdel med klumpsumman är dock att den ger olika starkt incitament beroende på om det är en liten eller större gård som den unge lantbrukaren startar.

6.2.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Stöd till unga lantbrukare bör inte villkoras med krav på tillräcklig kunskap eller utbildning. Stödet till unga bör baseras på areal med ett tak på 90 ha. Det 25-procentiga påslaget bör baseras på ett nationellt genomsnitt.

Syftet med stödet till unga nystartade lantbrukare är att främja förnyring och förnyelse inom lantbrukssektorn vilket behövs för att garantera ett framtida konkurrenskraftigt jordbruk och sysselsättning på landsbygden. Krav på tillräcklig kunskap eller utbildning riskerar att utestänga personer med viktig erfarenhet från andra branscher som skulle kunna bidra till förnyelse av sektorn samtidigt som dessa kriterier skulle kunna motverka att företag skrivs över på unga enbart i syfte att få tillgång till stödet. Administrationen för att göra detta bedöms vara relativt omfattande det första året. Nackdelarna i form av ökad administration, och risken att utestänga personer med viktig erfarenhet från andra branscher, bedöms överväga fördelarna av att minska risken för att stödet i vissa fall skrivs över på lantbrukare som inte är aktiva.

Taket för stödet bör sättas så högt som möjligt för att ge incitament som står i så nära proportion som möjligt till storleken på den ungas nystartade företag. Att stödet görs proportionerligt mot arealen innebär att stödet utformas i relation till kostnaden för att komma över mark, en kostnad som

alla nystartare har. Det kan finnas en risk att stödet i vissa fall annars inte utgör ett tillräckligt stort incitament för generationsskifte och i andra fall kan stödet anses vara oproportionerligt högt i förhållande till storleken på gården. Att basera stödet på ett nationellt genomsnitt på stödrättsvärden gör att alla unga lantbrukare behandlas lika och att stödet utgör ett starkare incitament för generationsskifte genom att ett högre belopp kan betalas ut.

6.3 Förenklat gårdsstöd till småbrukare

6.3.1 Nationella val

Det förenklade stödet till småbrukare är frivilligt för medlemsstaten att tillämpa. Lantbrukare som ingår i systemet är undantagna från tvärvillkorskontroller och från de nya miljövillkoren för gårdsstödet. Arealkontroller och kontrollen av exempelvis miljö- och djurskyddslagstiftning kommer dock fortfarande att göras på gårdarna. När det gäller de nya miljövillkoren för gårdsstödet innebär stödet till småbrukare inte någon skillnad eftersom hektartrösklarna för dessa åtgärder är så höga att i princip inte någon i denna kategori av lantbrukare skulle omfattas av miljövillkoren för gårdsstödet.

Lantbrukare väljer själva senast den 15 oktober 2015 om de vill ingå i systemet. Det finns även en möjlighet för medlemsstater att automatiskt ansluta alla lantbrukare med lägre stöd än det tak som sätts för stödet, om inte lantbrukaren aktivt motsätter sig detta. Storleken på det förenklade stödet till småbrukare kan fastställas på flera olika sätt, men för alla beräkningssätt gäller att stödet ska ligga mellan 500 och 1 250 euro.

Det första alternativet är att stödet sätts till 25 procent av det genomsnittliga stödet per lantbrukare (dock ej högre än 1 250 euro). Nästa alternativ är att det nationella genomsnittliga

stödrättsvärdet per hektar multipliceras med de antal hektar som lantbrukaren har (dock maximalt fem hektar). Det tredje alternativet är att småbrukare får en ersättning motsvarande det denne ändå hade fått varje år, alternativt samma ersättning som lantbrukaren skulle ha fått 2015. Under tiden som lantbrukaren ingår i det förenklade stödet till småbrukare måste lantbrukaren behålla minst de antal stödberättigade hektar som motsvarar antalet stödrätter eller antalet stödberättigade hektar 2015.

6.3.2 Konsekvenser

Eftersom det förenklade stödet till småbrukare inte har en direkt koppling till areal får antalet lantbrukare som skulle kunna tänkas vara intresserade av stödet uppskattas baserat på nuvarande stödnivåer. Tabell 6.4 nedan visar antalet lantbrukare som har mindre än 1 500 euro i gårdsstöd per år.

Tabell 6.4 Stödnivåer och antal lantbrukare som har dessa stödnivåer baserat på statistik från 2012

Stödnivå	Antal lantbrukare
<1 500 euro	17 407
<1 250 euro	13 853
<1 000 euro	9 448

Taket för småbrukarstödet ligger på 1 250 euro. År 2012 fanns det nära 14 000 stödsökande i Sverige som hade mindre än 1 250 euro i stöd. Eftersom det förenklade stödet till småbrukare innebär att den stödsökande undantas från tvärvillkorskontroller är det dock rimligt att anta att vissa stödsökande med något högre stödnivåer än 1 250 euro skulle vara beredda att ingå i det förenklade stödsystemet även om det skulle innebära en liten ekonomisk förlust, särskilt eftersom dessa personer troligen inte är särskilt beroende av gårdsstödet. En rimlig övre gräns för vilka stödsökande som skulle kunna vara intresserade av stödformen

har uppskattats till de som har mindre än 1 500 euro i stöd per år. År 2012 fanns det 17 407 stödsökande i Sverige som hade mindre än 1 500 euro i stöd, vilket utgör ungefär en tredjedel av alla stödsökanden. Dessa stödsökande tar emot en mycket liten del av det totala gårdsstödet som betalas ut i Sverige, drygt två procent per år och de brukar ca tre procent av arealen.

Lantbrukare som har stöd under 1 500 euro är i stor utsträckning fritidslantbrukare. Det kan betyda att de har mindre djurbesättningar, småskalig vall- eller spannmålsodling, hästar eller att marken ligger i träda. Många i gruppen är antingen pensionerade heltidslantbrukare som har kvar en liten del av produktionen eller lantbrukare som har sin huvudsakliga inkomst från annan sysselsättning vid sidan av jordbruket.

När det gäller fördelning över landet finns störst andel av dessa lantbrukare i Värmland, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbottens län. I dessa län utgör lantbrukare med stöd under 1 375 euro mellan ca 37 och 40 procent av stödsökande.

Av de lantbrukare som har mindre än 1 500 euro i gårdsstöd har nära 59 procent miljöersättningar inom ramen för landsbygdsprogrammet, vilket kan jämföras med ca 75 procent för alla stödsökande som kan tyda på att en större andel av dessa lantbrukare brukar marken passivt.

För- och nackdelar för lantbrukare med förenklat stöd för småbrukare

Den största fördelen för lantbrukare med det förenklade stödet till småbrukare är att de som ingår i systemet inte är föremål för tvärvillkorskontroller och att de därmed inte kan få tvärvillkorsavdrag på stödet. De summor som utgör tvärvillkorsavdrag för dessa lantbrukare är dock relativt små eftersom stödnivåerna är låga och avdragen görs procentuellt. Ansökan om förenklat stöd för småbrukare skulle kunna göra det enklare att söka stöd för dessa lantbrukare men eftersom

ansökan om gårdsstöd via Jordbruksverkets tjänst på Internet redan i dag är relativt enkel för mindre lantbruk, bedöms skillnaden i ansökningsförfarande vara marginell. Reglerna för småbrukarstödet skulle dock, beroende på utformning, kunna upplevas som enklare att förstå än nuvarande system

En nackdel är att lantbrukaren behöver behålla minst det antal hektar han eller hon hade vid inträde i systemet och kan därför inte minska sin areal utan att gå ur systemet och ansöka på ordinarie sätt. De generella skötselkraven som gäller för all jordbruksmark gäller även lantbrukare som ingår i det förenklade stödet för småbrukare. Lantbrukarna kan inte heller överlåta sina stödrätter till någon annan eller påverka sitt stöd genom att exempelvis ansöka om stödrätter ur nationella reserven eller öka sitt stöd genom att skaffa större areal och fler stödrätter inom ramen för det förenklade systemet.

Effekten av ett förenklat stöd för småbrukare för administrationen

De administrativa konsekvenserna av att införa ett småbrukarstöd beror på utformningen, samt hur många lantbrukare som faktiskt skulle ansluta sig till stödet. Administration som främst skulle påverkas av stödet är överföring av stödrätter, ansökan ur nationella reserven, tid för att besvara frågor och minskade tvärvillkorskontroller.

Ett nytt IT-system behöver utvecklas för att betala ut stöd till dessa lantbrukare och kombineras med relativt omfattande informationsinsatser. Ett införande av stödet skulle kunna leda till ca 150 färre tvärvillkorskontroller per år. De kontroller som blir kvar att göra är dock de mer komplicerade eftersom de mindre gårdarna, som har mindre fel, då undantas från tvärvillkorskontroller. Administrativa kontroller och vanliga fältkontroller av stödvillkoren påverkas inte av införandet av ett småbrukarstöd utan måste ändå genomföras.

Effekter av förenklat stöd till småbrukare på aktivitet och passivitet

Beroende på stödets utformning skulle stödet kunna bidra till ökade problem med att mark brukas passivt. I det fall som stödet skulle fastställas till en klumpsumma på 1 250 euro, som är det högst tillåtna värdet på stödet, skulle det för 50 procent av de aktuella lantbrukarna innebära att gårdsstödet ökar med mer än 50 procent. Denna stödökning skulle innebära en merkostnad på ca 5 miljoner euro på bekostnad av övriga lantbrukare. Andelen lantbrukare som skulle kunna tänkas vara intresserade av stödet är som störst i län där problem med passivitet är större på grund av markens generellt sämre avkastningsförmåga.

Det förenklade stödet till småbrukare kan bli negativt för andra lantbrukare om det bidrar till att mark och stödrätter görs otillgängliga. Om många lantbrukare ansluter sig till stödformen försvinner dessa marker och stödrätter från marknaden och det kan bli svårare för de som vill starta, eller utvidga, en lantbruksverksamhet att få tillgång till mark. Inlåsnings av mark och passivitet motverkar aktivitet på landsbygden, vilket i sin tur innebär att det blir svårare att nå miljömålet om *Ett rikt odlingslandskap*.

Konsekvenser av undantag från tvärvillkoren

Ett införande av ett förenklat stöd för småbrukare skulle innebära att dessa lantbrukare undantas från tvärvillkorskontroller. Det är oklart i vilken grad som tvärvillkoren påverkar efterlevnaden av miljö- och djurskyddskraven som ändå utgör lagkrav. Det är därför osäkert hur mycket efterlevnaden av tvärvillkoren kommer att påverkas om tvärvillkorskontrollerna tas bort för lantbrukare som ingår i det förenklade stödet för småbrukare. Storleken på gårdarna innebär att dessa lantbrukare omfattas av färre tvärvillkor än större lantbrukare då deras verksamhet är begränsad. Andelen tvärvillkorsavdrag för dessa gårdar är även lägre än för övriga

gårdar. År 2012 fick 0,9 procent av dessa lantbrukare tvärvillkorsavdrag, vilket ska jämföras med två procent av övriga stödsökande.

6.3.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Det förenklade stödet till småbrukare bör inte införas i Sverige.

Förenklingen för denna kategori lantbrukare bedöms vara marginell i förhållande till dagens enkla ansökningsförfaranden och negativa effekter för marknaden på mark och stödrätter kan uppkomma. En eventuell förenkling för administrationen kräver en hög anslutningsgrad för att motivera de merkostnader i form av nya system som stödet medför. En hög anslutningsgrad kräver dock att stödnivån läggs så högt som möjligt, vilket i sin tur riskerar att minska incitamenten till strukturutveckling och kan försvåra tillgången på mark för expanderande företag. Den högre stödnivån för de minsta företagen är givetvis positivt för de enskilda företagen. Detta åstadkoms dock även genom att små lantbruksföretag undantas från generella neddragningar som görs av gårdsstödet till följd av finansiell disciplin även om inte något förenklat stöd till småbrukare införs (vid tillämpning av finansiell disciplin, då gårdsstödet dras ned bland annat för att frigöra medel till krisreserven, undantas lantbrukare med stöd under 1 250 euro).

6.4 Särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar

Stöd till områden med naturliga handikapp finns idag inom landsbygdsprogrammet. Det här kapitlet behandlar inte möjliga framtida utformningar av stöd till naturliga handikapp inom

landsbygdsprogrammet, utan bara den möjlighet som ges inom gårdsstödet.

6.4.1 Nationella val

Medlemsstaterna har möjlighet att avsätta upp till fem procent av direktstödskuvertet för stöd till områden med naturliga begränsningar, en åtgärd liknande den som även finns inom ramen för landsbygdsprogrammet. Det finns dock ett par skillnader mellan utformningen av stöd till områden med naturliga begränsningar inom gårdsstödet och inom landsbygdsprogrammet. En viktig skillnad är att inte något krav på jordbruksaktivitet kan kopplas till denna åtgärd inom ramen för gårdsstödet till skillnad från landsbygdsprogrammets regler där ersättning för vall och betesmark är kopplad till djurinnehav. Vidare finns inte något tak för stödet per hektar förutsatt att endast stöd inom gårdsstödet tillämpas. I det fall som detta stöd kompletterar stödet inom landsbygdsprogrammet gäller de regler i landsbygdsförordningen som reglerar hur mycket stöd det är möjligt att få per hektar.

Medlemsstaterna har stor frihet att välja vilka områden med naturliga begränsningar som ska erhålla särskilt stöd och kan även sätta olika belopp till olika områden baserat på objektiva och icke-diskriminerande kriterier. Utbetalningen läggs på den årliga utbetalningen av direktstödet och går till all ersättningsberättigad areal inom ett utpekat stödområde.

Om medel från direktstödskuvertet ska användas till områden med naturliga begränsningar är bedömningen den att detta bör samordnas med och utformas inom ramen för ett nytt landsbygdsprogram. Det enda val som läggs fast i denna departementspromemoria är därmed huruvida medel från direktstödskuvertet ska användas till områden med naturliga begränsningar såsom de definieras i landsbygdsförordningen eller ej.

6.4.2 Konsekvenser

I det fall som hela budgetutrymmet inom gårdsstödet används handlar det om nära 35 miljoner euro per år. I det fall som dessa medel skulle fördelas på all mark med stödrätter i nuvarande områden med naturliga begränsningar blir tillägget ca 250 kronor per hektar. Eftersom stödet till områden med naturliga begränsningar finansieras av en motsvarande procentuell neddragning av direktstöden har stödformen en omfördelande effekt från jordbrukare med höga stöd till de med lägre stöd, detta skulle även betyda en geografisk omfördelning av medel från regioner med högre stöd till de med lägre stöd.

Fördelar och nackdelar med stödet är till stor del beroende av utformning. En tänkbar fördel för lantbrukare är att stödet skulle kunna ge högre stöd i vissa områden, vilket i sin tur kan öka incitamenten att bevara jordbruksmarken i de aktuella områdena och kan även bidra till en utjämning av stödnivåer mellan regioner. Avsaknaden av krav på aktivitet skulle också kunna upplevas som en förenkling för lantbrukare. Om ersättning även utgår genom landsbygdsprogrammet till samma lantbrukare finns dock aktivitetskrav som måste uppfyllas. I det fall som hela beloppet skulle slås ut på samtliga stödrätter i de aktuella regionerna skulle stödet även komma lantbrukare till godo som i dag inte får motsvarande stöd inom landsbygdsprogrammet, exempelvis spannmålsgräddor i de södra områdena av Sverige samt en del hästgräddor.

Det faktum att inte något krav på aktivitet kan kopplas till åtgärden inom ramen för gårdsstödet kan öka problemet med passivt brukad mark eftersom högre stödnivåer riskerar att passiva lantbrukare väljer att behålla marken i stället för att arrendera ut den. I det fall som åtgärden skulle användas i Sverige skulle den med största sannolikhet användas i kombination med motsvarande stödform inom landsbygdsprogrammet, vilket skulle kunna upplevas som krångligt och svårförståeligt för lantbrukarna.

Ur administrativ synvinkel innebär stödformen en ökad komplexitet för berörda myndigheter.

6.4.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar bör inte införas inom ramen för gårdsstödet. Eventuellt kan det bli aktuellt att återigen aktualisera frågan om goda skäl uppkommer i samband med den översyn som görs av områden med väsentliga naturliga begränsningar inom ramen för landsbygdsprogrammet under hösten 2014.

Ett skäl att införa ett stöd till områden med naturliga begränsningar skulle vara att det finns en önskan om att åstadkomma omfördelning av stöd. Utöver detta bedöms det inte finnas några fördelar med att lämna en särskild ersättning till områden med naturliga begränsningar inom ramen för gårdsstödet jämfört med motsvarande stöd inom landsbygdsprogrammet. Syftet med att ersätta områden med naturliga begränsningar är att upprätthålla jordbruksaktivitet i bygder som är sämre lämpade för detta, vilket i sin tur bidrar med kollektiva nyttigheter över hela landet och gör det möjligt att nå miljömålen om ett rikt odlingslandskap. Att det saknas möjlighet att ställa aktivitetskrav till ersättningen inom ramen för gårdsstödet gör emellertid att effekten riskerar att bli begränsad samtidigt som den administrativa bördan ökar.

6.5 Reduktion av höga stöd och mer stöd till de första hektaren

6.5.1 Nationella val om reduktion av höga stöd

Det är obligatoriskt för medlemsstater att dra ner gårdsstödet för de jordbrukare som får de högsta totala stödbeloppen. Gårdsstödsutbetalningar som, exklusive den del om 30 procent som är kopplad till de nya miljövillkoren för gårdsstödet, överstiger 150 000 euro ska reduceras med minst fem procent. De medel som frigörs ska överföras till landsbygdsprogrammet. Gränsen på 150 000 euro kallas "takbeloppet" i den här promemorian. Medlemsstaterna som istället väljer att omfördela gårdsstöd från stora företag till små företag genom att förstärka inkomstödet på jordbrukarens första hektar (se vidare i 6.5.3) behöver dock inte göra reduktionen av stödet över takbeloppet.

Varje land kan välja att reducera stödbelopp över takbeloppet med mellan 5 och 100 procent, det vill säga det är möjligt att sätta en absolut gräns vid takbeloppet eller att dra ned stöd över takbeloppet med fem procent eller mer. Vid beräkning av takbeloppet är det dessutom möjligt för medlemsstaterna att låta lantbrukare räkna bort sina utgifter för löner relaterade till jordbruksaktiviteten.

6.5.2 Konsekvenser

6.5.2.1 Konsekvenser av att införa ett tak för höga stöd alternativt en större procentuell neddragning av stöd över takbeloppet

Enligt statistik för stödåret 2012 finns det 52 lantbrukare i Sverige som når över takbeloppet. Det totala beloppet som ligger över takbeloppet är drygt tre miljoner euro. En neddragning med

fem procent resulterar därmed i en överföring av ca 150 000 euro till landsbygdsprogrammet. I det fall som ett tak, i stället för en neddragning, tillämpas skulle det vara möjligt att föra över tre miljoner euro till landsbygdsprogrammet förutsatt att inte löner kan tas med i beräkningen. Beroende av hur andelen av stödet kopplat till de nya miljövillkoren utformas, och vilken modell som väljs för utjämning av stöden inom landet, kommer antalet berörda lantbrukare och de aktuella beloppen att ändras för de kommande åren. Beräkningar visar att om en nationell utjämning genomförs i kombination med ett djurbidrag skulle det 2019 finnas ett 15-tal lantbrukare med stöd över takbeloppet.

Av de berörda lantbrukarna finns majoriteten i Skåne län. Genomsnittsarealen för de berörda lantbrukarna är 1 140 ha och det genomsnittliga gårdsstödet för dessa lantbrukare ligger i dag på ca 320 000 euro. Drygt hälften av de berörda lantbrukarna har djur (svin eller nöt) och cirka en tredjedel har mjölkkvoter. Genomsnittsstödet för dessa lantbrukare är ca 281 euro per hektar men skillnaderna är mycket stora.

Neddragningen av höga stöd drabbar stora lantbruksföretag som ofta har högre effektivitet än mindre företag och skalfördelar finns många gånger i produktionen. Stora företags behov av stöd kan därför i många fall vara mindre än för små företag.

En uppenbar nackdel för berörda lantbrukare är att åtgärden innebär att lantbrukarna får ett lägre stöd. En neddragning om fem procent ger en genomsnittlig minskning med drygt 8 000 euro per företag, en summa som i relation till omsättningen i företagen får anses vara relativt liten. I det fall som en gräns skulle sättas vid takbeloppet, skulle de berörda företagens stöd i genomsnitt minska med ca 164 000 euro per företag. Ytterligare en nackdel för lantbrukare är att ett högsta tak för hur mycket stöd det är möjligt att få, eller en högre procentuell neddragning av höga stödbelopp, minskar incitamenten för stora företag att växa ytterligare. En tröskel skulle kunna medföra konstruerade företagskonstellationer i syfte att undvika en neddragning av stöden genom exempelvis företagsdelning. Enligt

grundförordningen ska inte lantbrukare, som på ett konstlat sätt skapat förutsättningar för att undvika neddragningen av höga stöd, undslippa en neddragning. Det är dock mycket svårt att bevisa att syftet med exempelvis en företagsuppdelning varit just att undgå en neddragning av stöden.

De medel som ska överföras till landsbygdsprogrammet måste särredovisas inom landsbygdsprogrammet, vilket innebär en administrativ svårighet för utformningen av landsbygdsprogrammet.

6.5.2.2 Konsekvenser av att ta dra bort löner från stödbeloppet

Det är medlemsstaten som bestämmer huruvida löner ska kunna räknas bort från takbeloppet. De löner som kan tas med i beräkningen är sådana som kan relateras till jordbruksaktivitet. Det är frivilligt för lantbrukaren att bestämma huruvida denne vill dra bort löner från stödbeloppet eller inte.

Det är inte möjligt att på ett säkert sätt fastställa hur många lantbrukare som skulle omfattas av den obligatoriska stödneddragningen om löner togs med i beräkningen. En uppskattning har dock gjorts utifrån hur många anställda som jordbruksföretag i denna storlek i genomsnitt hade enligt Lantbruksregistret för 2010. Denna uppskattning visar att de 52 berörda lantbrukarna tillsammans borde ha omkring 250 anställda (exklusive familjemedlemmar som arbetar i företaget).

Utifrån genomsnittssiffror rörande arbetstid och lön uppskattas det handla om löner i storleksordningen drygt 6,6 miljoner euro för samtliga företag. Uppskattningen tyder på att få, eller inte något, av företagen skulle omfattas av stödneddragningen om löner skulle tas med i beräkningen eftersom det totala beloppet över takbeloppet är cirka tre miljoner euro, det vill säga bara hälften av de lönekostnader som kan dras bort.

Den uppenbara fördelen för lantbrukare med att ta med löner i beräkningen är att det för de flesta av lantbrukarna troligen skulle betyda att de hamnade under gränsen på 150 000 euro och därmed inte skulle omfattas av neddragningen. Det kan även anses vara rimligt att lantbrukare inte bör omfattas av reduceringen i det fall som man har höga lönekostnader. Dessutom är det frivilligt för lantbrukaren att ta med löner i beräkningen eller inte. En nackdel för lantbrukare med att ta med löner i beräkningen är att det skulle innebära viss extra administration eftersom det krävs att lantbruksföretagaren skickar en sammanställning från Skatteverket på utbetalda löner till ansvarig myndighet, en hantering som uppskattas ta ca en arbetstimme per företag. Hanteringen torde dock upplevas som relativt okomplicerad eftersom dessa uppgifter finns lättillgängliga i bokföringen. En annan nackdel är att lantbrukare med enskilda firmor inte kommer att ha möjlighet att göra avdrag för sina egna löner, men med tanke på storleken på de aktuella företagen är bedömningen att få eller inte några av företagen är enskilda firmor.

För administrationen finns det inte några fördelar med att ta med löner i beräkningen eftersom det skulle öka den administrativa bördan. Jordbruksverket uppskattar att en sådan handläggning skulle behöva göras manuellt och att själva handläggningen av ett ärende skulle ta cirka tre timmar. Totalt innebär det mindre än 200 timmar per år i extra arbete. Till detta kommer informationsinsatser och kontakt med lantbrukare. Arbetsbördan skulle vara ojämnt fördelad mellan olika länsstyrelser eftersom majoriteten av de berörda lantbruksföretagen ligger i Skåne. Utöver detta skulle viss utbildning av personal och utveckling av datasystemet krävas.

6.5.3 Nationella val om mer stöd till de första hektaren

Medlemsstaterna har möjlighet att göra en viss omfördelning av gårdsstödet från stora företag till små företag genom att

förstärka inkomstödet på jordbrukarens första hektar. Förstärkningen sker genom att ett extra stödbelopp betalas ut till alla jordbrukares första 30 hektar, alternativt upp till landets genomsnittsareal. För Sveriges del innebär det att det högre stödet skulle betalas på 43 hektar. På resterande del betalas därmed ett lägre stöd. För att finansiera åtgärden reduceras det nationella taket som är tillgängligt för gårdsstödet, vilket innebär att stöd omfördelas från stora gårdar och från företag med höga stödbelopp per hektar. Upp till 30 procent av det nationella taket kan användas till åtgärden.

6.5.4 Konsekvenser

6.5.4.1 Konsekvenser av högre stöd till de första hektaren

Genom att omfördela stödet mot de mindre jordbruken kommer de olika företagens relativa konkurrenskraft att påverkas. Det kan innebära att en utveckling mot större företag bromsas upp. Företag som vill utveckla sin verksamhet genom att storleksrationalisera kommer att få svårare att hitta mark. För att få köpa eller arrendera mark från de små företagen skulle det företag som vill expandera få betala ett högre pris än tidigare.

Den uppbromsade strukturutvecklingen kan påverka det svenska jordbrukets konkurrenskraft negativt.

Det finns även en risk att företag delas upp för att anpassa sig till regelverket.

Administrativt skulle det högre stödet till de första hektaren innebära besvär genom företagsuppdelningar och ett mindre lättförståeligt system.

6.5.5 Departementspromemorians förslag

Förslag: Stöd över 150 000 euro bör inte reduceras med mer än fem procent, men någon möjlighet att räkna bort lönekostnaderna bör inte ges. Möjligheten till högre stöd till de första hektaren bör inte utnyttjas.

Stora företag har ofta hög effektivitet och skalfördelar finns många gånger i produktionen. Att införa ett tak för hur mycket stöd det är möjligt att få kan ur det perspektivet vara motiverat.

Flera faktorer talar dock emot detta. Analysen visar att det är svårt att på ett träffsäkert och rättssäkert sätt bedöma syftet med företagsuppdelningar, vilket är ett enkelt sätt att kringgå ett stödtak på. Det går heller inte att utesluta att strukturutvecklingen i någon mån påverkas. Att införa ytterligare stödregler för de allra största företagen, som i Sveriges är väldigt få, är därför inte motiverat.

Att ge företag med anställda möjlighet att tillgodoräkna sig personalkostnader kan på marginalen öka incitamenten för att anställa i stora jordbruksföretag. Att ta med löner i beräkningen ger dock ökad administration och osäkerhet både för myndigheter och för lantbrukare, även om det är frivilligt för lantbrukare att hänvisa till lönekostnaderna.

Att omfördela stöd till de första hektaren bedöms inte bidra till en positiv utveckling i lantbruket och föreslås därför inte.

6.6 Behålla existerande eller dela ut nya stödrätter

6.6.1 Nationella val

År 2015 ska nya stödrätter delas ut, såvida inte medlemsstaten redan har lämnat stödrätter till all jordbruksmark. Då detta är

fallet i Sverige, kan vi välja att dela ut nya stödrätter eller att behålla de gamla stödrätterna.

6.6.2 Konsekvenser

I det nya regelverket för gårdsstödet har flera modifieringar gjorts som ger ett effektivare utnyttjande av stöd rättssystemet och gårdsstödet på nationell nivå. Med det nya regelverket dras det faktiska värdet av outnyttjade stödrätter in till den nationella reserven om värdet inte används under två år och möjligheten att rotera stödrätter försvinner. Detta samtidigt som möjligheterna att dela ut stödrätter från den nationella reserven ökar. Sammantaget bidrar detta till ett ökat utnyttjande av gårdsstödsmedel. Till exempel får unga eller nya lantbruksföretagare möjlighet att söka nya stödrätter till sin mark ur den nationella reserven.

I Sverige är 42 procent av åkermarken arrenderad. Branschens uppskattning är det finnas ca 90 000 nyttjanderätts- eller arrendeavtal, muntliga såväl som skriftliga. Avtalen är utformade för tillämpning i det nuvarande gårdsstödssystemet.

Möjligheterna att överföra stödrätter mellan jordbrukare genom köp, hyra, gåva, arv etc. finns kvar, i stort sett enligt samma principer som idag. Om de existerande stödrätterna behålls bedöms det finnas goda möjligheter för parterna att låta befintliga hyresavtal rörande stödrätter löpa vidare trots reformen, eventuellt med mindre justeringar på grund av att stödrätternas värden förändras och att outnyttjade stödrätter dras in till den nationella reserven.

Vid en total nytilldelning av stödrätter bedöms det däremot uppstå ett stort behov för parterna att omförhandla åtminstone den del av hyres-/arrendeavtalet som rör stödrätterna, eftersom de stödrätter som regleras i det befintliga avtalet upphör att existera vid årsskiftet 2014/2015. Eftersom en stor andel av den svenska jordbruksmarken brukas av någon annan än markägaren kan detta medföra en betydande administrativ börda för

näringsen. Jordbruksverket skulle sannolikt behöva lägga betydande resurser på att administrera överföringar av stödrätter mellan parterna i enlighet med deras överenskommelser, som i de flesta fall sannolikt syftar till att återställa de förhållanden som rådde innan nytilldelningen av stödrätter.

Vid en nytilldelning av stödrätter kan effekten bli att jordägare det första året själva vill förfoga över marken för att säkerställa sin rätt till stödrätterna. Denna risk är störst vid muntliga och ettåriga arrenden. För att jordägarna ska ha rätt till de nytodelade stödrätterna krävs visserligen att jordägaren haft gårdsstöd 2013, övertagit rätten till stödrätter från någon annan som haft gårdsstöd 2013 eller uppfyller kraven på en nyetablerad jordbrukare. Det finns ändå en viss risk för övergångsproblem för arrendatorerna som under det första året riskerar att få minskad tillgång till arrenderad mark. Erfarenheten från införandet av stödrätter 2005 är även att det i vissa fall kan uppstå oklara rättighetsförhållanden mellan arrendatorer och jordägare med risk för felaktiga ansökningar om såväl gårdsstöd som stödrätter som kan leda till fleråriga tvister.

Ett skäl som framförts till att dela ut nya stödrätter är att det skulle vara ett medel att överföra stödrätter till de som aktivt brukar marken. En sådan effekt bedöms bli mycket kortsiktig. Villkoren för arrenden och förfogande av stödrätter avgörs av arrendemarknaden och i förhandlingar om arrendevillkoren är stödrätterna enbart en av flera komponenter som förhandlas.

6.6.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Sverige bör behålla de existerande stödrätterna.
--

En nytilldelning bedöms skapa oro för både arrendatorer och markägare. Ett tungt skäl är att en nytilldelning skulle skapa oklarheter i arrendeförhållandena. Erfarenheterna från när gårdsstöd med stödrätter infördes 2005 är att det innebar många

och långvariga tvister mellan jordägare och arrendatorer. Om nya stödrätter delas ut kan det uppstå oklara avtalsförhållanden och det kan då finnas risk för dubbelansökan. Arrendatorer som är osäkra på sin rätt att söka stödrätter med hänsyn till att markägare samtidigt kan söka, kan se sig tvingade att avstå från att ansöka om gårdsstöd på grund av risken för att drabbas av sanktioner.

Administrationn bedöms öka om en nytilldelning av stödrätter skulle genomföras. Det skulle innebära att samtliga företagare måste söka nya stödrätter 2015 och att myndighetens hantering av överföringar mellan markägare och arrendatorer för justering av ägarskap skulle bli mycket omfattande.

Sammantaget bedöms det inte finnas några säkerställda fördelar med en nytilldelning av stödrätter.

6.7 Överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet

6.7.1 Nationella val

Från och med 2015 får medlemsstater välja att föra över upp till 15 procent av gårdsstödsbudgeten till landsbygdsprogrammen eller vice versa. Överföring från gårdsstödet till landsbygdsprogrammen behöver inte medfinansieras med nationella medel, vilket annars är fallet för medel som används i landsbygdsprogrammen. Det är möjligt att se över möjligheten och ta ett förnyat beslut 2017. Överföringen får i så fall effekt från och med 2018.

I budgetpropositionen för 2014 har storleken på det svenska landsbygdsprogrammet lagts fast för 2014–2020. Det finns dock möjlighet att vid behov justera nivåerna i samband med översynen.

6.7.2 Konsekvenser

En maximal överföring om 15 procent skulle därmed innebära en överföring till landsbygdsprogrammet om cirka 100 miljoner euro per år, vilket skulle sänka gårdsstödet med i snitt 35 euro per hektar.

Vid en överföring skulle varje lantbrukares gårdsstöd minskas med den beslutade procentsatsen. I absoluta termer blir sålunda reduceringen störst för de lantbrukare som har högst stöd och som även i absoluta termer påverkas mest negativt av utjämningen. En överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet ger en full neddragning av gårdsstödet redan 2015, medan en utjämning görs mellan 2015 och 2019.

En överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet skulle kunna förbättra politikens träffsäkerhet och effektivitet eftersom större möjligheter att rikta stödet till effektiva åtgärder finns inom landsbygdsprogrammet. Inom landsbygdsprogrammet finns bland annat miljöåtgärder, åtgärder som syftar till att stärka lantbrukets konkurrenskraft och åtgärder som syftar till att öka landsbygdens attraktionskraft.

Gårdsstödet spelar en viktig roll för att upprätthålla inkomsterna för lantbrukare. En följd av att föra över medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet kan bli att företag upphör med sin jordbruksverksamhet och övergår till annan verksamhet. En överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet skulle även påverka svenska lantbrukares relativa konkurrenskraft jämfört med lantbrukare i länder som väljer att inte göra en sådan överföring. Ett livskraftigt jordbruk bidrar till att landskapet hålls öppet och att intresse finns för att hålla djur som kan säkra hävden av betesmarkerna. Under rådande förhållanden bidrar därför gårdsstödet till förutsättningarna för tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter.

6.7.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Någon överföring från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet föreslås inte i dagsläget. Regeringen avser att se över möjligheten att föra över pengar från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet 2017 med effekt från 2018.

Regeringens långsiktiga målsättning för den gemensamma jordbrukspolitiken är en avreglerad, marknadsorienterad och konkurrenskraftig jordbrukssektor styrd av konsumenters efterfrågan och med hänsyn tagen till klimat, miljö, djurskydd och utvecklingsaspekter. Regeringen vill lägga ökat relativt fokus mot åtgärder för landsbygdspolitiken. Sveriges målsättning är att gårdsstödet på sikt ska fasas ut eftersom syftet med stödet främst är att upprätthålla jordbrukarnas inkomster, därmed skapas inlåsnings effekter som bromsar en strukturomvandling. Detta talar för att möjligheten till överföring från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet bör utnyttjas, där större möjligheter finns att rikta stödet till effektiva åtgärder på till exempel miljöområdet.

Samtidigt spelar gårdsstödet en viktig roll för att upprätthålla inkomsterna i lantbruket och under rådande förhållanden bidrar det också till förutsättningarna för tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter.

En nationell utjämning av lantbrukares stödrättsvärden bedöms vara ett viktigt steg för att förbättra konkurrenskraften och förbereda för framtida reformer av gårdsstödet. En långtgående utjämning i kombination med en överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet skulle få stora ekonomiska konsekvenser för vissa av de jordbrukare som har de högsta stödbeloppen.

7 Miljövillkor för gårdsstödet

En ny komponent som har introducerats inom ramen för direktstödet är den så kallade förgröningen, härnäst kallad miljövillkor för gårdsstödet. I korthet innebär miljövillkoren att 30 procent av direktstödet villkoras med att lantbrukaren genomför tre åtgärder på gården i syfte att förbättra miljön och att begränsa klimatpåverkan. Dessa tre åtgärder är:

- variation av grödor,
- bevarande av permanenta gräsmarker, och
- upprättande av så kallade ekologiska fokusarealer (EFA) på åkermarken.

Som alternativ till dessa tre åtgärder kan lantbrukaren i stället utföra åtgärder som bedöms vara likvärdiga med de tre miljövillkoren. Som likvärdiga åtgärder räknas ekologisk odling, men även vissa miljöersättningar inom ramen för landsbygdsprogrammet och vissa typer av nationella eller regionala miljöcertifieringsprogram kan anses vara likvärdiga.

Medlemsstaterna har möjlighet till nationella val inom tillämpningen av kravet på bevarande av permanenta gräsmarker och ekologiska fokusarealer samt rörande möjligheten att använda likvärdiga åtgärder. Inom kravet för variation av grödor är inte några nationella val aktuella.

Eftersom variation av grödor inte presenteras närmare i denna promemoria kan det för kännedom nämnas att kravet på variation av grödor i huvuddrag innebär att alla företag med mer än 30 hektar åkermark (inkluderar inte areal där det har odlats vall i minst 5 år) ska odla minst tre grödor varav den största inte

får täcka mer än 75 procent av arealen och de två största inte mer än 95 procent av arealen. Företag med mellan 10 och 30 hektar åkermark ska odla minst två grödor varav den största inte får täcka mer än 75 procent av arealen. För företag som befinner sig i de områden som omfattas av det nationella stödet till norra Sverige, det vill säga företag norr om 62 breddgraden och vissa angränsande områden, gäller samma regler som för företag med mellan 10 och 30 hektar. Jordbrukare med mindre än 10 hektar åkermark behöver inte uppfylla kravet på variation av grödor. Jordbrukare som använder mer än 75 procent av gårdens areal till vallodling eller trädä är också undantagna så länge som övrig odling inte överskrider 30 hektar.

7.1 Bevarande av permanenta gräsmarker

7.1.1 Nationella val

Permanent gräsmarker definieras som jordbruksmark som har använts till produktion av gräs eller andra foderväxter under minst fem år i rad. I Sverige omfattar permanenta gräsmarker det som definieras som betesmark samt åkermark som har använts till odling av vall eller andra foderväxter i minst fem år. I Sverige är det i första hand permanenta gräsmarker på åkermark som kan plöjas upp och användas till annan växtodling. Många betesmarker innehåller stenar och andra inslag som gör marken olämplig för plöjning.

Bevarande av permanenta gräsmarker på gårdsnivå

Kravet på bevarande av permanenta gräsmarker består av två delar. Den första delen innebär att medlemsstater ska peka ut permanenta gräsmarker, inklusive gräsmarker på mulljordar, som är känsliga från miljösynpunkt i områden som omfattas av art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet (Natura 2000-områden) och som behöver skyddas för att uppnå syftet med

dessas områden. Medlemsstaterna kan även peka ut känsliga gräsmarker utanför Natura 2000-områden. De marker som pekas ut av medlemsstaterna i enlighet med dessa kriterier får inte plöjas eller ställas om till annan typ av stödberättigad jordbruksmark.

Bevarande av permanenta gräsmarker på nationell nivå

Det andra kravet på bevarande av permanenta gräsmarker innebär att medlemsstaterna ska se till att andelen permanent gräsmark, i förhållande till den totala arealen jordbruksmark på nationell eller regional nivå, inte minskar med mer än fem procent jämfört med en referensandel. Referensandelen ska huvudsakligen beräknas utifrån arealen permanent gräsmark år 2012. Om andelen sjunker under 95 procent av referensandelen måste medlemsstaten vidta åtgärder. Medlemsstaten ska då se till att jordbrukare som odlat upp gräsmarker återskapar dessa för att andelen ska komma över 95 procent igen. Medlemsstaterna ska besluta om kravet på bevarande av andelen permanent gräsmark ska tillämpas på nationell eller regional nivå. Medlemsstaten kan även välja att redan inledningsvis ställa krav på att bevara permanenta gräsmarker på gårdsnivå.

7.1.2 Konsekvenser

7.1.2.1 Bevarande av känsliga permanenta gräsmarker på skiftesnivå

Bevarande av betesmarker på skiftesnivå

Utifrån miljövärde och behov av bevarande så är det i Sverige i första hand betesmarker som kan anses vara särskilt känsliga ur miljösynpunkt och därmed skulle kunna vara aktuella för kravet på plöjnings- och omställningsförbud. Betesmark har stor betydelse för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet och fortsatt hävd av dessa marker är mycket angeläget för

möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet ”*Ett rikt odlingslandskap*”. Jämfört med den genomsnittliga förekomsten av betesmarker i landskapet så finns det en större andel betesmarker i Natura 2000-områden. Orsaken är att dessa områden har utformats där det finns höga naturvärden. Av ca 61 000 hektar gårdsstödsberättigad jordbruksmark i Natura 2000-områden så är ca 46 000 hektar betesmark och dessutom finns ytterligare 29 000 hektar betesmark med miljöersättning men utan gårdsstöd (till stor del alvarbete). Det kan alltså antas att betesmarken har betydelse för att uppnå syftet med områdena.

Under senare år har det skett en viss minskning av betesmarksarealen (figur 3.1) och det finns en risk för att denna tendens förstärks i takt med att jordbruket förändras och djurantalet minskar (figur 3.3). Den negativa trenden för arealen betesmark är dock i första hand inte en följd av upplöjning och omvandling av arealen till åkermark utan minskningen beror i stället på att markerna lämnas att växa igen när kostnaderna för hävden blir för höga och djuren försvinner från bygden på grund av sviktande lönsamhet.

Redan i dag skyddas värdefulla betesmarker från upplöjning genom att nyodling eller kultivering i ängs- eller betesmark inte får ske om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden (12 § Statens Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket). Enligt reglerna i nuvarande landsbygdsprogram är plöjning inte heller tillåten om man har ingått ett åtagande för miljöersättning för betesmark. Flertalet betesmarker är dessutom inte lämpliga att plöja på grund av förekomsten av sten, träd och buskar.

Mot denna bakgrund bedöms miljöeffekten av ett plöjningsförbud på betesmarker inom ramen för miljövillkoren för gårdsstödet som liten och det oavsett om kravet skulle omfatta all betesmark eller endast den inom Natura 2000-områden. Eftersom miljöeffekten är liten bör enkelhet och minimerade kostnader vara vägledande för utpekandet och en lämplig avgränsning bör därför vara gårdsstödsberättigad

betesmark inom Natura 2000-områden. En sådan avgränsning kräver inte några nya bedömningar, omfattningen begränsas, markerna är lätta att avgränsa och avgränsningen är enkel att kommunicera.

Om plöjningsförbudet avgränsas till betesmark bedöms kostnaden för jordbrukarna som låg eftersom det i de flesta fall inte är relevant att plöja marken, antingen för att den redan omfattas av restriktioner för plöjning eller för att den inte är lämplig att plöja. En avgränsning till Natura 2000-områden minskar andelen jordbrukare som behöver nås av information av villkoret samt antalet kontroller som behöver utföras.

Bevarande av andra gräsmarker på skiftesnivå

Utöver betesmark skulle även andra typer av permanenta gräsmarker kunna skyddas från uppodling, varav gräsmarker på mulljordar särskilt nämns i förordningen. Inom det obligatoriska kravet ska medlemsstaterna peka ut särskilt känsliga gräsmarker som behöver skydd för att uppnå syftet med Natura 2000-området, inklusive gräsmarker på mulljordar.

Baserat på den generella fördelningen av vall på mulljordar i Sverige skulle det kunna finnas ca 400–800 hektar permanent gräsmark på mulljord inom Natura 2000-områden.

Natura 2000-områden pekas ut utifrån fågeldirektivet samt art- och habitatdirektivet. Andelen åkermark i dessa områden är relativt liten eftersom man eftersträvar att utesluta mark som har låga naturvärden, däribland brukad åkermark. En konsekvens av detta är att bevarandeplanerna för Natura 2000-områden sällan reglerar skötseln av åkermark. Ett undantag är fågellokaler där det kan finnas behov av att reglera skördetidpunkt på åkermark. Det finns alltså inte något som tyder på att andra typer av permanenta gräsmarker (andra än betesmarker), till exempel gräsmarker på mulljordar, behöver skyddas för att de utgör en central del för att uppnå syftet med Natura 2000-områden i Sverige.

Ett motiv till att peka ut permanenta gräsmarker på mulljordar skulle även kunna vara en önskan att minska

koldioxidutsläppen från dessa marker. Effekterna av ett plöjningsförbud i detta syfte är osäkra, dels för att man inte vet i vilken omfattning som markerna ligger orörda eller ingår i växtföljden, dels eftersom effekterna i form av minskade växthusgasutsläpp är osäkra. Jordbruksverket har till exempel gjort den bedömningen att det inte går att motivera ett införande av en miljöersättning för att ställa om aktivt brukade mulljordar till gräsmarker innan kunskapsunderlaget är bättre (Jordbruksverkets rapport 2010:10 Minskade växtnäringens förluster och växthusgasutsläpp till 2016, Bilaga 2).

En svårighet med att peka ut permanenta gräsmarker på mulljordar är att markerna måste identifieras. I Sverige saknas samlad kunskap om jordarter och mullhalter på skiftesnivå. Det innebär att det inte är känt vilken jordbruksmark som har mullhalter över 20 procent och därmed kan anses vara mullrika. En inventering och digitalisering av dessa marker beräknas bli kostsam.

Ytterligare ett motiv till att skydda permanenta gräsmarker är att förlusterna av växtnäringensämnen kan vara mindre från sådana marker. Särskilt gynnsam kan förekomsten av långliggande vallar vara i områden i södra Sverige med stor andel åkermark med avrinning till Egentliga Östersjön eller Kattegatt. Ett förbud att plöja permanenta gräsmarker bedöms dock ha begränsad påverkan på möjligheterna att reducera problemen med övergödning.

För jordbrukare som vill kunna få fullt gårdsstöd skulle effekten av ett utpekande bli att dessa marker inte längre är tillåtna att använda till annat än till vall. Det begränsar jordbrukarnas användning av marken och minskar markens värde. Kravet skulle även minska jordbrukarnas incitament att anlägga nya permanenta gräsmarker.

Sammanfattningsvis skulle ett utpekande av permanenta gräsmarker på mulljordar kräva en kostsam inventering samtidigt som effektiviteten i fråga om minskade växthusgasutsläpp är osäker. Inom Natura 2000-områden finns endast en liten andel permanenta gräsmarker på mulljordar och dessa bedöms inte

vara centrala för att uppnå syftet med områdena. Ett utpekande medför också negativa effekter för jordbrukarna. Slutsatsen är därför att permanenta gräsmarker på mulljordar inte bör omfattas av plöjningsförbud. Det bedöms inte heller finnas skäl för att peka ut några andra typer av permanenta gräsmarker.

7.1.2.2 Upprätthållande av andelen permanent gräsmark på nationell nivå

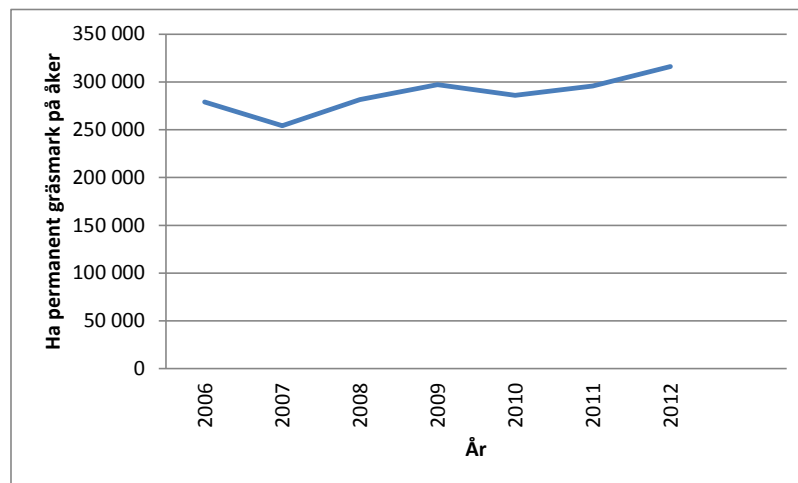
Vid reformen av jordbrukspolitiken 2005 infördes ett krav på medlemsstaterna att bevara andelen permanenta gräsmarker på nationell nivå som en form av nationellt tvärvillkor. Om andelen permanent gräsmark i förhållande till den totala jordbruksarealen sjönk under vissa tröskelnivåer skulle medlemsstaterna införa krav på brukarnivå för att säkerställa att andelen permanent gräsmark upprätthölls. Detta krav har nu omvandlats till en åtgärd inom miljövillkoren för gårdsstödet. I den händelse att andelen sjunker under utsatt tröskelnivå, och medlemsstaten behöver införa krav på brukarnivå, kommer detta krav att bli en del av den enskilde lantbrukarens miljövillkor för gårdsstödet. Medlemsstaterna har dock möjlighet att redan inledningsvis lägga kravet på brukarnivå, till exempel med motivet att hindra att andelen permanent gräsmark sjunker under tröskelnivån i det fall som det finns en vikande trend för andelen permanent gräsmark i landet.

Möjligheten att lägga kravet på brukarnivå är det nationella val som diskuteras i detta stycke. Om kravet inte läggs på brukarnivå ska medlemsstaten besluta om andelen permanent gräsmark ska följas på nationell eller regional nivå.

Möjligheten att lägga kravet på brukarnivå är till för att skydda permanenta gräsmarker i områden där de är viktiga för miljön och hotas av intensivt jordbruk. I Sverige förekommer permanenta gräsmarker i första hand i områden där den allmänna trenden är nedläggning av jordbruksföretag och igenväxning av jordbruksmark. Mellan 2006 och 2012 ökade arealen permanent

gräsmark på åkermark, det vill säga den mark som skulle kunna plöjas upp och användas till annan jordbruksproduktion, med ca 15 procent, se figur 7.1.

Figur 7.1 Förändringar av arealen permanent gräsmark på åkermark under perioden 2006–2012



Permanent gräsmarker är vanligt förekommande i Sveriges skogsbygder. I dessa områden är det angeläget att upprätthålla aktiv jordbruksproduktion, bland annat eftersom den biologiska mångfalden är starkt kopplad till att det finns jordbruksaktivitet. Ett krav på att bevara permanenta gräsmarker på brukarnivå kunna bidra till större andel passivt brukad mark och därmed motverka de åtgärder som vidtas för att upprätthålla produktionen i dessa områden.

Ett krav på brukarnivå skulle begränsa jordbrukarens valfrihet i användningen av marken och kan hindra expansiva företag att använda marken på ett rationellt sätt. Detta skulle kunna försämra företagets konkurrenskraft. Ett krav på brukarnivå skulle även ge högre kostnader för länsstyrelserna eftersom det medför mer administration och fler kontroller.

Den sammantagna bedömningen är att det inte finns skäl att införa krav på att bevara permanenta gräsmarker på brukarnivå i Sverige. Av samma skäl bör administrationen av kravet göras så enkel som möjligt varför andelen bör följas på nationell nivå.

7.1.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: De permanenta gräsmarker som ska pekas ut och skyddas på skiftesnivå bör vara gårdsstödberättigade betesmarker inom Natura 2000-områden. Kravet på att skydda permanenta gräsmarker på företagsnivå bör inte införas i Sverige och andelen permanenta gräsmarker bör följas på nationell nivå.

I direktstödsförordningen finns ett krav på att länderna ska bevara sin andel permanent gräsmark på nationell nivå. Länderna har möjlighet att överföra detta krav till brukarnivå. I Sverige har arealen permanenta gräsmarker på åkermark, det vill säga den mark som skulle kunna plöjas upp och användas till annan jordbruksproduktion, ökat under de senaste åren. Den omställning som förekommer är snarare kopplad till nedläggning än till ökad uppodling varför det skulle vara fel att låsa in lantbrukares brukningsmöjligheter och minska deras möjligheter till att bruka sina marker på ett rationellt sätt. Promemorians slutsats är därför att detta krav inte ska införas på brukarnivå.

Dessutom ska särskilt skyddsvärda gräsmarker pekas ut och skyddas från omställning på skiftesnivå. I promemorian bedöms att de gräsmarker som bör skyddas på skiftesnivå är betesmarker i Natura 2000-områden. Skälet är att dessa marker bedöms som särskilt känsliga och att de är centrala i att uppnå syftet med de utpekade områdena. Att utvidga kravet till ytterligare gräsmarker bedöms inte ge något mervärde för miljön samtidigt som det skulle ge upphov till ökade kostnader. Genom svensk

lagstiftning skyddas redan värdefulla betesmarker i Sverige från upplöjning och andra åtgärder som kan skada markens värden.

7.2 Ekologiska fokusarealer

7.2.1 Nationella val

Kravet innebär att gårdar med mer än 15 hektar åkermark (undantaget mark som utgörs av permanent gräsmark och permanenta grödor) ska avsätta minst fem procent av åkermarken till så kallade ekologiska fokusarealer (EFA). Baserat på den lista med möjliga EFA som finns i rådsförordningen ska medlemsstaten välja den eller de typer av områden som jordbrukarna i det enskilda landet kan använda. Listan i rådsförordningen omfattar följande typer av områden:

- träda
- terrasser
- landskapselement, inklusive element som ligger i direkt anslutning till stödberättigad åkermark (med stödberättigad åkermark menas i det här sammanhanget inte permanent gräsmark eller permanenta grödor på åkermark)
- buffertremsor/skyddszoner, arealen kan bestå av permanent gräsmark förutsatt att arealen är avgränsad från resten av fältet
- arealer med agro-forestry, förutsatt att marken får eller har fått stöd för agro-forestry i landsbygdsprogrammet
- Remsor av stödberättigad areal som gränsar till skog (åkerkant utmed skogsmark)
- skottskog med kort omloppstid där det inte sker någon gödsling med mineralgödsel eller användning av växtskyddsmedel (energiskog bestående av exempelvis salix)

- områden som beskogsats i enlighet med villkoren i landsbygdsprogrammet
- arealer med fånggrödor eller höst- och vinterbevuxen mark (grön mark) etablerad genom aktiv sådd
- arealer med kvävefixerande grödor

Medlemsstaterna kan välja att använda de viktningsfaktorer som återfinns i grundakten för att i viss mån ta hänsyn till att miljöeffekten per hektar kan variera mellan olika EFA. Med viktningsfaktorerna kan vissa små ytor med höga biologiska värden viktas upp för att motsvara en större areal. På motsvarande sätt kan vissa EFA ges en lägre viktningsfaktor. För områden som ges en viktningsfaktor under ett kommer användningen av viktningsfaktorn att vara ett krav.

Det finns ett par undantag från kravet på EFA. Kravet gäller inte för gårdar med mer än 75 procent permanenta gräsmarker, vall eller baljväxter förutsatt att den övriga odlingen inte överstiger 30 hektar.

Medlemsstater med mer än 50 procent skog kan välja att undanta lantbrukare i områden med naturliga begränsningar från kravet på EFA förutsatt att området har mer än 50 procent skog och att andelen skog i förhållande till jordbruksmark är minst 3:1. Andelen skog i området samt andelen skog i förhållande till jordbruksmark ska beräknas på kommunnivå, eller på ett annat geografiskt tydligt avgränsat område inom vilket det råder likartade förhållanden för jordbruket.

Medlemsstater kan även välja att implementera upp till 50 procent av kravet på EFA på regional nivå med syftet att uppnå sammanhängande områden med EFA. Medlemsstaten ska i sådana fall peka ut de områden som ska utgöra EFA samt lägga fast de krav som ska gälla för de berörda jordbrukarna.

Medlemsstaterna kan även låta en grupp på högst 10 lantbrukare uppfylla kravet på EFA kollektivt, förutsatt att lantbrukarnas EFA gränsar till varandra. Jordbrukaren ska dock fortsatt avsätta åtminstone 2,5 procent av den egna åkerarealen som EFA. Medlemsstaten har även möjlighet att peka ut vilka områden som kan omfattas av kollektiva åtgärder samt lägga fast

kraven för enskilda jordbrukare som ingår i ett kollektivt åtagande.

År 2017 ska kommissionen presentera en utvärdering av tillämpningen av EFA och efter det kan arealkravet för EFA höjas från fem till sju procent.

7.2.2 Konsekvenser

7.2.2.1 Grundläggande förutsättningar

Metod för att undvika dubbelbetalning

Att undvika dubbelbetalning är en grundläggande EU-princip som i det här sammanhanget innebär att jordbrukaren inte både kan få fullt gårdsstöd och full miljöersättning för samma åtgärd. Jordbrukaren kan alltså inte både få betalt för att utföra miljövillkoren för gårdsstödet och få miljöersättning för en liknande åtgärd. Kommissionen avser därför att ta fram ett regelverk för att justera ersättningsnivån för de miljöersättningar där dubbelbetalning med anledning av miljövillkoren för gårdsstödet kan föreligga. Hur denna metod utformas kan påverka vilka EFA som är lämpliga att erbjuda eftersom det inte är önskvärt att urholka effektiviteten i miljöersättningarna.

Metoden för att undvika dubbelbetalning kommer att framgå av kommissionens tekniska regelverk. I diskussionerna kring regelverket anser Sverige att det bör finnas en möjlighet att anpassa ersättningsnivåerna utifrån enskilda jordbrukarens val, det vill säga att en justering för att undvika dubbelbetalning ska kunna göras från fall till fall. Det skulle innebära att jordbrukare kan välja om en fånggröda ska vara EFA (utan miljöersättning), om den ska kunna ge miljöersättning (men inte utgör EFA) eller en kombination. Väljer jordbrukaren till exempel att använda delar av sin fånggrödeareal som EFA kan full miljöersättning

fortfarande betalas för resterande fånggrödeareal. En sådan metod skulle ge flexibilitet till jordbrukarna samtidigt som det inte skulle riskera effektiviteten i miljöersättningarna. Systemet bör även utformas så att miljöersättningarna kan komplettera EFA-kraven. Ett sådant exempel skulle kunna vara en eventuell miljöersättning för särskilda åtgärder på trädan. Även om en jordbrukare använder träda som EFA kan miljöersättning betalas för särskilda skötselåtgärder, till exempel sådd av en särskild gröda.

Även miljöersättningen för ekologisk produktion omfattas av kraven på att det inte får ske någon dubbelbetalning. Kommissionen har därför föreslagit ett mindre avdrag per hektar på miljöersättningen för ekologisk produktion (motsvarande en mindre del av den ersättning som jordbrukaren får då denne uppfyller miljövillkoren för gårdsstödet).

Inventering och kartläggning av EFA

Medlemsstaterna ska senast 2018 ha skapat ett så kallat referenslager med potentiella EFA i blockdatabasen. Enligt kommissionens arbetsdokument innebär det att permanenta element, till exempel landskapselement, ska inventeras och kartläggas så att det i blockdatabasen framgår på vilket jordbruksblock de ligger och hur stora de är. När det gäller icke permanenta element, till exempel träda, räcker det att jordbrukaren årligen deklarerar arealen i ansökan. Endast de typer av EFA som medlemsstaten väljer att erbjuda lantbrukarna behöver ingå i referenslaget.

7.2.2.2 Områden som kan utgöra ekologiska fokusarealer

I detta avsnitt presenteras konsekvenserna av de EFA som är möjliga att införa i Sverige. Områdestyper som inte förekommer, till exempel terrasser, har inte undersökts.

De konsekvenser som diskuteras utgår från den översiktliga information kring varje EFA som framgår av grundakten för direktstöd. Närmare bestämmelser kring varje EFA kommer att läggas fast i kommissionens tekniska regelverk och den slutliga innebörden av varje EFA kommer därför inte att vara känd förrän kommissionens regelverk är beslutat. Det innebär att bedömningarna i denna promemoria är preliminära.

Träda

Träda är jordbruksmark som inte används till jordbruksproduktion. Träda kan ha ett miljövärde i slättbygd där den kan erbjuda variation i landskapet. Träda kan även bidra till bättre markstruktur och bättre växtföljd. Trädan kan kombineras med krav på växtlighet och brytningstidpunkt och grunden för sådana krav kan komma att läggas fast i kommissionens tekniska regelverk.

För jordbrukarna är träda en välkänd brukningsform som bedöms kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt utan större risk för sanktioner. I slättbygderna medför trädan en ökad kostnad för jordbrukarna eftersom tillgången på träda är liten och inkomstbortfallet på grund av utebliven skörd kan bli stora.

Trädan kan inte ses som permanent och bör därför inte bli föremål för inventering och kartläggning i blockdatabasen. I stället bör det räcka att jordbrukare, liksom tidigare, deklarerar trädan i ansökan. Trädan bör vara enkel att avgränsa och kontrollera, och kostnaderna för Jordbruksverket och länsstyrelserna bedöms bli låga.

Den sammantagna bedömningen är att träda bör övervägas som EFA i Sverige.

Landskapselement

I nuvarande miljöersättning för natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet definieras landskapselement som kulturhistoriskt värdefulla jordbruksmiljöer eller biologiskt rika småbiotoper och livsmiljöer på åkermark eller i anslutning till åkermark. Exempel på punktformade landskapselement är odlingsrösen, solitärträd, småvatten och åkerholmar medan öppna diken och stenmurar är exempel på linjeelement.

Landskapselementen kan vara en källa till biodiversitet i landskapet genom att utgöra viktiga livsmiljöer och bidra till grön infrastruktur. Ett utpekande som EFA har dock inte någon betydelse för tillgången på landskapselement eftersom de redan finns i landskapet och redan skyddas genom lagstiftning. Genom att inkludera landskapselementen skulle man dock ta i beaktande att det i landskapet redan finns sådana typer av miljöer och att behovet av andra typer av EFA därför är mindre.

Tillämpningen av landskapselement som EFA riskerar dock att bli komplicerad och kostsam. Arealen som utgörs av landskapselement är dessutom liten vilket innebär att kostnaderna inte bedöms stå i proportion till den betydelse de skulle kunna ha för jordbrukarna, även om enskilda jordbrukare skulle kunna dra nytta av dem.

Den största kostnaden förknippat med tillämpningen av landskapselement som EFA är kravet på att inventera och kartlägga permanenta EFA. Inventering och kartläggning är också en förutsättning för att uppnå tillräckligt god rättsäkerhet vid tillämpningen av landskapselement som EFA. Bäst resultat i kartläggningen skulle uppnås vid inventering i fält vilket också är den dyraste metoden. Ortofoton skulle kunna vara ett hjälpmedel vid kartläggning men många landskapselement är små eller smala och kan därmed vara svåra att se och avgränsa utan besök i fält. Även för större landskapselement kan det med stöd av foton vara svårt att avgöra vad som verkligen finns på marken.

Att göra en kartläggning av alla befintliga landskapselement skulle innebära ett orimligt arbete, någon form av avgränsning

skulle därför krävas. En sådan avgränsning skulle kunna vara de landskapselement som utgör tvärvillkor (tvärvillkorselement) och som redan finns inritade i ett särskilt kartlager. Detta kartlager är dock inte kopplat till jordbruksblocken och ytterligare arbete skulle därför krävas innan detta material kan användas, samtidigt som det bara omfattar ett fåtal landskapselement i vissa regioner. Erfarenheterna från kartläggningen av tvärvillkorselementen visar att det är svårt att göra en bra och heltäckande inventering.

En kartläggning skulle även kunna baseras på att jordbrukarna ritar in landskapselementen i stödansökan. Riskerna för fel är dock överhängande och därmed risken för återkrav, sanktioner och högre kontrollfrekvens.

Mot bakgrund av att arealerna av landskapselementen är liten, kostnaderna för inventering och kartläggning höga och riskerna för fel överhängande så blir den preliminära bedömningen att landskapselement inte bör erbjudas som EFA i Sverige.

Buffertremсор, skyddszoner och andra remсор av obrukad mark i och kring åkermark

Gräsbevuxna remсор utmed vattendrag (skyddszoner) bidrar till minskat växtnäringssläckage, minskade förluster av växtskyddsmedel till vattendrag samt kan ha en positiv effekt på biologisk mångfald och grön infrastruktur i landskapet. Även längs åkerkanter och inne i fält kan olika typer av obrukade zoner ha positiv miljöeffekt. Till exempel kan gräsbevuxna remсор göra nytta i packningsskadade områden och områden med sämre infiltration, så som vändtegar och områden där det finns risk för erosion samt kring brunnar. Områdena kan även öka jordbrukslandskapets tillgänglighet för allmänheten om obrukade remсор kan användas som passager i jordbrukslandskapet.

Om dessa typer av remсор ges en högre viktningskoefficient baserat på deras mervärde skulle de kunna vara ett intressant

alternativ till träda för vissa jordbrukare. Vad gäller skyddszoner kan en tillämpning i samma omfattning som i landsbygdsprogrammet dock inte förväntas då detta är en åtgärd bland flera och andra typer av EFA kan tänkas vara mer attraktiva för många jordbrukare.

Skyddszoner är en känd åtgärd och en utökning till andra typer av obrukade remsor i eller i kanten av åkermark bör kunna vara lätt att kommunicera. Kontroll och deklaration i ansökan bör också kunna ske på ett enkelt och relativt rättssäkert sätt.

Huruvida skyddszoner och andra typer av obrukade remsor kommer att behöva kartläggas är en fråga som är beroende av kommissionens tekniska regelverk. Eftersom kartläggning kan vara kostsamt kommer detta att vara en fråga att beakta inför ett slutligt ställningstagande. Närmare bestämmelser för när dessa typer av remsor bör vara gräsbevuxna är också en fråga att återkomma till när kommissionens tekniska regelverk har beslutats.

Den potentiellt positiva effekten, tillsammans med en förmodad relativt enkel tillämpning, innebär att detta är ett intressant alternativ att erbjuda lantbrukarna. Åtgärden bör dock i första hand ses som ett komplement till en eventuell miljöersättning till skyddszoner och frågan bör därför slutligt utvärderas och övervägas tillsammans med förslagen i landsbygdsprogrammet. Även konsekvenserna av kommissionens tekniska regelverk behöver beaktas före ett slutligt beslut kan tas. Om metoden för att undvika dubbelfinansiering blir sådan att den tar hänsyn till varje jordbrukares val bör skyddszoner kunna tillämpas som EFA utan att det påverkar effektiviteten hos en eventuell miljöersättning.

Åkerkanter utmed skogsmark

Genom att låta åkerkanter utmed skogsmark få räknas som EFA kan man ta i beaktande att det i landskapet redan finns miljöer som fungerar som avbrott i jordbrukslandskapet och som kan bidra till diversitet och grön infrastruktur. Förekomsten av dessa miljöer innebär att det är mindre befogat att tillämpa andra typer av EFA och att kostnadseffektiviteten av andra typer av EFA i dessa fall är lägre. Åkerkanter utmed skogsmark är dessutom mer vanligt förekommande i områden där produktionsvillkoren för jordbruket är sämre.

För jordbrukarna bör det vara av värde att få räkna åkerkant utmed skogsmark som EFA. En förutsättning för att detta ska vara ett intressant EFA är att produktionen på åkern får fortgå som vanligt samt att den areal som får räknas är så pass stor att den kan ha betydelse för jordbrukarna i uppfyllandet av kravet på EFA.

Den stora svårigheten med åkerkant utmed skogsmark är att det sannolikt kommer att krävas en inventering och kartläggning av dessa kanter. Kostnaderna för en kartläggning kommer att vara helt avgörande för om detta EFA är rimligt att tillämpa i Sverige. Om kartläggningen kan utföras med hjälp av befintliga data kan kostnaderna vara överkomliga. Om sådana data inte kan användas, och det skulle krävas fältbesök för att fastställa förhållandena på plats, kan kostnaderna bli mycket höga. Vilken typ av kartläggning som behövs kan avgöras först när kommissionens tekniska regelverk är beslutat.

En inventering och kartläggning ökar även rättssäkerheten i tillämpning och kontroll samt minskar risken för fel. Med anledning av att det kan vara svårt att bedöma vad som verkligen är skog kan riskerna för fel inte elimineras, även om en inventering görs.

Slutsatsen är att åkerkant utmed skogsmark endast bör utgöra EFA om de administrativa kostnaderna och riskerna för fel blir begränsade och står i proportion till mervärdet för jordbrukarna.

Energiskog

Av ca 11 800 hektar energiskog i Sverige utgör odling av Salix ca 10 600 hektar. Odling av Salix förekommer i alla dagens gårdsstödsregioner men är mest förekommande i Svealands slättbygder. Miljönyttan av salixodling är beroende av odlingens placering, men i slättbygd har odlingen visat sig vara positiv för odlingslandskapets fåglar, däribland vissa hotade fågelarter. Även flera däggdjursarter tar sin tillflykt till dessa områden och under tidig vår är blommande Salix en viktig pollenkälla för bin. I skogs- och mellanbygd har odlingen dock lägre miljövärde.

Eftersom mervärdena i första hand bedöms vara förknippade med Salix bör tillämpningen av EFA begränsas till denna gröda. För att kunna använda odlingen som EFA får varken mineralgödsel och bekämpningsmedel användas, vilket också kan vara positivt från miljösynpunkt.

För de jordbrukare som odlar Salix är detta en enkelt avgränsad gröda som redan är tillgänglig. I första hand är det förbudet mot användningen av mineralgödsel som kan minska intresset bland jordbrukarna att använda Salix för att uppfylla kravet på EFA. Dessutom kan viktningkoefficienten för energigrödor bli lägre än ett, vilket innebär att större areal behövs för att uppfylla kravet.

Att inkludera Salix som EFA beräknas inte medföra några extra kostnader för Jordbruksverket och länsstyrelserna. Den kartläggning som krävs med anledning av att grödan är permanent kan göras på redan befintliga data och kontrollerna beräknas i huvudsak att bli enkla. Att kontrollera att mineralgödsel eller bekämpningsmedel inte har använts kan dock vara förknippat med vissa svårigheter.

Den sammanlagda bedömningen är att Salix bör övervägas som EFA i Sverige.

Fånggrödor och grön mark

Fånggrödor har visat sig ha god effekt för att minska växtnäringsförlusterna under höst och vinter och har därför införts som riktad åtgärd i landsbygdsprogrammet.

För många jordbrukare är detta en känd åtgärd, en åtgärd som dessutom kan kombineras med aktivt jordbruk. Kostnader och svårigheter i etableringen kan dock vara faktorer som minskar intresset för åtgärden som EFA. En annan fråga som kan påverka jordbrukarnas intresse är att fånggrödor förutses få en viktningsfaktor under ett, det vill säga en större areal krävs för att uppfylla EFA-kravet än för exempelvis träda.

Utöver fånggrödor innefattar denna EFA även höst- och vinterbevuxen mark (grön mark). Det är osäkert vad som kommer avses med grön mark och frågan kan därför inte slutgiltigt analyseras före kommissionens tekniska regelverk är beslutat. Ur svensk synvinkel skulle det kunna vara intressant om till exempel vallinsådd i växande gröda skulle kunna räknas som grön mark.

En tillämpning av fånggrödor inom EFA i samma omfattning som i landsbygdsprogrammet kan inte förväntas eftersom detta är en åtgärd bland flera och för många jordbrukare kan andra typer av EFA tänkas vara mer attraktiva. Om metoden för dubbelfinansiering blir sådan att den tar hänsyn till varje jordbrukares val kan det dock finnas skäl att erbjuda jordbrukare med eventuell miljöersättning möjlighet att använda delar av fånggrödorna som EFA. Det är dock angeläget att tillämpningen inte urholkar effektiviteten i en eventuell miljöersättning.

Frågan bör slutligt utvärderas och övervägas tillsammans med förslagen i landsbygdsprogrammet och mot bakgrunden av de kommande bestämmelserna för dubbelfinansiering.

Kvävefixerande grödor

Vad som innefattas i kvävefixerande grödor är inte fastställt men det skulle kunna innefatta exempelvis ärter, bönor, klöver och andra kvävefixerande växter, både för skörd och som gröngödslingsgröda. I Sverige odlas drygt 30 000 hektar proteingrödor (ärter, vicker och åkerbönor). Närmare krav på vilka kvävefixerande grödor som kan utgöra EFA kan komma att fastläggas i kommissionens tekniska regelverk.

De miljömässiga fördelarna med de nämnda grödorna är att dessa grödor kan ge bättre växtföljd, minska gödslingsbehovet och att öka variationen i odlingslandskapet.

Fördelen för jordbrukarna är att kostnaden är låg, i synnerhet på företag där sådana grödor redan odlas, samt att EFA kan kombineras med produktion. Däremot kan viktningskoefficienten för proteingrödor bli lägre än ett, vilket innebär att större areal behövs för att uppfylla EFA-kravet.

Grödorna bedöms vara enkla att kontrollera och eftersom de inte är permanenta krävs inte någon inventering och kartläggning. Merkostnaderna för Jordbruksverket och länsstyrelserna bedöms därför vara begränsade.

Sammantaget bör kvävefixerande grödor övervägas som EFA i Sverige.

7.2.2.3 Anpassning av EFA till skogsdominerade områden

Möjligheten att undanta skogsdominerade områden från kravet på EFA var en viktig förhandlingsframgång för Sverige i denna reform. I det fall som Sverige skulle tillämpa denna möjlighet skulle stora delar av jordbruket i skogs- och mellanbygd undantas från kravet på EFA.

Flertalet av de möjliga typerna av EFA har till syfte att skapa eller att säkerställa förekomsten av grön infrastruktur i jordbrukslandskapet. Skapandet av grön infrastruktur är särskilt betydelsefullt i områden där jordbruket är utbrett och intensivt

och där tillgången på livsområden och spridningsvägar för flora och fauna är begränsad. Vissa av de möjliga typerna av EFA kan även minska de negativa verkningarna av intensivt jordbruk genom att bland annat bidra till minskat växtnäringssläckage.

I områden i Sverige med hög andel skog råder andra förhållanden än i ett intensivt jordbrukslandskap. I dessa områden är skogen den dominerande marktypen och det är jordbruket som bidrar till variationen i landskapet. Fortsatt jordbruksverksamhet har stor betydelse för att upprätthålla den biologiska mångfalden. Under perioden 1981–2012 minskade arealen åkermark i norra Sverige och i Götalands skogsbygder med 20–30 procent, i jämförelse med den genomsnittliga minskningen för landet på 10 procent under samma period.

Eftersom jordbruksverksamheten är betydelsefull både ur ett miljömässigt och socialt perspektiv, betalar staten kompensation till jordbruket för de sämre förutsättningar som råder i dessa områden, i syfte att bibehålla jordbruksverksamheten. Av rent företagsekonomiska skäl är dessutom jordbruket i dessa områden mindre intensivt, vallodling dominerar och användningen av insatsmedel är lägre, vilket innebär att det finns mindre behov av åtgärder för att minska miljöbelastningen från jordbruket.

Krav på att avsätta mark till EFA i dessa områden bedöms kunna få en icke önskvärd miljöeffekt eftersom det riskerar att minska jordbruksaktiviteten, bland annat på grund av ökad andel träda och på grund av ökade kostnader för jordbrukarna som därmed riskerar att upphöra med verksamheten. Kravet skulle även kunna motverka de åtgärder som vidtas för att upprätthålla jordbruksverksamheten i dessa områden. Det är också mindre motiverat att införa åtgärder för att minska de negativa effekterna av jordbruket.

Fördelen för jordbrukarna i de områden som omfattas är att de inte behöver uppfylla kravet på EFA. Detta innebär en förenkling för lantbrukarna och motverkar risken för att de tvingas genomföra åtgärder som till och med kan vara negativa

för miljön. Lantbrukaren behöver inte heller ta hänsyn till uppfyllandet av EFA i sin ansökan.

Ur administrativ synvinkel skulle tillämpning av undantaget innebära en väsentlig förenkling då inte några kontroller eller någon information gällande uppfyllandet av EFA krävs i dessa områden. Däremot kan en ökad informationsinsats krävas i områden med gårdar som både omfattas och inte omfattas av undantaget.

De kriterier som har satts upp för det regionala undantaget bedöms ge god träffsäkerhet. Den exakta områdesindelningen i Sverige är dock beroende av den pågående översynen av områden med naturliga begränsningar. Intentionen bör vara att området ska omfatta en så stor andel av skogsbygderna som möjligt samtidigt som ett sammanhängande och tydligt avgränsat område bör eftersträvas.

7.2.2.4 Kollektivt genomförande av ekologiska fokusarealer

Nedan behandlas konsekvenserna av att genomföra upp till 50 procent av kravet på EFA på regional nivå eller att låta en grupp lantbrukare uppfylla kravet på EFA kollektivt.

Regional tillämpning av ekologiska fokusarealer

Regional tillämpning av EFA innebär att myndigheterna pekar ut vissa områden och vissa typer av EFA i syfte att uppnå sammanhängande områden av EFA. Genom att göra detta kan det bli möjligt att skapa sammanhängande gröna korridorer av EFA. I praktiken innebär detta att vissa lantbrukare kommer att ha mer än de obligatoriska fem procent EFA medan andra får mindre. De utpekade områdena av EFA skulle därmed troligen vara mer sammanhängande än om lantbrukarna, oberoende av varandra, väljer var de placerar sina EFA. Regional tillämpning av EFA skulle potentiellt kunna förstärka miljöeffekten om

åtgärden utförs i slättbygd där behovet av gröna korridorer är större. Exempelvis kan åtgärden användas för att förbättra miljön i begränsade områden med specifika problem.

Kostnaderna för Jordbruksverket och länsstyrelserna är beroende av val av EFA och hur dessa ska inventeras, ambitionsnivå och grad av regionalisering. Vid en regional tillämpning av träda beräknas administrationskostnaderna för myndigheterna att uppgå till drygt 33 miljoner kronor. Motsvarande kostnad för buffertremsor beräknas till ca 37 miljoner kronor. Kontrollkostnaderna kommer generellt också att öka.

För lantbrukarna kan kravet på att uppfylla vissa EFA i vissa områden bli mycket kostsamt om det innebär att bördig mark måste avsättas till åtgärden. Regional tillämpning kommer sannolikt även att öka företagens administrativa börda samtidigt som det finns större risk för sanktioner och att tillämpningen blir rättsosäker.

Sammantaget bedöms en regional tillämpning av EFA bli mycket kostsam för Jordbruksverket och länsstyrelserna. Kostnaderna för jordbrukarna blir också högre. Dessa kostnader bedöms inte stå i proportion till det mervärde som en regional tillämpning skulle ge och slutsatsen blir därför att regional tillämpning inte bör tillämpas i Sverige.

Gruppvis tillämpning av ekologiska fokusarealer

Gruppvis tillämpning av EFA innebär i praktiken att en grupp lantbrukare om maximalt tio personer vars företag ligger i anslutning till varandra går samman för att uppfylla upp till halva kravet på EFA tillsammans, under förutsättning att områdena är sammanhängande. Detta skulle i de flesta fall innebära att andelen EFA mellan lantbrukarna varierar. Exempelvis kan en lantbrukare lägga ett större område i träda, vilket flera intilliggande lantbrukare då kan tillgodogöra sig som EFA. Till

skillnad från regional tillämpning är detta därmed en åtgärd som är frivillig för lantbrukaren.

Liksom som för regional tillämpning kan miljöeffekterna av gruppvis tillämpning bli positiva, här finns dock inte samma styrning vad gäller vilka typer av EFA som ska tillämpas och var dessa ska placeras i landskapet, vilket troligen minskar den positiva miljöeffekten. På grund av detta kan tillämpningen även ge minskad miljöeffekt i förhållande till en ordinarie tillämpning eftersom den kan underlätta för aktiva jordbrukare att till exempel använda redan tillgänglig träda.

Gruppvis tillämpning skulle kunna ses som positivt av vissa lantbrukare eftersom systemet blir lite mer flexibelt och det för vissa lantbrukare kan betyda att inte någon eller mycket liten areal måste avsättas till EFA. Det finns dock en relativt stor risk för sanktioner för vilka ansvarsfördelningen kan bli problematisk. I det fall som exempelvis ett fåtal lantbrukare i gruppen har den största andelen av de EFA som krävs för att uppfylla betinget får dessa lantbrukare inte något extra för detta. Samtidigt kan dessa lantbrukare av någon anledning göra så att kravet på EFA inte uppfylls för samtliga lantbrukare i gruppen med påföljande stöдавdrag.

Den sammantagna bedömningen av kostnader, miljöeffekt och problem avseende ansvarsfördelning innebär att gruppvis tillämpning inte bör erbjudas i Sverige.

7.2.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Träda, salix, kvävefixerande grödor, buffertremsor, fånggrödor och grön mark bör övervägas som ekologiska fokusarealer. Åkerkant utmed skogsmark bör analyseras vidare, i första hand med avseende på kostnaderna för kartläggning och riskerna för fel, när kommissionens tekniska regelverk är beslutat. Det regionala undantaget från EFA för skogsdominerade områden bör tillämpas. EFA bör inte tillämpas regionalt och det bör inte vara möjligt för lantbrukare att uppfylla kravet på EFA i grupp.

Miljövillkoren för gårdsstödet medför att lantbrukarna inledningsvis ska sätta av minst fem procent av sin åkerareal som ekologiska fokusarealer, det vill säga områden som kan bidra till variation och grön infrastruktur i landskapet eller som kan bidra till att minska de negativa konsekvenserna av jordbruk. Åtgärderna är första hand framtagna utifrån de behov som kan finnas i intensiva jordbruksområden. För svensk del innebär kravet ett problem i skogsbygderna, där förlust av jordbruksaktivitet är problematisk för miljön, eftersom kravet på EFA riskerar att ytterligare minska jordbruksaktiviteten i dessa områden. Av den anledningen anses i promemorian att Sverige ska tillämpa det undantag från EFA som går att göra för områden som domineras av skog och som utpekats som områden med naturliga begränsningar. Undantaget bör göras så omfattande och sammanhängande som möjligt men ett slutligt ställningstagande kan göras först när översynen av områden med naturliga begränsningar är färdig 2014.

För övriga landet ska regeringen välja vilka ekologiska fokusarealer som ska tillämpas. EFA är, till skillnad från riktade åtgärder i landsbygdsprogrammet, generella, det vill säga de ska

utföras av det stora flertalet utan hänsyn till kostnad och effektivitet. EFA bör därmed konstrueras som ett komplement och inte ett alternativ till landsbygdsprogrammet.

Att ta mark ur produktion genom träda kan ibland ha god miljöeffekt, inte minst i slättbygd, men det finns samtidigt anledning att problematisera åtgärden. Om stora arealer produktiv jordbruksmark läggs i träda i EU behöver importen av livsmedel öka för att möta efterfrågan i unionen. Att lägga stora arealer i träda riskerar därmed att exportera miljöpåverkan till andra länder. Erfarenheterna från tidigare trädesplikt visade dessutom att åtgärden inte var effektiv ur miljösynpunkt då de höga kostnaderna för att träda mark i slättbygd innebar att trädan ofta inte förlades till mark där den skulle ha haft störst miljöeffekt. Störst behov av EFA finns allmänhet i områden med intensiv jordbruksproduktion. Om jordbrukarna i dessa områden kan ges alternativ som är ekonomiskt rimliga att genomföra på bättre marker minskar incitamenten att förlägga åtgärderna till mark och områden där de är mindre behövda och miljöeffekten uteblir. I kombination med den rådgivning som kommer att finnas så kan EFA bidra till miljönytta och stärkt miljömedvetenhet.

Med denna utgångspunkt föreslår promemorian att träda, salix, kvävefixerande grödor, buffertremsor, fånggrödor och grön mark bör övervägas som ekologiska fokusarealer. För buffertremsor, fånggrödor och grön mark bör dessa övervägningar göras med beaktande av förslag till miljöersättningar i landsbygdsprogrammet. Alternativet att medge åkerkanter utmed skogsmark som EFA är avhängigt kostnaderna för inventering och kartläggning samt riskerna för fel men bör tills vidare hållas öppna, eftersom det möjliggör en upprätthållen jordbruksproduktionen i skogs- och mellanbygd även utanför det område som kan undantas från kraven på EFA.

Regelverket bör göras enkelt för lantbrukarna och hänsyn bör tas till risker att göra fel. Dessutom måste kostnaderna för Jordbruksverket och länsstyrelserna vara rimliga i förhållande till nyttan. För landskapselement kan man redan nu göra den

bedömningen att miljönyttan skulle vara begränsad men administrationen omfattande.

Därutöver ska länderna ta ställning till om areal ska kunna avsättas som EFA i grupp (frivilligt för lantbrukaren) eller regionalt (tvingande för lantbrukaren i det fall myndigheten pekar ut det område man är verksam i). I promemorian anses att kostnaderna för administrationen samt risken för otydlig ansvarsfördelning mellan inblandade lantbrukare överstiger den potentiella miljönyttan och föreslår därmed varken gruppvis eller regional tillämpning.

7.3 Alternativa åtgärder till miljövillkoren

7.3.1 Nationella val

Ekologiska jordbrukare anses enligt EU-regelverket utföra åtgärder som är likvärdiga med miljövillkoren för gårdsstödet och de behöver därför inte utföra dessa för att få fullt gårdsstöd. Dessutom kan vissa miljöersättningar samt vissa nationella- eller regionala miljöcertifieringsprogram bedömas ha likvärdig miljöeffekt. Av direktstödsförordningen framgår vilka typer av miljöersättningar som kan anses ha likvärdig effekt i förhållande till varje enskilt miljövillkor. Baserat listan i direktstödsförordningen kan medlemsstaten besluta om att erbjuda jordbrukarna vissa miljöersättningar eller certifieringsprogram som alternativ för ett eller flera av miljövillkoren för gårdsstödet. Medlemsstatens beslut ska meddelas till kommissionen som därefter ska bedöma huruvida dessa åtgärder uppfyller kraven på likvärdiga åtgärder.

7.3.2 Konsekvenser

7.3.2.1 Miljöersättningar

För ett kostnadseffektivt miljöarbete bör miljöåtgärder utformas utifrån de miljöproblem som man vill åtgärda och riktas direkt mot dem där åtgärden har störst effekt. Jämfört med miljövillkoren för gårdsstödet har åtgärderna i landsbygdsprogrammet den fördelen att de i hög grad kan riktas och anpassas efter nationella eller regionala behov. Ersättningen för utförd åtgärd ska också beräknas utifrån kostnaderna för åtgärden, vilket ger bättre kostnadseffektivitet än för miljövillkoren i gårdsstödet. En hög anslutningsgrad till de miljöersättningar som Sverige tar fram i landsbygdsprogrammet är önskvärd eftersom de bidrar till att uppnå de svenska miljömålen.

Genom att kunna erkänna miljöersättningarna som likvärdiga med miljövillkoren för gårdsstödet uppmärksammas det miljöarbete som jordbrukarna redan utför genom miljöersättningarna. För jordbrukarna skulle det också kunna innebära att två åtgärder ersätts av en. Utifrån dessa perspektiv är det motiverat att erbjuda jordbrukarna ett sådant alternativ.

Det som i första hand talar emot att likvärdiga åtgärder i form av miljöersättningar skulle kunna vara intressant att införa är den lista med likvärdiga åtgärder som finns i direktstödsförordningen och som medlemsstaterna måste använda. Listan innebär att en enskild åtgärd endast kan ersätta ett miljövillkor, jordbrukarna kan alltså inte ersätta alla miljövillkoren för gårdsstödet med en miljöersättning. Dessutom är listan med likvärdiga miljöersättningar mycket lik kraven i miljövillkoren. Det innebär att lantbrukaren i praktiken ändå måste uppfylla miljövillkoren och till exempel inte kan ersätta dem med andra typer av åtgärder som är betydelsefulla för miljön. Dessutom tas ingen hänsyn till att miljöersättningarna kan vara mer effektiva och att en likvärdig effekt kan uppnås med en mindre areal. Till exempel

kan en likvärdig åtgärd för EFA vara mångfaldsträda men för att få räknas som likvärdig åtgärd verkar det som om minst fem procent av arealen måste avsättas till åtgärden, det vill säga samma arealkrav som för att uppfylla det grundläggande miljövillkoret för EFA. Lantbrukaren kan alltså bara använda miljöersättningen som likvärdig åtgärd om denne redan uppfyller kravet på EFA. Dessa förutsättningar gäller för i stort sett alla likvärdiga åtgärder, vilket minskar deras betydelse för jordbrukarna. Istället skulle det vara minst lika intressant för jordbrukarna att kunna tillämpa en kombination av EFA och miljöersättningar på ett flexibelt sätt, det vill säga delar av exempelvis en fånggröda skulle kunna räknas som EFA och en annan del skulle kunna berättiga till miljöersättning (se vidare under avsnitt 7.2.2.1 om metoder för att undvika dubbelbetalning).

Utöver dessa aspekter behöver de administrativa konsekvenserna för Jordbruksverket och länsstyrelserna, samt effekterna av kommande bestämmelser om att undvika dubbelbetalning, studeras närmare. En grundläggande utgångspunkt är också arbetet med framtagandet av miljöersättningar i kommande landsbygdsprogram och om dessa uppfyller kraven i listan över likvärdiga åtgärder.

Den sammantagna bedömningen är att lantbrukare som redan gör stora insatser för miljön bör premieras. Möjligheten är därmed intressant, även om regelverket medför vissa begränsningar i tillämpningen. Möjligheten bör således utvärderas ytterligare när det tekniska regelverket är känt och med hänsyn till det nya landsbygdsprogrammet.

7.3.2.2 Nationella eller regionala miljöcertifieringsprogram

Certifieringsprogram utgår i allmänhet från ett helhetsperspektiv på gården där ingående delar kan bestå av dokumentation, krav på rådgivning, framtagande av åtgärdsplaner och utförande av konkreta åtgärder utifrån gårdens förhållanden. Listan med

likvärdiga åtgärder i direktstödsförordningen tar inte hänsyn till detta eftersom samma lista gäller för miljöersättningar och certifieringsprogram.

Att tillämpa certifieringsprogram som likvärdig åtgärd kan ha ett mervärde för berörda jordbrukare om programmens ingående delar kan vägas ihop och värderas på ett bra sätt. Mervärdet för jordbrukarna är begränsat om jordbrukaren i princip ändå måste göra samma åtgärder som inom miljövillkoren.

Liksom för miljöersättningar skulle ett erkännande av miljöcertifieringar kunna vara ett sätt att uppmärksamma ett positivt miljöarbete som redan sker och det skulle därför vara motiverat att kunna erbjuda jordbrukarna en sådan möjlighet för de certifieringar som bedöms ha god miljöeffekt. Möjligheten är dock avhängig kommissionens tekniska bestämmelser och fortsatt analys behöver ske när dessa bestämmelser är beslutade.

7.3.3 Departementspromemorians förslag

Förslag: Likvärdiga åtgärder är ett intressant alternativ och en fortsatt analys av en möjlig tillämpning av miljöersättningar som likvärdiga åtgärder bör ske inom ramen för arbetet med kommande landsbygdsprogram. Även i fråga om nationella eller regionala miljöcertifieringsprogram bör fortsatta analyser ske när de tekniska reglerna är färdigställda.

Ett alternativ inom ramen för de nya miljövillkoren för gårdsstödet är att erbjuda lantbrukare möjlighet att genomföra likvärdiga åtgärder utanför gårdsstödssystemet och därigenom undantas från ett eller flera av miljövillkoren för gårdsstödet. Det kan antingen göras genom att jordbrukaren ansluter sig till ett certifieringsprogram eller ingår ett miljöersättningsåtagande inom landsbygdsprogrammet.

Promemorians bedömning är att det är motiverat att jordbrukare som utför åtgärder med god miljöeffekt, och som

därmed ligger i framkant i miljöarbetet, ska kunna premieras men att frågan om tillämpningen av likvärdiga åtgärder behöver studeras närmare. Med anledning av kommissionens lista över likvärdiga åtgärder kan möjlighet till flexibla kombinationer mellan EFA och miljöersättningar erbjuda ett lika intressant alternativ. Frågan bör analyseras närmare när kommissionens tekniska regler har beslutats och fortsatta analyser sker lämpligen inom ramen för framttagandet av kommande landsbygdsprogram.

8 Grundstöd, premien för miljövillkoren och regionindelning

Huvuddelen av gårdsstödet kommer även fortsatt att vara ett frikopplat gårdsstöd och påminna mycket om det stöd som finns i dag. Det här kapitlet behandlar hur grundstödet och den del av gårdsstödet som är kopplat till de miljövillkor som beskrivs i kapitel 7 ska fördelas från och med 2015.

8.1 Utgångspunkter och mål

Regeringens ambition är att förutsättningar för tillväxt på marknadsmässiga grunder ska finnas i hela landet. Företag inom de gröna näringarna kan bidra till att skapa jobb och ekonomisk tillväxt, men möter precis som många andra företagare en rad utmaningar. Företagens egen konkurrenskraft utgör grunden för ett aktivt och livskraftigt jordbruk, men utformningen av gårdsstödet påverkar företagets förutsättningar och det är av stor vikt att stödet utformas så att den långsiktiga konkurrenskraften kan utvecklas.

Jordbruksmarken är dessutom en viktig resurs som bör bevaras. Jordbruket och markresurserna, särskilt i områden med naturliga begränsningar, är tillgångar som bör utnyttjas bättre än vad som är fallet i dag. Fortsatt jordbruksverksamhet i skogs-

och mellanbygder är många gånger en förutsättning för ett öppet landskap som bland annat gynnar landsbygdsturismen och intresset för att bosätta sig på landsbygden, men den är också viktig för utveckling av företagandet. Jordbruksproduktionen bidrar också till viktiga ekosystemtjänster och ökar landskapets attraktionskraft. Det är sammantaget av stor vikt att gårdsstödet utformas så att det bidrar till att uppfylla miljömål och en levande landsbygd.

Gårdsstödet utformning påverkar företagens villkor och skapar skillnader mellan regioner, sektorer och individuella företag. Företag som under en referensperiod producerade mjölk, nötkött, socker och stärkelsepotatis tilldelades ett högre stödrättsvärde, ett så kallat tilläggsbelopp. Beslut om en långtgående frikoppling av jordbruksstöden inom EU fattades vid jordbruksreformen 2005. Baserat på en produktion under en historisk referensperiod genomfördes frikopplingen 2006 för sockerbetor, 2007 för mjölk samt 2012 för handjur och stärkelsepotatis (se kapitel 4.2.1, Gårdsstödet i Sverige idag). Tilläggsbeloppets storlek bestämdes utifrån omfattningen av produktionen under en referensperiod och fördelades ut på lantbrukarens stödrätter.

Vissa företag har köpt eller på annat sätt fått del av tilläggsbelopp även om de inte hade tilläggsbeloppsgrundande produktion under referensperioden. Andra har upphört med produktionen och 2012 hade cirka 10 000 företag upphört med den tilläggsbeloppsgrundande produktionen. Värdet på deras tilläggsbelopp är svår att uppskatta exakt men beräknas vara cirka 200 miljoner kronor årligen. Om trenden fortsätter kommer lika många företag att upphöra med sin produktion fram till 2020.

För vissa företag kan de högre tilläggsbeloppen utgöra ett hinder för expansion. De högre stödrättsvärdena kan ibland göra det oekonomiskt för andra lantbrukare att arrendera marken och därmed hindras lantbrukares möjligheter att expandera. De högre stödrättsvärdena har samtidigt stor betydelse för inkomsterna hos många etablerade företag, inte minst inom

mjolk- och nötköttproduktionen. En viktig avvägning är därför hur stöden ska fördelas för att främja konkurrenskraft på kort och på lång sikt och samtidigt säkerställa att förändringar sker under socialt acceptabla former och med tillräcklig tid för omställning.

I beslutet om utjämning finns det flera frågeställningar och målkonflikter som behöver vägas samman. Några grundläggande frågor är:

- bör historisk produktion även framöver vara vägledande för fördelningen av gårdsstödet, och vad kan anses vara en rimlig övergångstid
- kan passiv markförvaltning skapa ett tillräckligt attraktivt landskap och tillräckligt höga natur- och kulturmiljövärden,
- finns det risk för att intresset att behålla mark som jordbruksmark upphör,
- hur påverkar förändringarna nya och växande företag och konkurrenskraften på lång och på kort sikt, och
- är förändringarna socialt acceptabla för enskilda företag?

8.2 Nationella val

Överenskommelsen om EU:s budget innebär att gårdsstödet inom EU minskar med ca 9 procent under perioden, jämfört med föregående period och beräknat i 2011 års priser.

Därutöver innebär jordbruksreformen att en viss utjämning av stödrättsvärdena är obligatorisk för medlemsstaterna och att medlemsstaterna har möjlighet att göra en mer omfattande utjämning. Det finns två huvudsakliga parametrar för utjämningen, nämligen utjämning mellan regioner och utjämning av de så kallade tilläggsbeloppen. Utöver det påverkas stödrättsvärdena av hur premien för de nya miljövillkoren utformas.

Modellen för utjämning av stödrättsvärden har populärt beskrivits som en tunnelmodell. Modellen innehåller ett krav på

en minsta utjämning som innebär att alla stödrätter som har ett värde som är lägre än 90 procent av det genomsnittliga värdet måste öka med minst en tredjedel av mellanskillnaden upp till 90 procent av det genomsnittliga värdet. Dessutom ska inte några stödrätter ha ett lägre värde än 60 procent av genomsnittet.

Utöver den obligatoriska utjämningen som ska göras kan medlemsstaten välja vilken grad av utjämning som ska genomföras, från minsta obligatoriskt utjämning eller upp till fullständig utjämning, eller valfri procent däremellan. En fullständig utjämning innebär att alla stödrättsvärden inom en region eller inom ett land får samma värde 2019. Utjämningen ska ske i jämna steg under 2015-2019.

Länderna kan därutöver välja att tillämpa en regel om att inte någon enskild stödmottagare får förlora mer än 30 procent.

8.3 Konsekvenser

Utjämningen består av ett flertal valmöjligheter som tillsammans får effekter för företag. För att åskådliggöra utjämningens ekonomiska effekter på ett realistiskt sätt bör man studera kombinationer av olika valmöjligheter och därför har ett antal handlingsalternativ tagits fram och analyserats. I bilaga 1 redogörs för handlingsalternativen och dess konsekvenser. För att ändå ge en bild av de olika valmöjligheterna sammanfattas i detta kapitel mer generella slutsatser kring tre huvudsakliga vägval som påverkar utjämningen. De förslag som har lagts fram i kapitel 6, och särskilt förslaget om djurbidrag, har ingått som en förutsättning i beskrivningarna av konsekvenser i detta kapitel.

Nedanstående tabell visar grundbeloppet för 2013 jämfört med genomsnittliga stödrättsvärden 2019. Finansiering av krisreserv och stöd till unga medför ett avdrag på ca två procent. De stödrättsvärden som skulle uppkomma efter regional eller nationell utjämning utjämnas stegvis mellan 2015-2019 och ger sedan homogena stödrättsvärden enligt tabellen. I det nuvarande

stödrättssystemet har betesmarker, utom i region 5, ett lägre stödrättsvärde. Vid en utjämning kommer därför stödrättsvärdet för betesmark att höjas mer än stödrättsvärden för åkermark.

Tabell 8.1 Stödrättsvärden per hektar

	Grundbelopp Åker (bete) 2013	Genomsnittligt stödrättsvärde, inkl tilläggsbelopp 2013	Genomsnittligt grundstöd och premie miljövillkor 2019	Efter överföring till djurbidrag 13 %, grundstöd och premie miljövillkor 2019
Region 1	280 (146)	326	202+89=291	163+89=252
Region 2	243 (126)	262	162+72=234	131+72=203
Region 3	204 (127)	255	158+70=228	128+70=198
Region 4	161 (129)	227	140+62=202	114+62=176
Region 5	129 (129)	221	137+60=197	111+60=171
Nationell utjämning		250	155+68 =223	125+68=193

8.3.1 Konsekvenser av utformning av premien för miljövillkor för stödrättsvärdet

Medlemsstaten kan välja att utforma den premie som är kopplad till de nya miljövillkoren (hädanefter endast kallad premien) som ett regionalt eller nationellt schablonbelopp. Det innebär i så fall att premien får en utjämnande effekt av gårdsstödet och effekten träder i kraft redan 2015. Ett alternativ är att premien utgör en andel av det individuella stödrättsvärdet. Det uppstår inte någon utjämnande effekt till följd av detta alternativ.

Beslutet om premien påverkar utjämningsgraden och individuell premie kan tillämpas om man vill minimera utjämnningens effekter. Om en individuell premie tillämpas utjämnas inte denna del av stödet och en del av stödrättsvärdet konserveras. Det finns inte någon möjlighet att välja individuell premie och att utjämna den över tid.

Om man i stället väljer en regional eller nationell premie innebär det att ungefär en tredjedel av stödrättsvärdet omfattas av utjämning redan 2015.

Utöver den utjämnande effekten kan man konstatera att sanktioner till följd av fel gällande miljövillkor påverkas. Om en premie med schablonbelopp tillämpas får lantbrukare inom samma region eller land lika stor sanktion per hektar för ett visst fel. Om individuell premie tillämpas blir sanktionen lika stor i procent mätt, men variera mätt i kronor.

8.3.2 Konsekvenser av att utjämna stödrättsvärden

Tilläggsbeloppen kan utjämnas helt eller delvis inom dagens regioner eller i kombination med en utjämning mellan regionerna. Generellt är skillnaderna i gårdsstödsnivå större inom regionerna än mellan regionerna. Vissa stödmottagare påverkas i hög grad om tilläggsbeloppen utjämnas och regionerna samtidigt slås samman. För andra blir effekten totalt sett mindre eftersom den ena utjämningen dämpar effekten av den andra. Det går därför inte generellt att säga att nationell utjämning är mer långtgående än regional utjämning.

I samtliga handlingsalternativ finns det grupper av företag som påverkas mer än övriga. Det beror på att dagens stödrättsvärden är mycket heterogena. När systemet infördes beräknades tilläggsbeloppen utifrån tidigare produktion av mjölk, nötkött, socker och stärkelsepotatis. Omfattningen av produktionen i relation till olika företags areal gav upphov till stora skillnader i stödrättsvärde. Utöver detta valde många företagare att enbart lägga tilläggsbeloppen på vissa av sina stödrätter och därmed har stöd ackumulerats ytterligare.

Tabell 8.2 Stödrätter (i hektar) uppdelade efter värde i intervall och gårdsstödsregion

Gårdsregion	>100 - 200 Euro	>200 - 300 Euro	>300 - 400 Euro	>400 - 500 Euro	>500 Euro
1	10 185	119 143	151 350	14 861	7 852
2	16 454	230 690	31 178	4 664	4 208
3	89 504	822 133	149 026	52 420	34 943
4	315 617	192 864	74 886	19 402	10 878
5	322 016	205 313	95 850	21 109	8 273
Totalsumma	753 776	1 570 143	502 290	112 457	66 154

Eftersom några sektorer har tilldelats tilläggsbelopp finns det skäl att studera effekterna av utjämning på dessa sektorer i särskild ordning. Eftersom det gått ett antal år sedan tilläggsbeloppen tilldelades producenterna finns det företag som har tilläggsbelopp utan att vara aktiv i den tilläggsbeloppsgrundande produktionen och företag som är aktiva i den tilläggsbeloppsgrundande produktionen utan att ha tilläggsbelopp.

Mjolksektorn

Studier av mjolksektorn visar att det bland mjolkproducenterna finns fler vinnande än förlorande företag vid total utjämning oavsett om man behåller regionerna eller inte, förutsatt att ett djurbidrag införs, se kapitel, Djur och arealbidrag 6.1. Om inte något djurbidrag införs blir dock förlorarna betydligt fler. Nettoeffekten för svenska mjölkföretag vid full nationell, full regional samt vid minimal utjämning har beräknats. Resultatet visar att vid nationell utjämning blir 60 procent av företagen vinnare och dessa företag producerar 61 procent av mjölken. Vid regional utjämning skulle vinnarna bli något färre, 53 procent (56 procent av mjölken). Vid en minimal utjämning skulle ungefär 86 procent av mjölkföretagen bli vinnare (90 procent av mjölkproduktionen). De företag som vid nationell utjämning

förlorar 20 000-75 000 euro har i genomsnitt 186 kor och i det intervall som förlorar mest 345 kor. De företag som förlorar mer än 20 000 euro beräknas förlora mellan 4 och 11 procent av sin omsättning (inräknat mjölkintäkter). I region 1 finns 90 mjölkföretag som förlorar på utjämnningen, varav 35 företag mer än 10 000 euro.

Tabell 8.3 Antal vinnare/förlorare samtliga mjölkgårdar

Handlingsalternativ med djurbidrag ca 800 kr/nötkreatur 1 år kvotåret 2011/12			
Förlust/Vinst Intervall, 1 000 €	Procent av alla mjölkgårdar		
	Nationell	Regional	Minimal
-75 till -150	0,1%	0,1%	0,0%
-50 till -75	0,2%	0,1%	0,0%
-30 till -50	0,4%	0,4%	0,0%
-20 till -30	0,8%	0,9%	0,1%
-10 till -20	3,5%	3,9%	0,7%
-5 till -10	6,8%	8,2%	1,7%
-1 till -5	18,1%	22,8%	6,2%
0 till -1	9,8%	10,2%	5,1%
0 till 1	10,1%	11,5%	11,4%
1 till 5	27,5%	25,1%	43,3%
5 till 10	13,2%	9,9%	18,7%
10 till 20	6,8%	5,0%	9,1%
20 till 30	1,8%	1,2%	2,3%
30 till 50	0,8%	0,6%	1,0%
50 till 75	0,1%	0,1%	0,2%
75 till 150	0,1%	0,1%	0,1%
Vinnare	60%	53%	86%
Förlorare	40%	47%	13%

Nötköttssektorn

Nötköttsproduktionen bedrivs i Sverige på flera olika sätt och stödnivåerna varierar stort inom sektorn. Det är därför svårt att generalisera, men företag med intensiv nötköttsproduktion på stall har dock ofta höga stödrättsbelopp och påverkas därför negativt även vid måttlig utjämning även om föreslaget djurbidrag införs. Vid en minimal utjämning och djurbidrag är dock påverkan begränsad.

Företag med extensiv nötköttsproduktion vinner däremot ofta på utjämning av tilläggsbelopp oavsett om regionerna behålls eller inte. Dessa företag har oftast mycket mark där en del av marken ofta får högre stödrättsvärden vid utjämning. Vid en minimal utjämning och djurbidrag blir det inte någon större förändring för denna grupp jämfört med i dag.

Socker och stärkelsepotatis

Lantbrukare med tilläggsbelopp för sockerproduktion finns främst inom region 1 som består av de bördigaste jordbruksområdena med den högst avkastande växtodlingen. Ett växtodlingsföretag i region 1 med 20 procent av arealen i sockerbetsodling, och med genomsnittligt stöd i dag på 350 euro per hektar, skulle förlora cirka 100 euro per hektar vid regional utjämning och vid nationell utjämning ytterligare ca 50 euro per hektar. För lantbrukare med sockerbetsodling anses flexibiliteten och omställningsmöjligheterna vara goda. Lantbrukare med tilläggsbelopp för stärkelsepotatis finns främst i region 3. De förlorar på regional utjämning i ungefär samma omfattning som sockerbetsodlarna men effekten vid nationell utjämning är däremot liten. Även stärkelsepotatisodlare bedöms kunna ställa om under den tid som ges. Växtodlingsföretag har generellt sett goda omställningsmöjligheter och tilläggsbeloppen utgör en relativt liten del av intäkterna.

Övrig spannmålsodling samt gris och fjäderfä

Företag som växer och investerar inom samtliga sektorer skulle gynnas av en långtgående utjämning av tilläggsbeloppen genom bland annat förbättrade möjligheter att erhålla mark.

Det finns flera sektorer som skulle vinna på en långtgående utjämning, bland annat de flesta växtodlingsföretagen samt gris- och fjäderfäföretag. Förutom att de rent monetärt får ett höjt gårdsstöd genom utjämningen kan deras möjligheter att komma över mark öka genom att konkurrensförhållandena mellan sektorerna jämnas ut. Vid minimal utjämning med djurbidrag förlorar dock många av dessa företag. Företag inom region 1 förlorar även generellt och förlorar cirka 50 euro per hektar vid nationell utjämning.

Lantbruket som helhet

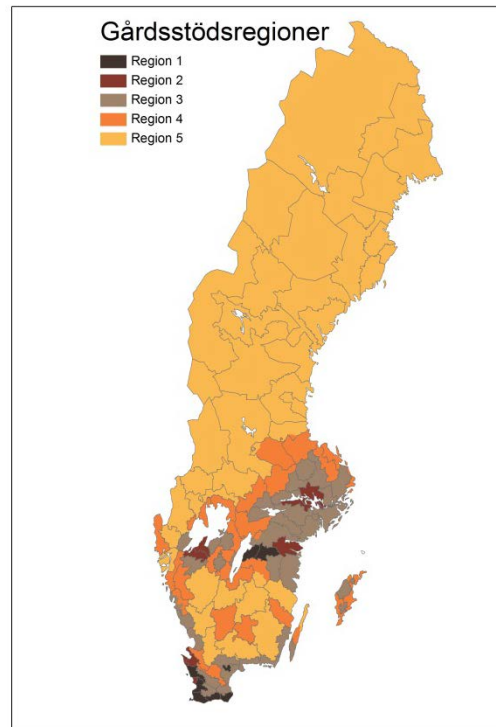
För varje handlingsalternativ som har studerats har uppgifter tagits fram om antalet företag som förlorar respektive vinner och storleken på förändringen, (se bilaga 1). Eftersom stödrätterna har mycket olika värden innebär varje förändring att en grupp av företag påverkas. Vid samtliga handlingsalternativ, även sådana som inte presenteras här, påverkas en grupp om ca 2 000 företag märkbart av en förändring, (se bilaga 1). Flera företag påverkas även vid minimal utjämning med överföring till djurbidrag. I de olika handlingsalternativen är det delvis olika grupper som påverkas. Vid nationell utjämning är det ca 800 företag i region 1 som påverkas relativt mycket av utjämningen, utöver producenter med intensiv nötköttsproduktion och en del av mjölkföretagen. Vid regional utjämning påverkas fler mjölk- och nötköttsföretag jämfört med i nationell utjämning. Vid minimal utjämning påverkas ca 2 000 företag men i detta fall är mjölk- och nötköttföretag en minoritet och andra företag, bland annat växtodlings- gris- och fjäderfäföretag påverkas mer.

En risk med att genomföra en långtgående utjämning av tilläggsbeloppen är att företag kan påverkas på ett sådant sätt att de tvingas upphöra med produktionen som en följd av att intäkterna minskar. Särskilt inom nötköttssektorn finns företag med höga stöd i förhållande till totala intäkter. Inom mjölksektorn står gårdsstödet för en betydligt lägre andel av intäkterna och beslut om driften beror i högre grad av marknadssituationen än på stödutformningen. Samtidigt kan man konstatera att den pressade lönsamheten 2012 för mjölkföretag har tärt på flera mjölkföretags egna kapital och att ett minskat stöd kan påverka likviditeten ytterligare negativt.

En fullständig utjämning av tilläggsbeloppen skulle leda till ett gårdsstödssystem som är enklare att förklara och förutsäga. Det skulle även vara enklare för myndigheterna att hantera.

8.3.3 Konsekvenser av nationell utjämning

Sverige har i dag fem gårdsstödsregioner. Regionindelningen bygger på spannmålsavkastningen under en historisk referensperiod och regionerna är därför inte geografiskt sammanhållna. En fullständig utjämning av stödrättsvärdena (nationell utjämning) innebär att regionerna slås samman och att stödrättsvärdena får samma nivå i hela Sverige.



Den mest påtagliga effekten av en utjämning mellan regionerna är att en omfördelning av stöd skulle ske från de bördigaste slättområdena till skogs- och mellanbygd. Jordbruksverket har indikerat hur en nationell utjämning skulle påverka markpriset i såväl slättbygd som i skogsbygd. Priset beräknas stiga med ungefär 2 000 kronor per hektar (ca 5-10 procent av markvärdet) i skogsbygderna och incitamenten att bruka marken skulle samtidigt stärkas. I slättområdena beräknas markpriset sjunka med ungefär 5 000 kronor (ca 5 procent av markvärdet).

De lantbrukare som förlorar mest på en nationell utjämning är de som i dag har höga tilläggsbelopp i kombination med ett högt grundbelopp relativt övriga regioner. Framför allt gäller det

lantbrukare med tilläggsbelopp för mjölk, nötkött och sockerbetor i region 1. Region 1 består av de mest produktiva områdena för spannmålsodling och nötkreatur står för en mindre andel av jordbruksproduktionen än i övriga landet. Stödmottagare i skogs- och mellanbygd, regionerna 4 och 5, vinner på omfördelningen mellan regioner, medan företag i regionerna 2 och 3 inte påverkas nämnvärt eftersom stödrättsvärden i dessa regioner ligger nära det nationella genomsnittet. För mjölksektorn totalt finns det fler företag som vinner i en nationell utjämning jämfört med en regional. Det beror på att mjölkföretagen ofta finns i skogs- och mellanbygd och därför till del kompenseras för förlorade tilläggsbelopp genom den regionala omfördelningen.

Färre regioner skulle medföra att handel med stödrätter inte längre begränsas av regiongränser, vilket skulle kunna gynna jordbrukare. Vid nationell utjämning skulle myndigheternas administration minska.

8.3.4 Konsekvenser av 30-procentsregeln

Det finns en möjlighet för medlemsstaten att se till att inte någon stödrätt förlorar mer än 30 procent av det ingående stödrättsvärdet 2015. Regeln måste tillämpas ickediskriminerande, vilket innebär att det inte finns någon möjlighet att välja vilka sektorer eller individer som ska omfattas. Det finns därmed inte någon möjlighet att exempelvis låta de som är aktiva inom jordbruket omfattas av regeln och samtidigt undanta de som slutat med tilläggsbeloppsgrundande produktion eller annan jordbruksproduktion.

Regeln är utformad så att det är stödrätten och inte stödmottagarens eller lantbrukarens totala förlust som begränsas. Det innebär att man varken kan ta hänsyn till den totala förlusten i grundstödet eller den kompensation som införandet av ett djurbidrag innebär för många lantbrukare.

De lantbrukare som har höga stödrätter fördelade jämnt på sin gård skulle kompenseras ganska väl av modellen. Detsamma skulle gälla samtliga lantbrukare vid en eventuell nyutdelning av stödrätter. Samtidigt skulle ett stort antal lantbrukare få ett totalt höjt stöd genom djurbidrag och 30-procentsregeln. Det skulle i så fall finansieras genom att de som annars skulle ha vunnit på utjämningen går miste om det ökade stödet.

Beräkningar av tunnelmodellen i kombination med 30-procentsregeln har visat att det rent tekniskt inte går att genomföra en långtgående utjämning och samtidigt tillämpa regeln i fråga. Om man undantar medel från utjämning med hjälp av 30-procentregeln finns det vid en kraftig utjämning inte tillräckligt med medel för att genomföra höjningen av de lägsta stödrätterna.

8.3.5 Diskussion om utjämnings effekter – ett exempel

För att jordbrukssektorn ska kunna ta del av den växande marknaden behöver jordbrukssektorn anpassa sig till en mer konkurrensutsatt marknad dels från länder inom EU, dels från världsmarknaden. Gårdsstöds utformning är en faktor som kan underlätta eller hindra en sådan utveckling.

Nya och växande företag har i dag andra villkor än de företag som var etablerade när systemet infördes. Det beror på att tilläggsbeloppen tilldelas utifrån historisk produktion. För att illustrera villkoren för växande företag beskrivs här ett fall som är relativt vanligt förekommande. På en mjölkgård med 40 kor väljer jordbrukaren att bygga ut till 125 kor och samtidigt investera i två mjölkrobotar. Företaget i det här exemplet köper även ytterligare mark för att kunna odla allt foder till korna. Det nyinvesterade företaget jämförs i tabellen med ett företag som hade 125 kor redan vid beslutet om frikoppling 2005. Både företagen i exemplen finns i gårdsstödsregion 4. I båda fall ingår även rekrytering (uppfödning av kalvar till nya mjölkkor).

Tabell 8.4 Gårdsexempel villkor för två olika företag nuläge

	Djurantal	Areal	Gårdsstöd
Nuläge	40 mjölkkor	58 hektar	144 000 kr
Tillväxtföretaget	125 mjölkor	185 hektar	309 000 kr
Etablerad 2005	125 mjölkor	185 hektar	458 000 kr

Företaget som expanderar skulle i dag få 150 000 kronor mindre i gårdsstöd jämfört med det etablerade företaget. Det beror på att de stödrätter som har ingått vid köpet av ny mark, endast har grundbelopp. Om beslut fattas om en nationell utjämning i kombination med att ett djurbidrag införs kommer de båda företagen däremot att få lika stort stöd.

Tabell 8.5 Gårdsexempel villkor för två olika företag efter utjämning

Nationell utjämning och djurbidrag	Gårdsstöd	Djurbidrag	Summa stöd
Tillväxtföretaget	310 000	158 000	468 000
Etablerad 2005	310 000	158 000	468 000

Vid en regional utjämning skulle gårdsstödet för båda företagen bli 283 000 kronor och det totala stödet inklusive djurbidrag för båda företagen blir då 441 000 kronor. Utjämningen av stödet innebär lika villkor, vilket kommer att gynna det företag som är nystartat eller har expanderat.

För ett mjölkföretag utgör försäljningen av mjölk den dominerande intäkten och gårdsstöden utgör en mindre del, ca 2-10 procent av omsättningen.

8.4 Departementspromemorians förslag

Förslag: Sverige bör som huvudalternativ genomföra en full nationell utjämning i kombination med ett djurbidrag för nötkreatur äldre än ett år. I promemorian presenteras dock ytterligare två alternativ till total nationell utjämning; full regional utjämning och minimal utjämning.

Utjämning av tilläggsbelopp och regionala skillnader

Företagens egen konkurrenskraft utgör den viktigaste grunden för ett aktivt och livskraftigt jordbruk. Utformningen av gårdsstödet påverkar tillsammans med andra faktorer företagens konkurrenskraft. För att produktionen av jordbruksprodukter ska utvecklas positivt i Sverige så behöver gårdsstödet utformas så att de aktiva jordbruksföretagens förutsättningar för tillväxt stärks.

Promemorians slutsats är att en nationell utjämning av gårdsstödet skulle vara positivt för det svenska lantbrukets konkurrenskraft. En full nationell utjämning i kombination med ett djurbidrag skulle innebära att stöd skiftar från lantbrukare som har avvecklat sin produktion till lantbrukare som utvecklar sin produktion samt mer inriktat mot animalieproduktion. Den föreslagna modellen gynnar aktivitet genom att ge mer likartade villkor för samtliga nu aktiva företag inom mjölk- och nötkött. De tilläggsbelopp som i dag går till de cirka 10 000 företag som har upphört med sin tilläggsbeloppsgrundande produktion fasas ut och kommer nu aktiva till godo. Homogena stödnivåer bedöms underlätta för de företag som vill och behöver expandera. Sammantaget gynnar det här alternativet nystartande och utökande företag och därmed ökad produktion i det svenska lantbruket.

Samtidigt innebär full nationell utjämning en omfördelning av stöd som för enskilda företag, inte minst företag inom intensiv

nötköttsproduktion, kan innebära en risk för att produktion läggs ner. Det är därför av stor betydelse att remissinstanserna ges möjlighet att belysa denna frågeställning så att regeringen kan beakta instansernas synpunkter i det slutliga ställningstagandet. I promemorian presenteras därför två alternativ till full nationell utjämning.

Regional utjämning har analyserats noga. Det har visat sig att för flertalet jordbruksföretag är skillnaderna mellan regional och nationell utjämning små. Ett undantag är dock företagen inom region 1, där lantbrukare, och då särskilt de med tilläggsbelopp för mjölk, nötkött eller sockerbetor, skulle förlora vid nationell utjämning, jämfört med om en regional utjämning genomförs. Promemorians bedömning är dock att företagen i fråga har haft och kommer att få tillräckligt med tid till omställning och att möjligheterna för sådan omställning är relativt goda i region 1.

Remissinstanser har tidigare framhållit att nationell utjämning skulle ge alltför höga stödbelopp i svagare regioner och därmed påverka incitamenten för passivt brukande (dvs att endast putsa marken istället för odla grödor för avsalu eller till foder) och skapa oskäligen höga markpriser. En fråga som ofta diskuteras är vilka effekter som högre markpriser i skogs- och mellanbygd skulle få på produktionen och natur- och kulturmiljövärdena. Högre men utjämnade stödrättsvärden i skogs- och mellanbygd i kombination med ett djurbidrag förväntas ge en ökad aktivitet och förväntas därmed även ge ökad sysselsättning i dessa områden. Det bedöms ge ett attraktivare landskap jämfört med passiv markskötsel där marken enbart slås av med betesputs. Promemorians bedömning är att högre markpriser är sammankopplade med högre efterfrågan och att jordbruket i skogs- och mellanbygd därmed skulle stärkas av ett höjt gårdsstöd. Promemorians utgångspunkt är att aktivt brukande ska främjas och remissinstansernas syn på detta, och andra aspekter av regional utjämning, är därför av stor vikt inför det beslut som ska fattas.

Det tredje alternativet som läggs fram är en minimal utjämning i kombination med ett djurbidrag som tydligt gynnar

både etablerade producenter, men även nya och växande företag inom mjölk- och nötköttssektorerna. Det skulle innebära att stöd omfördelas till nötkötts- och mjölkproducenter genom att djurbidrag införs samtidigt som en stor del av tilläggsbeloppen behålls. Därmed minimeras påverkan på de mjölk- och nötköttsföretag som annars påverkas negativt. Detta alternativ bör ses som ett exempel på mindre omfattande utjämning.

Ett upprätthållande av antalet djurgårdar och djurbesättningar i hela Sverige skulle leda till att ett varierat och öppet jordbrukslandskap kan bevaras och i slättbygden innebär en bibehållen mjölk- och nötköttsproduktion med tillhörande (betes)djur även att de skyddsvärda betesmarkerna fortsatt kan hävdas.

Alternativet innebär dock en omfördelning till mjölk- och nötköttssektorerna från övriga animaliesektorer såsom gris, fjäderfä, får- och lamm samt från växtodling. Detta alternativ innebär även att lantbrukare som har upphört med den tilläggsbeloppsgrundande produktionen även framöver får behålla stora delar av sina tilläggsbelopp.

30-procentsregeln

Denna regel kan inte användas vid full nationell eller regional utjämning. Vid en begränsad utjämning är den möjlig att använda, men bedöms inte vara lämplig eftersom den framförallt leder till att konservera strukturer och försvårar strukturutveckling. En mindre långtgående utjämning i kombination med ett djurbidrag bedöms vara ett bättre alternativ om man vill undvika förluster för enskilda företag.

9 Andra medlemsstaters implementering av gårdsstödet

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken innebär att samtliga medlemsstater måste göra samma nationella val gällande genomförandet av gårdsstödet som Sverige. Vissa av valen kan ha gränsöverskridande effekter vilket innebär att det nationella genomförandet påverkas av vilka val andra medlemsstater gör. I syfte att klargöra hur andra medlemsstater har för avsikt att genomföra reformen har förfrågningar skickats ut till andra medlemsstater bland annat via ambassaderna i EU28. Svar på någon eller alla av frågorna inkom från 23 medlemsstater. Då förfrågan skickades ut befann sig de flesta länder, liksom Sverige, mitt i processen av genomförandet och slutliga politiska beslut var ännu inte fattade. För de flesta länder är svaren därför främst resultat av interna diskussioner och i flera fall befinner sig förslagen på remiss, vilket är anledningen till att inga enskilda länders val pekas ut.

När det gäller utjämning kommer majoriteten av de svarande endast att jämna ut delar av de skillnader som finns mellan lantbrukare idag medan ett par medlemsstater strävar mot mer långtgående utjämning.

På frågan om huruvida medlemsländerna kommer utnyttja möjligheten till djur- och arealbidrag svarar en majoritet av de tillfrågade att de har som intention att utnyttja möjligheten till djur- eller arealbidrag fullt ut. De flesta av dessa länder avser ge bidrag till mjölk- och nötköttproducenter. En handfull medlemsstater avser att bara utnyttja en del av budgetutrymmet

till djur- eller arealbidrag medan endast en medlemsstat svarat att det inte är sannolikt att möjligheten kommer utnyttjas alls.

När det gäller frågan om stöd till områden med naturliga begränsningar inom ramen för gårdsstödet har en handfull medlemsstater visat intresse för att använda möjligheten, medan majoriteten inte avser utnyttja denna möjlighet.

Den förenklade stödformen för småjordbruk kommer enligt svaren att tillämpas av ungefär hälften av länderna.

För de nya miljövillkoren, och då särskilt ekologiska fokusarealer, är det fortfarande en pågående diskussion i de flesta medlemsstater. När det gäller likvärdiga åtgärder för miljövillkoren tror ungefär hälften av de svarande att de kommer tillämpa detta.

När det gäller överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet tror fyra medlemsstater att en sådan överföring kan vara aktuell, men enbart en av dessa avser att utnyttja hela utrymmet för överföring. Åtta medlemsstater meddelar att man inte har för avsikt att göra någon överföring. Flera medlemsstater hade inte möjlighet att svara på denna fråga.

På frågan om neddragning av höga stödnivåer svarar majoriteten att de inte avser införa ett tak för hur höga stöd det är möjligt att få, medan ett par medlemsstater meddelar att de är intresserade av en sådan möjlighet. En handfull medlemsstater avser att ge högre stöd till de första hektaren istället för att göra en neddragning av höga stöd.

Bilaga 1

1. Undersökta handlingsalternativ och analyser av utjämnings av stödrättsvärden

I denna bilaga redogörs för de nio olika handlingsalternativ som har analyserats. Bilden nedan visar dessa handlingsalternativ. De skuggade alternativen presenteras i avsnittet om typgårdar (bilaga 1 del 3).

Tabell 1 Redovisade handlingsalternativ

Grad av utjämnings	A Utan djurbidrag	D Inklusive djurbidrag
1 Minimal utjämnings + individuell premie för miljövillkor	1a "Minimal utjämnings"	1d "Minimal + djur"
2 Minimal utjämnings + schablonbelopp för miljövillkor	2a	2d
3 Halv regional utjämnings	3a	3d "½ regional + djur"
4 Fullständig regional utjämnings	4a	4d "Regional + djur"
5 Fullständig nationell utjämnings	-	5d "Nationell + djur"

Beskrivning av handlingsalternativen

- Alternativ 1 visar den minsta möjliga utjämningen som är obligatorisk för medlemsstaterna att genomföra i kombination med individuell premie för miljövillkor.
- Alternativ 2 visar den minsta möjliga utjämning som är obligatorisk för medlemsstaterna att genomföra i kombination med regionalt schablonbelopp för miljövillkor(innebär större utjämning)
- Alternativ 3 visar en utjämning av stödrättsvärdena som sker till hälften inom respektive region
- Alternativ 4 visar en fullständig regional utjämning som innebär att varje stödrätt inom en region får samma värde
- Alternativ 5 visar en fullständig nationell utjämning som innebär att varje stödrätt i hela Sverige får samma värde.

De handlingsalternativ som enbart visar utjämning utan djurbidrag betecknas med a. De handlingsalternativ som visar överföring av 13 procent till djurbidrag (ca 800 kr per vuxet nötkreatur äldre än ett år) betecknas med d. Det innebär också att i tillämpliga fall visas återföringen av djurbidraget vid beräkningar, för att visa nettoeffekten.

Följande effekter har studerats:

- omfördelningseffekter; vinster och förluster för enskilda och grupper av stödmottagare (bilaga 1 del 2)
- effekter på typgårdsföretag, för mjölk- nötkötts- och växtodlingsgårdar (bilaga 1 del 3)
- utjämningstakten för ett urval av typgårdsexempel (bilaga 1 del 4)

2. Analyser av omfördelningseffekter vid utjämning

Det finns stora skillnader i värden på olika stödrätter och dessa värden är mycket heterogent fördelade mellan lantbrukare. Med utgångspunkt från samtliga stödrätter och hur de är fördelade på samtliga stödmottagare går det att beskriva effekter av olika handlingsalternativ för de svenska jordbruksföretagen.

Jordbruksverkets databas för stödrätter från 2012 har använts som dataunderlag i beräkningarna. Siffror för 2012 har använts i samtliga fall där förordningstexten hänvisar till situationen 2014, eller något annat föregående år. Analysen speglar därför inte exakt situationen 2014 men det bedöms inte ha betydelse för jämförelsen mellan de olika handlingsalternativen.

Tabell 2 nedan visar storleken på förluster och vinster per stödmottagare för de olika handlingsalternativen och för samtliga jordbruksföretag i Sverige. Tabellen visar antal företag per intervall av förluster respektive vinster.

Tabell 2 Samtliga företag, vinst/förlust i 1000 €, för olika utjämningsalternativ (antal företag per intervall)

Intervall, 1 000 €	1	2.a	2.d	3.a	3.d	4.a	4.d	5.d
	minimal	liten	liten+ djur	medel	medel+ djur	regional	reg+ djur	nationell + djur
-100 till -250	0	0	2	4	4	15	10	18
-75 till -100	0	2	5	9	9	13	11	21
-50 till -75	0	11	13	15	20	73	53	91
-30 till -50	7	30	74	105	103	216	165	238
-20 till -30	15	102	144	191	187	420	268	376
-10 till -20	121	512	629	898	717	1347	962	1228
-5 till -10	539	1336	1491	1863	1549	2366	1801	2016
-1 till -5	5767	6639	7509	6778	6846	6596	6845	6471
0 till -1	21897	11636	24085	8397	18185	6587	12712	11710
0 till 1	34703	38585	22621	36644	28404	31514	30024	27756
1 till 5	1426	5248	6071	8486	6672	12899	9506	11698
5 till 10	54	354	1216	879	1190	1743	1450	1911
10 till 20	14	73	493	231	486	593	551	753
20 till 30	0	12	117	32	105	112	113	164
30 till 50	0	3	55	10	48	39	54	72
50 till 75	0	0	11	1	11	6	10	10
75 till 100	0	0	3	0	3	4	4	7
100 till 200	0	0	4	0	4	0	4	3

Tabellen ovan visar hur Sveriges jordbruksföretag påverkas av de olika handlingsalternativen. Genom att undersöka vilka företag som förlorar respektive vinner i olika alternativ går det att dra slutsatser om hur de olika alternativen påverkar grupper av företag.

De företag som förlorar mest är stora gårdar som nästan uteslutande ligger i Götaland. Genomsnittsarealen för de 50 företag som förlorar mest i de olika handlingsalternativen varierar mellan 400 och 800 hektar.

I handlingsalternativen utan djurbidrag är det mjölk- och nötköttsföretag som förlorar mest. I alternativen med djurbidrag

finns det istället en stor andel sockerbetsodlare bland de 50 största förlorarna. Om förlusten sätts i relation till företagets storlek och omsättning är dock inte omfattningen av förlusterna större än för många andra företagstyper som har idag har höga stödrättsvärden.

Det finns cirka 100 företag som vid full regional eller nationell utjämning förlorar mellan 70 och 90 procent av sitt gårdsstöd. Nära hälften av dessa företag får en förlust som överstiger 10 000 euro. Den genomsnittliga arealen för dessa företag är ca 25 hektar. En femtedel av dessa företag har nötkreatur men i stor utsträckning är detta företag som har upphört med nötkötts- eller mjölkproduktion och ackumulerat höga tilläggsbelopp på några få hektar. Det finns även företag i denna grupp som felaktigt klassas som förlorare på grund av att det är olika delar (organisationsnummer) inom företaget som redovisat djurinnehav respektive sökt gårdsstöd.

Det finns ett tiotal företag som specialiserat sig på att föda upp kalvar som slaktas före ett års ålder, samt 200-300 företag som föder upp ungtjurar. De företagen kompenseras inte eller i begränsad omfattning med ett djurbidrag så som det utformats i ovanstående exempel eftersom de har en uppfödning med unga nötkreatur. Dessa företag förlorar därför en stor del av sitt stöd vid nationell eller regional utjämning.

Cirka 500 företag förlorar mellan 50 och 70 procent av sitt gårdsstöd vid nationell eller regional utjämning och överföring till djurbidrag. Medelarealen för dessa företag är cirka 50 hektar och nära en tredjedel av dem redovisar innehav av nötkreatur.

Av det totala gårdsstödet i Sverige utgörs 75 procent av grundbelopp och 25 procent av tilläggsbelopp där större delen, ca 22 procent, har tilldelats mjölk- och nötköttssektorn. Resterande ca 3 procent har tilldelats odlare av sockerbetor och stärkelsepotatis. Av det skälet har förändringar för samtliga mjölkföretag analyserats. Resultaten visar att 60 procent av mjölkföretagen skulle bli vinnare om ett djurbidrag infördes i kombination med fullständig nationell utjämning (53 procent skulle vinna vid regional utjämning med djurbidrag). En

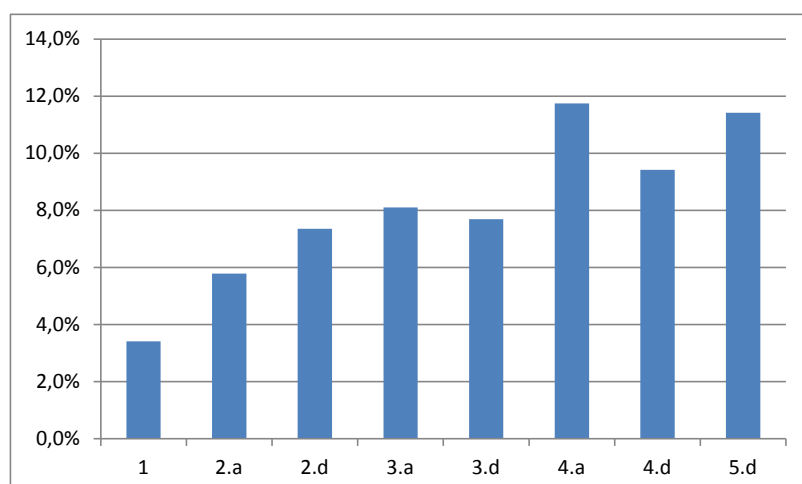
förklaring till detta är den strukturrationaliseringen som skett sedan mjölkproducenterna tilldelades tilläggsbelopp som gör att det finns många nya och växande mjölkföretag som har lägre stödnivå än de företag som varit etablerade länge.

I gårdsstödsregion 1 och 2 finns det i dag ca 100 respektive ca 200 mjölkföretag. Dessa företag får en större förändring av sitt gårdsstöd vid en nationell utjämning jämfört med mjölkföretag i andra regioner, då grundbeloppet i region 1 och region 2 är högre. I region 1 skulle 35 mjölkföretag förlora mer än 10 000 euro fram till år 2019. Motsvarande samlade analys har inte gått att göra för nötköttsproducenter, då det inte i databasen går att skilja ut olika uppfödningformer.

Vid nationell utjämning är det cirka 500 företag fler som får förluster över 10 000 euro jämfört med vid en regional utjämning i alternativ med djurbidrag. Dessa företag finns framför allt i gårdsstödsregion 1. Lantbrukare i region 4 och 5 gynnas i stället av nationell utjämning i förhållande till regional utjämning. Då en stor del av nötkötts- och mjölkproduktionen finns i region 4 och 5 är nationell utjämning mer fördelaktigt än regional utjämning för de flesta mjölk- och nötköttsproducenter.

Vid nationell utjämning i kombination med djurbidrag skulle cirka 800 företag i region 1 få förluster på mellan 10 000 och 50 000 euro. 500 av dessa företag har sockerbetsodling, ca 100 har nötköttsproduktion och 30 har mjölkproduktion. De flesta av gårdarna har mellan 100 och 500 hektar.

Diagram 1 Omfördelning av gårdsstöd i form av summan av lantbrukares nettoförluster vid olika handlingsalternativ



Diagrammet ovan visar den totala andelen stöd som omfördelas (i procent av den totala gårdsstödsbudgeten) för de lantbrukare som får mindre gårdsstöd och eventuellt djurbidrag när utjämnningen är genomförd 2019, jämfört med vad de förväntas erhålla 2014. Lantbrukarnas förluster är beräknade som skillnad mellan gårdsstöd 2014 och summan av grundstöd, premie för miljövillkor och eventuellt djurbidrag 2019.

3. Analyser av typgårdar

För att bedöma effekterna av de olika handlingsalternativen har dessa jämförts genom att utfallet beräknats för ett antal typgårdar. Typgårdarna representerar företag som var etablerade vid frikopplingen av respektive stöd. Mjolk- och nötköttsgårdarna har tilläggsbelopp på all sin areal.

Typgårdarna har konstruerats så att de speglar olika produktionsjordbruk med inriktning på mjölk, nötkött och växtodling (sockerbetor och stärkelsepotatis). Det finns även ett företag med åkermark utan tilläggsbelopp. Typgårdarna med nötköttsproduktion representerar olika intensitet i uppfödningen där den ena har produktion av ungtjurar på stall och den andra dikor på bete.

Tabell 3 Typgårdar

Produktionsgren	Antal djur, specialgrödor
Mjölk	125 mjölkkor + rekrytering
Intensiv nötkött	200 ungtjurar
Extensiv nötkött	50 dikor + rekrytering
Växtodling utan tilläggsbelopp	100 hektar
Växtodling med tilläggsbelopp	200 hektar, varav 20 hektar sockerbetor och 20 hektar fabrikspotatis

Typgårdarna har lokaliserats för att täcka de områden där det bedrivs omfattande jordbruksproduktion. Olika driftsinriktningar är olika starkt representerade i de olika regionerna. Kalkylerna baseras på Sveriges Lantbruksuniversitets kalkyldata för avkastning, foderbehov etc. Samtliga gårdar med djur är självförsörjande vad gäller foder. Beräkningarna utgår från de grundbelopp för gårdsstödet som gällde 2012 samt de tilläggsbelopp som baseras på företagens historiska produktion.

I december 2013 antogs slutligt beslut om de nationella taken för direktstöd för perioden 2014-2019. Budgeten för det svenska gårdsstödet justeras därför ned med cirka nio procent. När beräkningarna för typgårdarna genomfördes byggde beräkningarna på antagandet om en fem-procentig neddragning, som i beräkningarna benämns "utgångsläge". I jämförelsen mellan handlingsalternativen har detta dock inte någon betydelse.

Tabell 4 Sveriges åtta geografiska odlingsområden, och deras andel av Sveriges nötkreatur. Förkortningen av regionernas namn återfinns senare i denna bilaga i diagrammen med typgårdar.

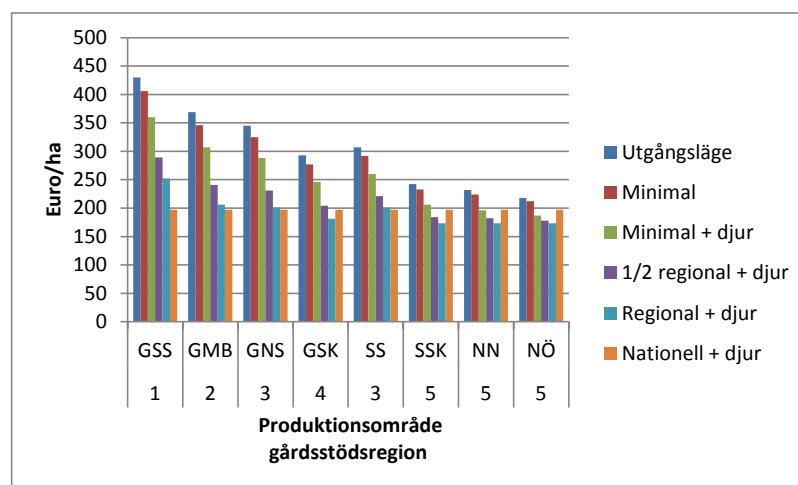
	Förkortning	Andel nötkreatur %
Götalands södra slättbygder	GSS	6,6
Götalands mellanbygder	GMB	17,2
Götalands norra slättbygder	GNS	11,9
Svealands slättbygder	SS	11,4
Götalands skogsbygder	GSK	35,5
Mellersta Sveriges skogsbygder	SSK	6,3
Nedre Norrland	NN	6,8
Övre Norrland	NÖ	4,4

Typgårdar inom mjölkproduktion

Diagrammet nedan visar stödrättsvärdet inklusive premien för miljövillkoren i euro per hektar för olika alternativ av utjämning 2019. Alternativen är minimal utjämning utan överföring till djurbidrag och därefter alternativ med djurbidrag som visar minimal, halv regional, full regional och full nationell utjämning.

Kvotåret 2011/12 fanns det drygt 5 000 mjölkföretag i Sverige och av dessa fanns ca 100 företag i region 1, nära 200 företag i region 2, cirka 1 600 företag i region 3, cirka 1 400 företag i region 4 och nära 2000 företag i region 5. I region 1 och 2 fanns nära 7 procent av de svenska mjölkkorna.

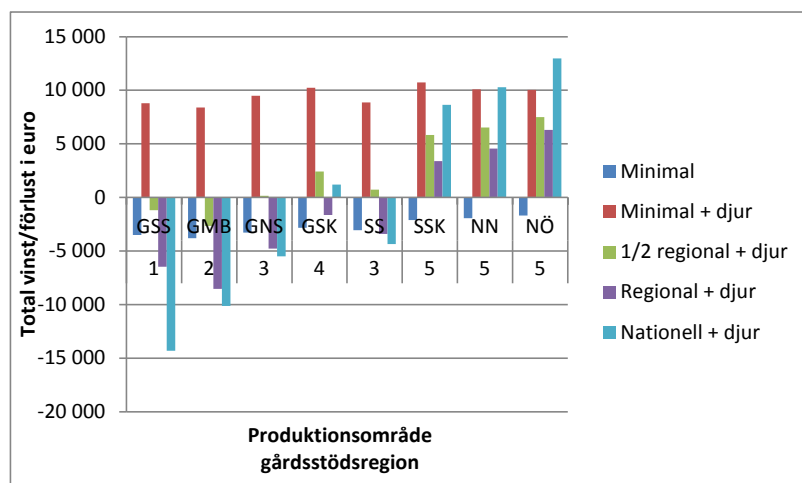
Diagram 2 Typgårdar inom mjölkproduktion, stödrättsvärde i euro per hektar, utgångsläge i förhållande till utfall 2019 vid olika handlingsalternativ



En långtgående utjämning blir kännbar för mjölkföretag etablerade före 2005 med högre stödrättsvärden, men i alternativen med djurbidrag blir förlusten betydligt mindre. Stödets förändring bör sättas i relation till mjölkgårdens omsättning som på nedanstående gård beräknas till ca 4 miljoner kronor per år.

I diagram 3 nedan har förändringen i stödrättsvärdet från ovanstående diagram 2 räknats om och visar typgårdens totala vinst eller förlust i euro 2019, för olika handlingsalternativ. I alternativen med djurbidrag har djurbidragen räknats in så att nettoeffekten illustreras i diagrammet. Geografisk region anges med motsvarande förkortning och siffran under staplarna anger vilken gårdsstödsregion typgården finns i.

Diagram 3 Typgårdar inom mjölkproduktion, vinst/förlust totalt för företaget 2019 i förhållande till utgångsläge



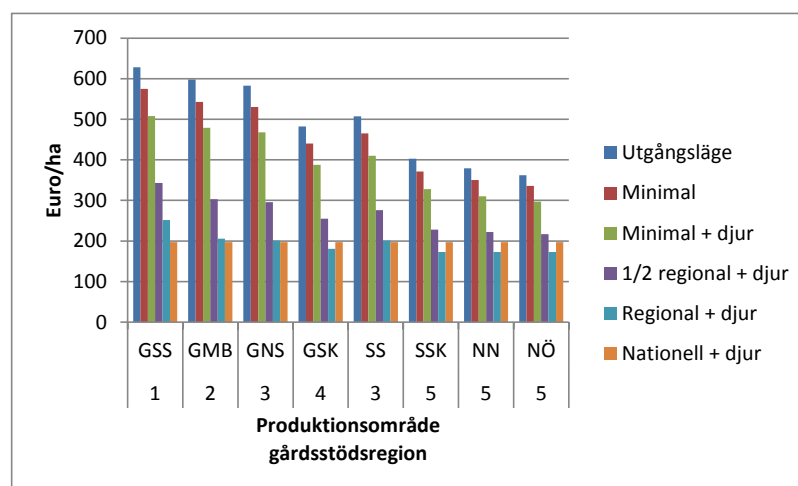
Typgårdar inom nötköttproduktion

Nötköttproduktionen i Sverige bedrivs inom flera olika uppfödningssystem. En viktig skillnad mellan de olika uppfödningssystemerna är intensiteten i utfodringen som gör att djuren slaktas vid olika ålder. De intensiva uppfödningssystemerna baseras på en foderstat med stor andel spannmål och proteinfoder och djuren går inte på bete. Exempel på sådana produktionsformer är så kallad mellankalvsproduktion där djuren slaktas efter 6-8 månader, gödtjursproduktion där djuren slaktas efter cirka 12 månader och ungtjursproduktion där djuren slaktas efter 15-18 månader. När djuren utfodras med större andel grovfoder och bete blir uppfödningen långsammare. Dikor och stutar som slaktas efter cirka två år är exempel på sådan extensiv köttproduktion.

Typgårdar inom intensiv nötköttsproduktion

Intensiv nötköttsproduktion på stall kan till exempel innebära att ungtjurar föds upp till 15 månaders ålder inomhus. I register över nötkreatur framgår inte exakt hur djuren föds upp. Jordbruksverket uppskattar dock att det finns mellan 200 och 300 företag som föder upp ungtjurar på stall i större skala. Dessa företag beräknas stå för ungefär tio procent av svensk nötköttsproduktion. Denna produktionsgren har ofta liten areal i förhållande till antalet djur och därmed ett högt stödrättsvärde per hektar. Diagram 4 visar stödrättsvärde inklusive premien för miljövillkor i euro per hektar för olika alternativ av utjämning 2019 (minimal utjämning utan överföring till djurbidrag och därefter alternativ med djurbidrag; minimal, halv regional, full regional utjämning och full nationell utjämning).

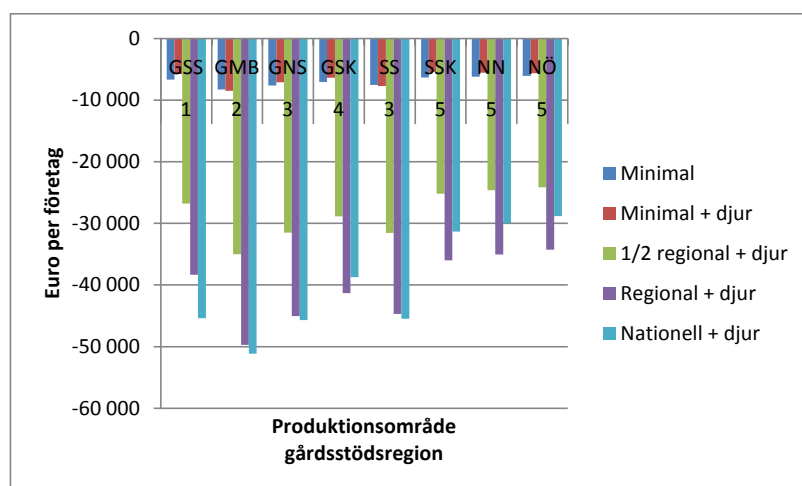
Diagram 4 Typgårdar inom intensiv nötköttsproduktion, stödrättsvärde i euro per hektar, utgångsläge i förhållande till utfall 2019 vid olika handlingsalternativ



Intensiv nötköttsuppfödning påverkas relativt mycket av alla grader av utjämning på grund av att stödrättsvärdena per hektar

är höga. Skillnaden mellan regional och nationell utjämning är dock liten. Intäkterna från försäljning av slaktdjur på nedanstående typgård är cirka två miljoner kronor om året, men lönsamheten i produktionen är svag och det ekonomiska överskottet litet. I diagram 5 nedan har förändringen i stödrättsvärdet från ovanstående diagram 4 räknats om och visar typgårdens totala vinst/förlust i euro 2019. I alternativen med djurbidrag har dessa räknats in och nettoeffekten illustreras. Geografisk region anges med sin förkortning och siffran under staplarna anger vilken gårdsstödsregion typgården ligger i.

Diagram 5 Typgårdar inom intensiv nötköttsproduktion, förlust totalt 2019 i förhållande till utgångsläge

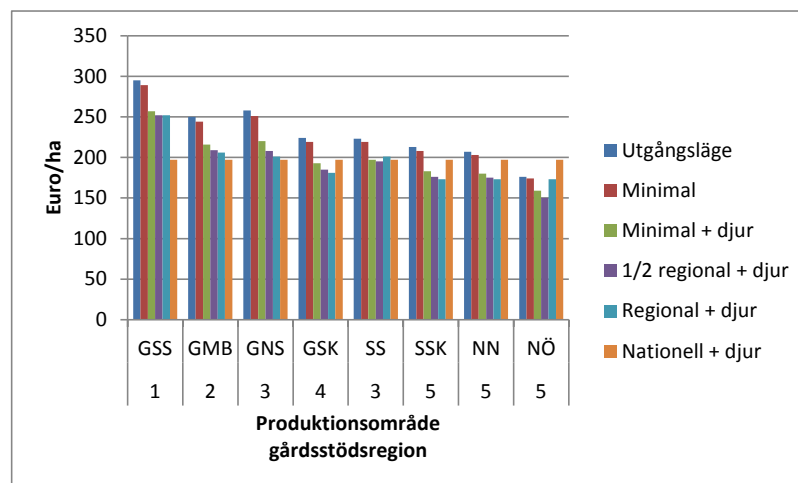


Typgårdar inom extensiv nötköttsproduktion

Extensiv nötköttsproduktion omfattar flera olika uppfödningsformer som använder mycket åkerareal och bete i förhållande till antal djur. Det kan vara specialiserad köttuppfödning med dikor av köttras, eller uppfödning av stutar (kasttrade tjurar) till 24 månades ålder. Huvuddelen av svensk

nötköttsproduktion består av kalvar från mjölkkor. Här används ett exempel med dikor. Diagram 6 visar stödrättsvärdet inklusive premien för miljövillkor i euro per hektar för olika alternativ av utjämning 2019 (minimal utjämning utan överföring till djurbidrag och därefter alternativ med djurbidrag; minimal, halv regional, full regional och full nationell utjämning).

Diagram 6 Typgårdar inom extensiv nötköttsproduktion, stödrättsvärde i euro per hektar, utgångsläge i förhållande till utfall 2019 vid olika handlingsalternativ

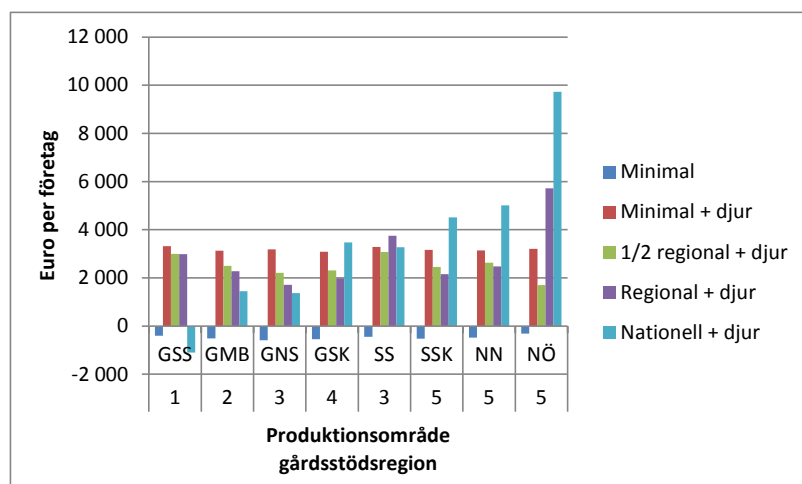


Extensiv nötköttsproduktion påverkas måttligt av utjämning och vinner om ett djurbidrag införs. Betesmarker kommer oavsett handlingsalternativ få höjda stödrättsvärden genom att de lägsta stödrättsvärdena höjs. Detta förklarar de positiva miljöeffekterna av ett djurbidrag till alla nötkreatur som beror på att uppfödningssformer med bete och mycket areal gynnas.

I diagram 7 nedan har förändringen i stödrättsvärdet från ovanstående diagram 6 räknats om och visar typgårdens totala vinst/förlust i euro 2019. I alternativen med djurbidrag har dessa räknats in och det är nettoeffekten som illustreras. Geografisk

region anges med sin förkortning och siffran under staplarna anger vilken gårdsstödsregion typgården ligger i.

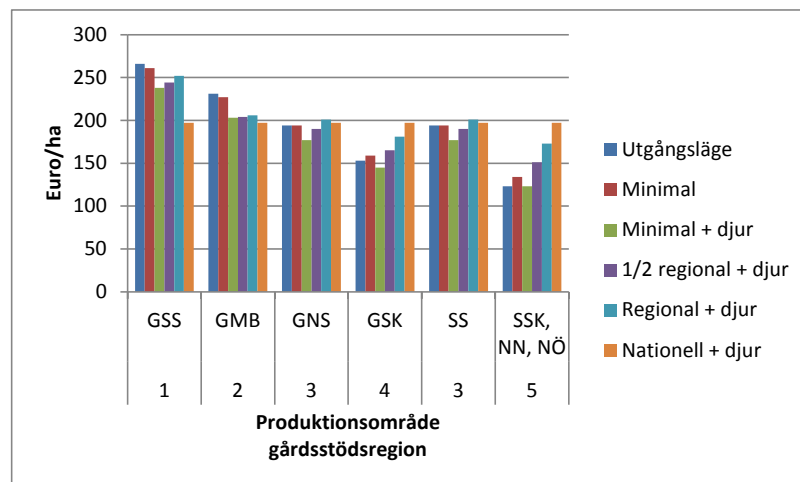
Diagram 7 Typgårdar inom extensiv nötköttsproduktion, vinst/förlust totalt per företag 2019 i förhållande till utgångsläge



Typgårdar inom växtodling, gris och fjäderfä

Växtodlingsföretag inklusive företag med gris eller fjäderfä har oftast enbart stödrätter med grundbelopp. Vid en långtgående utjämning kan dessa företag vinna. Vid överföring till djurbidrag skärs dock stödrättsvärdena ned med 13 procent vilket finansieras av samtliga sektorer inklusive växtodling. Diagram 8 nedan visar stödrättsvärdet inklusive premie för miljövillkor i euro per hektar för olika alternativ av utjämning år 2019 (minimal utjämning utan överföring till djurbidrag och därefter alternativ med överföring till djurbidrag; minimal, halv regional, full regional och full nationell utjämning; geografisk region anges med sin förkortning och siffran under staplarna anger vilken gårdsstödsregion typgården ligger i).

Diagram 8 Typgårdar inom växtodling med enbart grundbelopp i euro per hektar, utgångsläge i förhållande till utfall 2019 vid olika handlingsalternativ

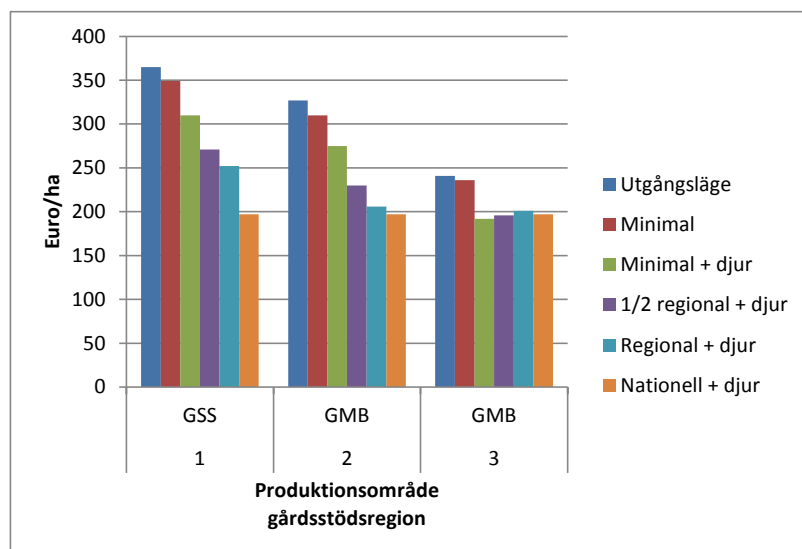


Typgårdar inom växtodling med tilläggsbelopp

Företag som under en referensperiod haft sockerbets- eller stärkelsepotatisodling har tilldelats tilläggsbelopp. Sockerbetsodlingen förekommer främst i gårdsstödsregion 1, även om det finns små arealer även i andra regioner. Sockerbetsodlare i region 1 förlorar framförallt på regional utjämning, men även vid en nationell utjämning. Huvuddelen av stärkelsepotatisodlingen ligger i gårdsstödsregion 3 i Götalands mellanbygd. Det innebär att stärkelsepotatisproducenterna inte påverkas mer av nationell utjämning än av regional utjämning. För sockerbetsodlarna skedde frikopplingen 2006 och för stärkelsepotatisodlarna 2012. I diagram 9 nedan visas stödrättsvärde inklusive premien för miljövillkoren i euro per hektar för olika alternativ av utjämning 2019 (minimal utjämning utan överföring till djurbidrag och därefter alternativ med

överföring till djurbidrag; minimal, halv regional, full regional och full nationell utjämning; geografisk region anges med sin förkortning och siffran under staplarna anger vilken gårdsstödsregion typgården ligger i).

Diagram 9 Typgårdar inom växtodling med tilläggsbelopp i euro per hektar, utgångsläge i förhållande till utfall 2019 vid olika handlingsalternativ

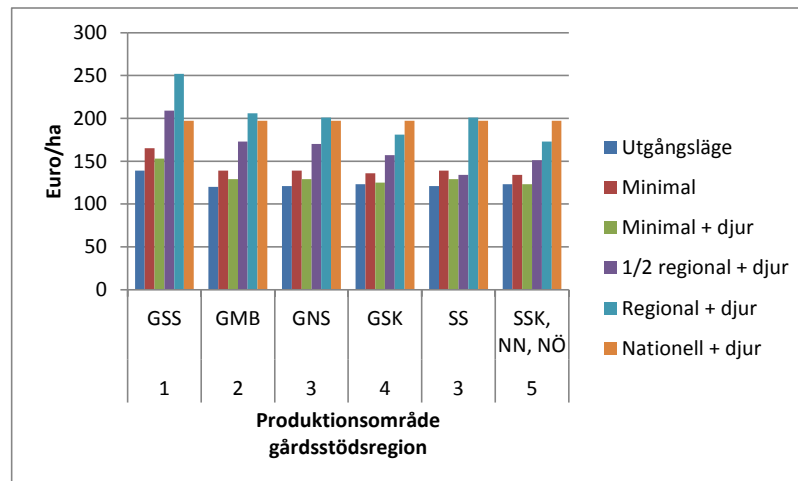


Typgårdar inom betesmark

Vid införandet av gårdsstödet 2005 fick betesmarker ett lägre stödrättsvärde per hektar. Genom kravet på obligatorisk höjning av de lägsta stödrättsvärdena blir betesmarker i samtliga regioner vinnare vid utjämning oavsett vilket alternativ som väljs. I diagram 10 visas stödrättsvärde inklusive premien för miljövillkoren i euro per hektar för olika alternativ av utjämning 2019 (minimal utjämning utan överföring till djurbidrag och därefter alternativ med överföring till djurbidrag; minimal, halv

regional, full regional och full nationell utjämning; geografisk region anges med sin förkortning och siffran under staplarna anger vilken gårdsstödsregion betesmarken ligger i).

Diagram 10 Förändringar av stödrättsvärden för betesmark i euro per hektar utgångsläge i förhållande till utfall 2019 vid olika handlingsalternativ

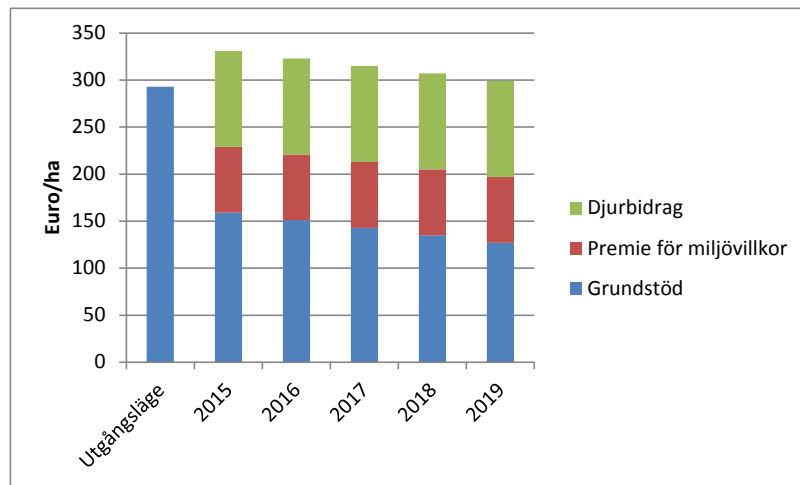


4. Effekt av utjämningen under 5 år vid nationell utjämning och djurbidrag

För att bedöma vilka förändringar enskilda företag klarar av att hantera behöver takten i utjämningen vägas in. Vid nationell utjämning med djurbidrag inträffar två större förändringar redan 2015. Premien för miljövillkor som omfattar ca 30 procent av gårdsstödet utjämnas i ett steg. Samtidigt införs djurbidraget från 2015. Den av medlemsstaten beslutade utjämningen ska därefter ske i jämna steg från 2015 till 2019.

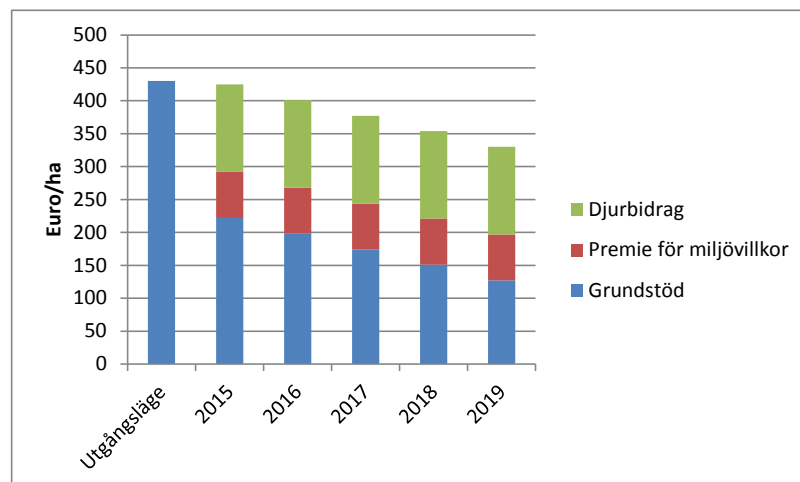
I diagram 11 nedan illustreras förändringen över tid för typgården för mjölk i Götalands skogsbygder.

Diagram 11 Effekter av utjämningen för typgård inom mjölkproduktion i GSK, region 4 i euro per hektar (nationell utjämning och djurbidrag)



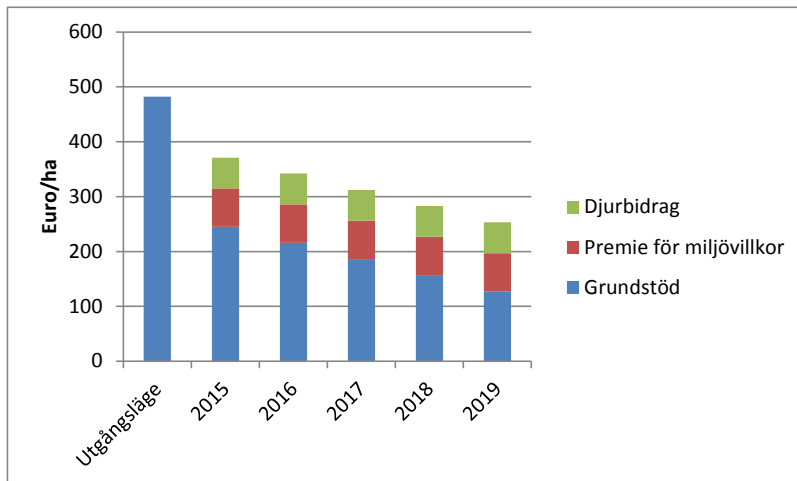
Mjölkgårdar i Götalands södra slättbygder (region 1) blir ofta förlorare vid nationell utjämning även om djurbidrag införs, men minskningen av stödnivån i typgårdsexemplet nedan inträffar gradvis.

Diagram 12 Effekter av utjämningen för typgård inom mjölkproduktion i GSS, region 1 i euro per hektar (nationell utjämning och djurbidrag), årlig förändring av gårdsstödet



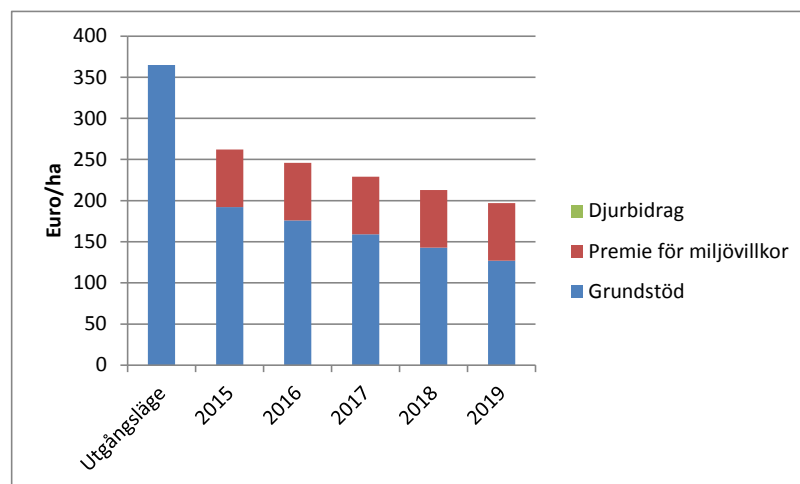
Typgården med intensiv nötköttsproduktion i Götalands skogsbygder i region 4 är ett av de företag som påverkas mest av utjämningen. I diagram 13 nedan illustreras förändringen över tid. Y-axeln visar också att detta företag har betydligt högre stödrättsvärde per hektar jämfört med mjölkgården.

Diagram 13 Effekter av utjämningen för typgård inom intensiv nötköttsproduktion i GSK, region 4 i euro per hektar (nationell utjämning och djurbidrag), årlig förändring av gårdsstödet



I diagram 14 visas effekterna av nationell utjämning för en typgård med växtodling och tilläggsbelopp i region 1, där huvuddelen av sockerbetorna odlas.

Diagram 14 Effekter av utjämningen för typgård inom sockerbetsproduktion i GSS, region 1 i euro per hektar (nationell utjämning och djurbidrag), årlig förändring av gårdsstödet



Huvuddelen av stärkelsepotatisodlingen finns i region 3, och som diagram 15 nedan visar blir påverkan mindre än för många andra typer av företag även vid nationell utjämning.

Diagram 15 Effekter av utjämningen för typgård inom stärkelsepotatisproduktion i GMB, region 3 i euro per hektar (nationell utjämning och djurbidrag), årlig förändring av gårdsstödet

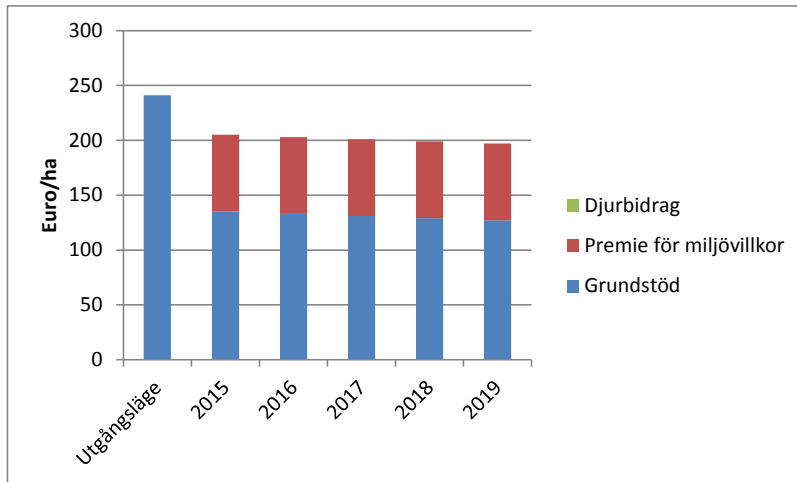
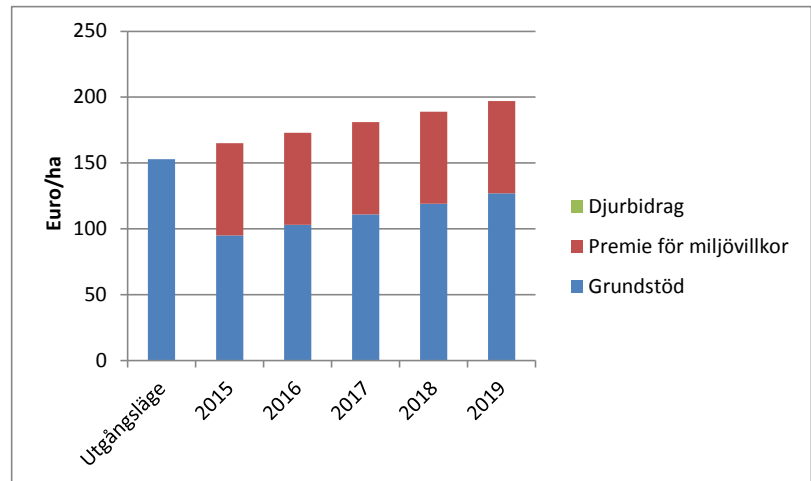


Diagram 16 visar en gård som har stödrätter med enbart grundbelopp för åker i region 4 och 5 och som kommer att vinna på nationell utjämning.

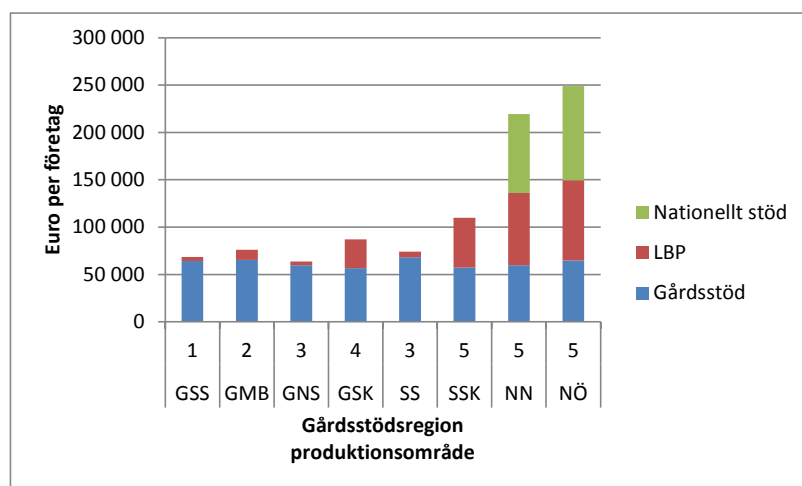
Diagram 16 Effekter av utjämningen för typgård med växtodling och enbart grundbelopp i GSK, region 4 i euro per hektar (nationell utjämning och djurbidrag), årlig förändring av gårdsstödet



5. Gårdsstöd i förhållande till andra stöd år 2013

Gårdsstödet betydelse för en mjölkgård i förhållande till andra stöd visas i bilden nedan. Genom landsbygdsprogrammet ges vallstöd, stöd till betesmark med allmänna värden och kompensationsbidrag, samt stöd till områden med naturliga begränsningar. Dessutom finns det ett nationellt Norrlandsstöd som går till mjölkproduktionen i Nedre Norrland och Övre Norrland som ett stöd per kg mjölk.

Diagram 17 Typgårdar inom mjölkproduktion, nuläge med gårdsstöd, stöd inom landsbygdsprogrammet och nationellt stöd i euro per företag



6. Sektorsbalans

Tilläggsbeloppen utgör i dag 25 procent av gårdsstödskuvertet, varav cirka 22 procent har tilldelats mjölk- och nötköttsproducenter och cirka tre procent odlare av sockerbetor och stärkelsepotatis.

En fullständig utjämning i kombination med att 13 procent av gårdsstödsbudgeten används till djurbidrag skulle innebära att mjölk- och nötköttssektorn 2019 skulle ha gått från att ha 22 procent extra stöd till 13 procent extra stöd jämfört med övriga sektorer. Stödet skulle dock ha fördelats jämnt till samtliga aktiva mjölk- och nötköttsproducenter, och stödmottagare som upphört med produktionen i fråga skulle inte tilldelas det extra stödet.

Det innebär att de tilläggsbelopp som idag ligger hos lantbrukare som lagt ned den produktion som gav rätt till tilläggsbeloppet kommer att ha omfördelas till grundbelopp, vilket handlar om cirka tre procent av det totala gårdsstödet eller cirka 200 miljoner kronor per år. Om företag med tilläggsbelopp upphör med sin produktion i samma takt som i dag kommer ytterligare minst tre procent omfördelas till grundstöd fram till år 2020, jämfört med om minimal utjämning blir valet. En fullständig utjämning skulle innebära att ytterligare sex procent tilläggsbelopp från aktiva producenter (från mjölk, nöt, socker och stärkelse) också skulle tillföras grundbeloppen.

Sammantaget skulle det innebära att 12 procent av gårdsstödet successivt under perioden 2015 till 2019 kommer att fördelas ut på grundbeloppet. Cirka 47 procent av den stödberättigade arealen är knuten till mjölk- och nötköttsföretag, vilket ger en återföring till sektorn på ytterligare nära 6 procent, utöver djurbidraget.

Ordlista

Grundbelopp: Det grundvärde som en stödrätt tilldelas.

Betesmark: Ett jordbruksskifte som inte är lämpligt att plöja och som används till bete, samt är bevuxet med gräs, örter eller ris som är dugligt som foder.

Block: Lantbrukarens jordbruksmark delas in i administrativa enheter som kallas för block. Alla jordbruksblock finns i en databas som kallas blockdatabasen.

Diko: En ko som får behålla sin kalv och ge kalven di och som enbart syftar till produktion av kött.

Direktstöd: Kopplat och frikopplat stöd som beviljas direkt till jordbrukare baserat på areal eller innehav av djur. I Sverige kallas direktstödet gårdsstöd.

Direktstödskuvert: De medel som har tilldelats varje medlemsstat till direktstöd.

Djur- och arealbidrag: Betalning till jordbrukare baserat på antalet hektar som odlas med en viss gröda eller innehav av ett visst antal djur av ett visst slag (kopplat stöd).

Europeiska kommissionen: Är den av EU:s institutioner som föreslår ny lagstiftning för Europaparlamentet och ministerrådet

och ser till att EU-länderna tillämpar EU-lagstiftningen på rätt sätt.

Europaparlamentet: Europaparlamentet består av 766 folkvalda ledamöter och beslutar tillsammans med ministerrådet om ny EU-lagstiftning.

Frikoppling: Stöd som har varit kopplat till produktion av en särskild jordbruksprodukt frigörs och blir en del av gårdsstödet.

Frikopplat stöd: Direktstöd som inte är kopplat till produktion av en viss jordbruksprodukt. Syftet med stödet är främst att stabilisera lantbrukarnas inkomster. Dessa kan sedan själva bestämma vad de vill odla, samtidigt som de har garantier för att samma belopp betalas ut i stöd, oavsett vad eller vilka kvantiteter som de producerar. Stödet betalas ut även om lantbrukaren väljer att avstå från produktion. Frikopplat stöd omfattas av systemet med samlat gårdsstöd.

Förgröning: Se miljövillkor för gårdsstödet.

Samlade marknadsordningen: EU:s regelverk för hur marknaden inom en viss jordbrukssektor ska balanseras genom olika åtgärder och regler, till exempel intervention.

Gårdsstöd: I Sverige kallas direktstödet gårdsstöd.

Gårdsstödsmodeller: När systemet med gårdsstöd infördes 2005 gavs medlemsstaterna möjlighet välja mellan tre olika modeller för tillämpning av frikopplat stöd:

- En historisk modell där värdet på lantbrukarens stödrätter baseras på de stödbelopp som den enskilde jordbrukaren har erhållit under en referensperiod,
- En regional modell där värdet på lantbrukarens stödrätter utgör ett enhetligt regionalt arealstöd,

- En hybridmodell som innehåller inslag av både den historiska och den regionala modellen (Sveriges val).

Insatsvaror: Insatser som behövs för att kunna bedriva jordbruksproduktion, exempelvis bränsle, gödsel, utsäde och bekämpningsmedel.

Jordbrukspolitikens första pelare: Gemensamt namn för det gårdsstödet, samt den samlade marknadsordningen.

Jordbrukspolitikens andra pelare: Gemensamt namn för stöd för landsbygdsutveckling (landsbygdsprogrammet).

Kopplat stöd: Produktionsstöd eller arealstöd knutet till produktion av en viss jordbruksprodukt.

Krisreserv: Åtgärd inom den samlade marknadsordningen som gör att om en stor marknadskris sker kan medel tas från direktstödet och läggas i en särskild krisreserv för att underlätta för drabbade lantbrukare.

Kviga: Nötkreatur av honkön som ännu inte fått någon kalv.

Landsbygdsprogram: Nationellt program med satsningar i form av stöd och ersättningar för att utveckla landsbygden. Åtgärderna i programmet finansieras gemensamt av Sverige och EU.

Lissabonfördraget: Är en form av grundlag för EU och trädde i kraft 2009. Fördraget gav Europaparlamentet utökat inflytande över lagstiftningsprocessen.

Miljöersättning: Ersättning till lantbrukare genom Landsbygdsprogrammet för att marken sköts på ett sätt som är bra för miljön. Miljöersättningarna utgörs av åtaganden som löper över 5 år.

Miljö kvalitetsmål: Miljö kvalitetsmålen är mål fastställda av Riksdagen som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

Miljö villkor för gårdsstödet (kallas även för gröning): 30 procent av gårdsstödet villkoras i och med reformen till att lantbrukaren genomför tre åtgärder. Dessa tre åtgärder är krav på odling av flera grödor samtidigt, att permanenta gräsmarker ska bevaras och att en viss andel av marken ska utgöras av så kallade ekologiska fokusarealer. Det finns flera undantag från miljövillkoren.

Natura 2000: Typ av områdesskydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer som finns i hela EU.

Nationell reserv: Medel från gårdsstödsbudgeten läggs i en särskild reserv så att utdelning till exempelvis nystartande företag kan göras.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Områden med naturliga begränsningar: Områden som på grund av att produktionsförutsättningarna är sämre kan få kompensationsstöd. Vilka områden som kan utgöra områden med naturliga begränsningar fastställs genom regler som finns i landsbygdsförordningen som styr landsbygdsprogrammet.

Passivt brukad mark: Innebär att minsta möjliga hävd upprätthålls på marken för att erhålla gårdsstöd. Någon produktion av livsmedel, energi eller höga miljövärden sker inte på marken. Passivitet är särskilt vanligt i områden med mindre gynnsamma förutsättningar för odling.

Permanent gräsmark: Jordbruksmark som har använts till produktion av gräs och andra foderväxter minst fem år i rad, det vill säga betesmark samt åkermark där det odlats vall i minst fem år.

Produktionskvot: Politiskt beslutad nivå som styr hur stor produktionen av en viss produkt får vara. Produktionskvoter har tidigare varit vanliga inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik men fasas nu ut.

Produktionsstöd: Djur- och arealbidrag som avser betalning till jordbrukare baserat på antalet hektar som odlas med en viss gröda eller innehav av ett visst antal djur av ett visst slag det år som stödet betalas ut (kopplat stöd).

Rekrytering: Kalvar som så småningom ska bli mjölkkor eller moderdjur för köttproduktion.

Stödberättigad areal: Den areal som uppfyller kraven för att få stöd.

Stödrätter: Ger rätt till utbetalning av gårdsstödet för motsvarande antal hektar jordbruksmark. Stödrätter kan ha olika värde beroende på vilken stödrätsregion den tillhör, vilken typ av mark det handlar om och beroende på om det finns tilläggsbelopp eller inte.

Stödrätsregion: Sverige har i dag fem geografiska regioner för gårdsstödet som baseras på historisk spannmålsavkastning. Grundbeloppet på stödrätter skiljer sig mellan dessa regioner och är högst där avkastningen historiskt sett varit som högst. Stödrätter kan endast handlas med inom sin egen region

Tilläggsbelopp: När gårdsstödet infördes 2005 kompenserade man vissa sektorer för de kopplade stöd som de gick miste om. Dessa sektorer fick ett tillägg som räknades fram på individuell

nivå och som lades till grundbeloppet på stödrätten. De sektorer som fått tilläggsbelopp är mjölk, nötkött, socker och stärkelsepotatis.

Träda: Åkermark där det inte sker någon produktion.

Tvårvillkor: De krav inom folkhälsa, djurhälsa, växtskydd, miljö, djurskydd samt skötselkrav för åkermark och betesmark som lantbrukaren måste följa för att erhålla fullt gårdsstöd. Om en lantbrukare inte uppfyller kraven sker ett delvis eller helt avdrag av lantbrukarens gårdsstöd.

Utjämning: Stödrätter som berättigar till gårdsstöd har olika värden (se gårdsstödsmodeller ovan). Utjämning innebär att värdet på dessa utjämnas, antingen inom medlemsstater eller mellan.

WTO: Världshandelsorganisationen.

Åkermark: Mark som används eller kan användas till växtodling eller bete och som är lämplig att plöja.