



## KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Stockholm den 15 april 2014

Landsbyggsdepartementet

[landsbyggsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se](mailto:landsbyggsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se)

### **Yttrande över *Gårdsstödet 2015–2020 – Förslag till svenskt genomförande.***

---

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslag om *Gårdsstödet 2015–2020 – förslag till svenskt genomförande* (Ds 2014:6).

KSLA:s uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet.

#### **Sammanfattning och övergripande ställningstagande**

KSLA instämmer i flertalet förslag till nationella ställningstaganden som promemorian redovisar vad gäller gårdsstödet utformning för programperioden 2015–2020. KSLA stödjer därmed inriktningen att

- stöden i ökande grad bör inriktas mot att främja de särskilda värden som är förknippade med ett öppet och levande kulturlandskap och som inte kan uppnås enbart på marknadsmässiga villkor för företagen;
- stöd primärt bör baseras på den produktion som förekommer och stöd som baseras på tidigare produktion bör fasas ut;
- kopplade stöd främst tillämpas för att bromsa tillbakagången av produktionsgrenar som bedöms värdefulla för ett artrikt och varierat kulturlandskap men i övrigt fasas ut;
- kopplade stöd till del kan ses som ersättning för de extra kostnader som är förenade med särskilda svenska villkor och svenska förhållanden i övrigt där sådan ersättning inte strider mot internationella avtal och erkända principer för handel;
- stöden anpassas så att de snarare underlättar än motverkar möjligheterna till generationsväxling bland jordbrukare;
- likartade regler och villkor för all areal i hela landet är att föredra, såvida inte särskilda skäl talar för avvikande regler eller villkor för viss region eller viss produktion.

Därtill vill KSLA särskilt framhålla att

- de ”förgröningsvillkor” som föreslås gälla från 2015 är tämligen begränsade och ”uddlösa” och torde endast undantagsvis få annat än marginell betydelse för vare sig miljö eller disponering och brukande av arealer;
- enkelhet och genomsiktighet är viktigt för allmänhetens acceptans av stöden;
- administrativ enkelhet är att förordra framför överdriven detaljrikedom med begränsad mervärde till hög kostnad;
- vid uppställande av villkor bör även möjligheten till rationell uppföljning av hur villkoren efterlevs beaktas.

Utöver dessa generella bedömningar av det framlagda förslaget vill KSLA särskilt kommentera vissa frågeställningar och enskilda avsnitt. Inledningsvis tar vi upp övergripande frågor kring utjämning av stöden mellan olika stödrättsinnehavare. Därpå tar vi upp vissa frågor i den ordning de behandlas i promemorian med hänvisning till berört avsnitt.

### **Utjämning av tilläggsbelopp samt nationell vs annan utjämning.**

Centralt vid översynen av gårdsstödet är frågor om likställighet av åkermark och betesmark, utfasning av nuvarande tilläggsbelopp samt utjämning av grundbeloppet mellan de nuvarande regionerna. Därtill finns frågor om möjlig övergångsperiod eller inte för miljöpremien vid anpassning av gårdsstöden till ny struktur och nya nivåer. Enligt EU:s beslutade regler finns visst utrymme för val vad gäller dessa frågor samtidigt som en tydlig inriktning utpekats genom krav på viss minsta utjämning under den nya programperioden.

Nämnda frågor behandlas främst i promemorians kapitel 8 men har stor ekonomisk verkan för många jordbrukare, varför vi inleder vår genomgång av särskilda kommentarer med dessa frågor för att därefter återkoppla till vissa specifika delfrågor.

I nuvarande system för gårdsstöd erhåller många jordbrukare stödbelopp baserat på i vilken region stödrätten är belägen och huruvida den avser åkermark eller betesmark. KSLA stödjer att all jordbruksmark framgent likställs. Samtidigt noterar KSLA nedan att detta skärper kraven på en väl genomarbetad betesmarksdefinition.

Vad gäller frågan om nationell eller regional utjämning alternativt minimal utjämning enligt EU:s lägsta krav bedömer KSLA detta i allt väsentligt vara ett politiskt ställningstagande. Vi noterar att de olika nivåerna på stöd i respektive region är historiskt grundade. Ett enhetligt stöd torde dock lättare förstås av en bred allmänhet och därmed öka legitimiteten för stödet som sådant. Ett enhetligt gårdsstöd för hela landet har därtill administrativa och andra fördelar. Samtidigt kan noteras att de administrativa förenklingarna torde uppnås först 2019 när promemorians förslag till utjämning är uppnådd. KSLA avstår dock från ställningstagande till hur långt utjämningen slutligen bör gå.

Under dagens system erhåller många brukare formellt frikopplade tilläggsbelopp som i sak tillkommit därför att viss produktion under tidigare regelverk erhöll särskilda stöd som senare omvandlats till tilläggsbelopp. I det framlagda förslaget kommer tilläggsbeloppen att fasas ut under femårsperioden 2015–2019. KSLA stödjer att särskilda stöd av detta slag inte bör vara bestående utan fasas ut. Stöd bör baseras på aktuella förhållanden och ”bakåtblickande” stöd bör bara förekomma under en begränsad omställningsperiod i syfte att underlätta företagets anpassning.

I det nya gårdsstödet skall viss del av stödet (30 % av rambelopp för gårdsstödet) vara villkorat av att vissa miljövillkor uppfylls, den s.k. förgröningen. Villkoren för stödet behandlas senare i vår skrivelse. Här vill vi lyfta fram konsekvensen av promemorians förslag att hela den monetära omläggningen av stödbeloppet till en enhetlig nationell nivå föreslås ske i ett steg 2015. Momentant ger det en betydande sänkning av gårdsstödet för vissa mottagare – särskilt i region 1, samtidigt som det också, om än i mindre belopp per mottagare, snabbt ger ett höjt gårdsstöd för andra. Men då 30 % av den nationella ramen för gårdsstödet föreslås bli omfördelad i ett enda steg kan åtgärden bli kännbar för ett antal brukare. KSLA är införstådd med att frågan om momentan eller stegvis förändring av stöd måste ske inom ramen för de villkor som EU fastställt. Men samtidigt som KSLA stödjer intention och inriktning för denna omfördelning hyser vi viss tveksamhet inför att detta skall ske i ett enda steg och inte bli föremål för den övergångsperiod som föreslås för övriga förändringar av gårdsstödet. KSLA:s

bedömning är att möjligheten till en stegvis utjämning även för miljöpremien borde prövas närmare.

Utifrån de analyser av typföretag som promemorian redovisar i bilaga 1 noterar KSLA att omfördelningen av stödbelopp per hektar är särskilt uttalad för vissa företagstyper (utfasning av tilläggsbelopp) och i mindre utsträckning kopplad till regional eller nationell utjämning. Endast om Sverige väljer alternativet ”minimal” omfördelning visar redovisade analyser på en minskad omfördelning mellan produktionsgrenar. En sådan begränsad omfördelning torde dock vara behäftad med ett flertal nackdelar då den fortsatt speglar delar av det gränsskydd som för länge sedan är avvecklat. Huvudvalet torde därför stå mellan regional eller full nationell utjämning.

### **Särskilda synpunkter på delavsnitt.**

I det följande ger vi kompletterande synpunkter till några av de delfrågor som tas upp i promemorian.

#### ***Betesmarksdefinitionen – 5.1.***

KSLA stödjer intentionen att utarbeta en bredare betesmarksdefinition för gårdsstödet med större flexibilitet för förekomst av främst träd men även buskar samt att betesmark får samma ersättning som annan areal. ”Agroforestry” är ett begrepp som allt oftare uppmärksammas genom att en förhållandevis hög betesproduktion kan förekomma tillsammans med en relativt riklig förekomst av träd med god virkestillväxt. Denna form av odlingslandskap har även en tydlig kapacitet att binda koldioxid och därmed motverka klimatförändringar. Lämpligt utformad kan agroforestry med betesdjur (planterade träd och buskar i dungar eller rader i betesmark) också ge ett tilltalande, relativt öppet landskap och ökad biologisk mångfald. Det är därför angeläget att denna landskapstyp inte förbises vid en uppdatering av betesmarksdefinitionen.

Genom att betesmark, enligt de nya reglerna för gårdsstöd, kommer att erhålla samma stöd per hektar som annan odlad jord skärps behovet av tydliga skötselregler. En viss samordning med regler inom landsbygdsprogrammet torde därför bli viktig.

#### ***Aktiv brukare – 5.2.***

KSLA har inga invändningar mot de förslag som promemorian anger. KSLA vill dock framhålla att ett växande antal jordbrukare idag avsätter marker för ridning och hästsport samt för andra aktiviteter riktade till allmänheten. Sådana marker berikar landskapet, gynnar biologisk mångfald och håller jord i hävd för framtida möjlig omläggning till traditionella jordbruksgrödor. Det är KSLA:s inställning att sådana marker vanligen bör betraktas som jordbruksmark och inte ses som ”sport- och rekreationsmarker” enligt promemorians definition.

#### ***Skötselkrav och tvärvillkor – 5.3 och 5.4.***

KSLA instämmer i vikten av att skötselkrav finns samt att allmänna miljövillkor uppfylls.

#### ***Djur- och arealbidrag – 6.1.***

KSLA instämmer i promemorians förslag att avsätta 13 % av gårdsstödsbeloppet till djurbidrag till nötkreatur över ett år. Hållande av nötkreatur och får är oftast den mest effektiva metoden att hålla artrika hag- och ängsmarker i hävd. Ur skötselperspektiv hade det varit önskvärt att även får hade kunnat erhålla stöd. KSLA noterar dock att det enligt EU-reglerna är tveksamt

om detta kan medges. Därför noterar vi med särskilt intresse att frågan om stöd till fårskötsel kommer att tas upp i den kommande översynen av landsbygdsprogrammet. Om de senaste årens minskning i antal får fortsätter bör frågan om ett kopplat stöd till får åter prövas i samband med översynen år 2017. I övrigt noterar KSLA att tidigare stöd baserat på vissa grödor kommer att fasas ut enligt EU:s nya regler.

#### ***Särskilt stöd till unga jordbrukare – 6.2.***

KSLA biträder promemorians förslag till tillägg för unga jordbrukare samt regler för erhållande av det extra stödet. Kunskaper kan förvärfvas på många sätt. Och även om formell utbildning är viktigt att betona för unga människor som siktar mot att etablera sig som jordbrukare kan formella regler på detta område vara ett trubbigt verktyg.

#### ***Förenklat gårdsstöd till småbrukare m.m. – 6.3 till 6.5.***

KSLA stödjer att inga särskilda regler införs för småbrukare eller för de första hektaren. KSLA stödjer även att fråga om särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar hänförs till landsbygdsprogrammet och den kommande översynen. Det är KSLA:s bedömning att undantag och särregler inom gårdsstödsprogrammet bör vara så få som möjligt.

#### ***Reduktion av höga stöd – 6.5.***

KSLA tillstyrker föreslaget förfarande om 5 % reduktion, utan avräkning av lönekostnader, över den angivna brytpunkten om 150 000 euro enligt regelverket.

#### ***Behålla existerande eller dela ut nya stödrätter – 6.6.***

KSLA tillstyrker föreslaget att existerande stödrätter behålls.

#### ***Överföring av medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet – eller omvänt – 6.7.***

KSLA noterar att denna fråga stundtals varit föremål för en intensiv debatt med huvudsaklig inriktning att medel borde överföras från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet – en inriktning som KSLA stödjer. KSLA tillstyrker dock promemorians förslag att ingen överföring sker 2015 men att frågan ses över 2017 med möjlig verkan från 2018. Som KSLA tidigare noterat sker stora omfördelningar inom gårdsstödet med verkan från 2015. I detta läge bör ytterligare omfördelningar hanteras med försiktighet. Särskilt som de sammanvägda och fulla effekterna för olika företag endast delvis är möjliga att uppskatta innan omläggningens delar är fastställd. Genom att avvakta till 2017 med beslut om ytterligare omfördelningar finns möjlighet att bättre överblicka de slutliga effekterna av föreslagna förändringar i gårdsstödet.

#### ***Förgröningsvillkor – varierad växtföljd – 7.0.***

De tvingande villkor om varierad växtföljd som anges i EU:s bestämmelser bedömer KSLA vara tämligen måttliga och få lantbrukare torde ha svårighet att möta dem. Inte desto mindre innehåller de nya reglerna viktiga grundläggande principer vad gäller krav på odlingssystemens struktur för att vara berättigade till gårdsstöd.

#### ***Bevarande av permanenta betesmarker – 7.1.***

KSLA tillstyrker att andelen permanent gräsmark bevaras på nationell nivå. När det gäller bevarandet av särskilt skyddsvärda gräsmarker anser KSLA att förslaget ger uttryck för en mycket lågt ställd ambitionsnivå. I Sverige omfattas betesmarkerna inom Natura 2000-områden

av reservatsbestämmelser som förhindrar uppodling. Förslaget innebär därför inte något ökat skydd för dessa marker. Enligt KSLA:s bedömning finns skäl att överväga om krav skall ställas på ytterligare arealer utöver de som anges i promemorians förslag. Närmast till hands ligger att de marker som erhållit miljöersättning för betesmarker med särskilda värden omfattas av förbudet mot uppodling. Därmed skulle ca en tredjedel av Sveriges betesmarker få detta skydd.

### ***Ekologiska fokusarealer – 7.2.***

KSLA stödjer förslaget om minst 5 % särskilda fokusarealer för gårdar med mer än 15 hektar mark. Det bör dock övervägas om poppel och hybrid-asp kan adderas till listan på grödor tillsammans med salix. KSLA noterar vidare att arealer med ”Agroforestry” inte medtagits i förslaget till svenska regler trots att de är omnämnda i EU-förordningen. Skiftesskiljande busk- och skogsridåer tolkar vi vara inkluderade i begreppet ”buffertremor”. I annat fall bör även dessa marker läggas till listan över fokusarealer. I övrigt hänvisar vi till vad som tidigare framförts om ”Agroforestry” och dessa markers särskilda värde för vår miljö i vid mening.

### ***Ekologiska fokusarealer i skogsbygd m.m. – 7.2 och 7.3.***

KSLA har ingen invändning mot undantaget från EFA för skogsdominerade områden enligt framlagt förslag.

Medgivande av undantag från EFA under andra omständigheter i övrigt, annat än ekologisk odling, bedömer dock KSLA kräva fortsatta analyser innan införande.

### ***Avslutande synpunkter.***

Sammantaget noterar KSLA att den inriktning mot utjämning, förenkling och anpassning av stöden till faktisk produktion som promemorian föreslår torde främja den allmänna förståelsen för stöden, vilket är positivt. Samtidigt noterar KSLA att stora och plötsliga förändringar kan drabba enskilda brukare som inte får tid till anpassning av sitt företag till ändrade stödnivåer. Ur det perspektivet är successiva och i förväg aviserade omläggningar att förordas. Mot denna bakgrund vill KSLA förordas att departementet överväger att låta även miljöpremien vara föremål för en gradvis anpassning under perioden fram till 2019, vilket skulle skapa ett ökat utrymme för anpassning för de företag som drabbas särskilt hårt av omställningen till en ny inriktning för gårdsstöden.

KSLA noterar slutligen att för stora grupper av jordbruksföretag har även landsbygdsprogrammets stöd stor betydelse. Detaljer om framtida förändringar i dessa stöd är ännu inte kända. KSLA vill därför peka på vikten av att de förändringar i gårdsstöden som genomförs med början 2015 ingående följs upp inför den planerade ”kontrollstationen” 2017. Det är angeläget att översynen 2017 förbereds på ett tidigt stadium genom fördjupade analyser och en öppen dialog om hur förändringarna 2015 och 2016 påverkat jordbrukarna i olika regioner och med olika produktionsinriktning. Utan en tidig och öppen dialog saknar jordbrukarna möjlighet att förutse vilka nya förändringar som eventuellt kan komma 2017 vilket ger ökad osäkerhet, sänkt effektivitet för stöden och därmed försvagad konkurrenskraft för svenskt jordbruk.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Kerstin Niblaeus  
Preses

Carl-Anders Helander  
Akademisekreterare och VD