



Er ref/dnr: LI2025/01620

Vårt dnr: 2025/0118

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Stockholm 19 december 2025

Yttrande över EU-kommissionens förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om fastställande av villkoren för genomförandet av unionens stöd till den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2028–2034 (COM/2025/560)

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen ser positivt på kommissionens ambition att genom degressivitet och stödtak bättre rikta gårdsstödet till lantbruksföretag dit behoven är störst, samt på de föreslagna stöden för omställning till extensiv djurhållning och motståndskraftig produktion.
- Dessa positiva inslag riskerar dock att bli kosmetiska när förslaget samtidigt försvagar både grundläggande miljövillkor och finansiering för miljöåtgärder. Förslaget saknar strukturer för att driva den nödvändiga förflyttningen mot miljömässigt hållbart brukande, tryggad livsmedelsberedskap och fler, inte färre, livskraftiga lantbruksföretag.
- **Avsaknad av öronmärkt miljöfinansiering:** Genom att ta bort öronmärkt budget för miljöåtgärder bryter förslaget direkt mot strategiska dialogens rekommendationer om substantiellt ökad finansiering. Naturskyddsföreningen förordar återinförd och stärkt öronmärkning samt återinförd princip om "no backsliding" – att andelen budget för miljö och klimat inte får minska.
- **Försvagad gemensam politik:** Ökad nationell flexibilitet gällande miljömässiga grundvillkor riskerar undergräva CAP:s gemensamma karaktär och leda till ett race-to-the-bottom där länder med intensiv och miljöskadlig produktion tummar ytterligare på ambitionerna. Sveriges hållbarhetsförsprång riskerar bli en konkurrensnackdel. Ambitiösa, gemensamma grundvillkor måste säkerställas.



Bakgrund och övergripande bedömning

Den gemensamma jordbrukspolitiken behöver bana väg för något nytt

Europeiskt jordbruk står inför sammanlänkade utmaningar som kräver en ny inriktning. Lönsamheten är fortsatt svag trots ökande skördar, antalet lantbruksföretag fortsätter sjunka, den biologiska mångfalden hotas och klimatpåverkan är för hög. Lantbruket förväntas också spela en avgörande roll i uppfyllandet av internationella miljö- och klimatåtaganden, exempelvis naturrestaureringsförordningen. Samtidigt visar erfarenheter från de senaste årens kriser att livsmedelssystemet är sårbart genom sitt beroende av importerade insatsvaror, långa transportkedjor och koncentration av produktion till allt färre enheter. Den strategiska dialogen om lantbrukets framtid i Europa var överens om att "business as usual is not an option"¹.

Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) har potential att vända denna utveckling, men det kräver att stödstrukturen aktivt och kraftfullt främjar en mångfald av företag i stället för att fördjupa den strukturomvandling som redan drivs av marknaden. Lönsamhet och miljö behöver behandlas som ömsesidigt beroende – inte som konkurrenter om resurser. Svensk livsmedelsberedskap, på både kort och lång sikt, förutsätter en mångfald av företag i hela landet, robusta landskap med hög biologisk mångfald, cirkulära resursflöden, minskat behov av importerade insatsvaror och diversifierad produktion.

Lönsamhet för fler – inte färre

Idag spenderas 80 procent av CAP:s budget på de 20 procent största företagen². En sådan fördelning av offentliga medel står i direkt motsättning till identifierade utmaningar och innebär en ineffektiv användning av offentliga medel. Det är dags för CAP att på allvar ta itu med strukturrationaliseringens destruktiva effekter:

- Ökad sårbarhet vid störningar till följd av fortsatt koncentration
- Försvårade generationsskiften genom hög belåning och stort beroende av kapital
- Minskad biologisk mångfald till följd av alltmer specialiserad produktion och homogena landskap
- Utarmad landsbygd när aktiva lantbruksföretag blir färre
- Försämrade livsmedelsberedskap

Kommissionens förslag innehåller enskilda åtgärder som adresserar dessa utmaningar. Degressivitet och stödtak speglar ambitioner i rätt riktning, men det saknas strukturer som

¹ Strategic dialogue on the Future of EU Agriculture, 2024.

https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aeal1032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf&prefLang=sv

² European Commission, 2020. Factsheet *Working with Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal*.

https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/d9747b2d-3e13-433c-a475-d4dece70516c_en?filename=factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf



säkerställer tillräcklig budget för att finansiera lantbrukets miljöarbete. Insatserna riskerar att förbli kosmetiska om den övergripande inriktningen fortsätter premiera det mest högavkastande lantbruket på bekostnad av resten.

För att vända den negativa lönsamhetstrenden för svenska lantbruksföretag behöver CAP koppla inkomststöd och ersättningar till åtgärder som stärker en *bredd* av företag i hela landet och som stärker företag med hög miljöprestanda. Svenska lantbrukare behöver konkurrensfördelar för sin relativt sett hållbara drift, inte subventioner för en kapprustning mot mer intensiva och miljöskadliga produktionssystem på kontinenten.

Strategiska dialogens rekommendationer ignoreras

Under 2024 enades EU:s strategiska dialoger om att CAP behöver reformeras för att bättre belöna lantbrukare för miljöåtgärder. Dialogerna betonade särskilt att:

- Finansieringen för miljö- och klimatåtgärder måste öka **substantiellt** under kommande CAP-perioder, från dagens baslinje på 32 procent av budgeten.
- Politiken ska gå från "piska till morot" – från regleringar och sanktioner till incitament och ekonomisk lönsamhet för miljöåtgärder

Förslaget tar dock ett steg i motsatt riktning. Genom att ta bort öronmärkningen för miljöåtgärder och samtidigt fastställa miniminivåer för gårdsstödet, låses större delen av budgeten till annat medan utrymme för höga miljöambitioner saknas. Detta är en fundamental riktningförändring jämfört med tidigare reformer.

CAP:s "gemensamma" karaktär och syfte försvagas

Förslaget ger medlemsstaterna större frihet att utforma sina nationella program, särskilt inom miljöområdet. Utan tydliga miniminivåer i grundvillkor, och öronmärkt budget riskerar detta att:

- Skapa stora skillnader i miljökrav mellan länder, vilket försvagar konkurrenskraften för de lantbruksföretag som går längst i sitt hållbarhetsarbete
- Leda till en "race to the bottom" där länder konkurrerar genom att sänka miljöambitioner istället för att stärka dem
- Undergräva själva grundidén med en **gemensam** jordbrukspolitik

Naturskyddsföreningens övergripande synpunkter på reformen

För att CAP ska kunna bidra till ett ekonomiskt livskraftigt och miljömässigt hållbart jordbruk under perioden 2028–2034 förespråkar Naturskyddsföreningen följande övergripande förändringar i förslaget:

1. Återinför öronmärkning för miljöåtgärder



Budgeten måste innehålla öronmärkta miniminivåer för finansiering av åtgärder för miljö och klimat. En sådan öronmärkning är nödvändig för att:

- Säkerställa att strategiska dialogens rekommendationer om substantiellt ökad miljöfinansiering efterlevs.
- Ge medlemsstater som vill gå längre i miljöambitioner en stabil finansieringsbas.
- Förhindra att kortsiktiga ekonomiska prioriteringar helt tränger undan miljöåtgärder.

NRP-fondens öronmärkning är otillräcklig eftersom den inte säkrar nivån på miljöfinansieringen inom jordbruksdelen av CAP.

2. Bevara och stärk gemensamma miniminivåer

För att undvika urholkning av CAP:s gemensamma karaktär måste:

- Grundvillkoren (GAEC) behållas och stärkas, utan ytterligare undantag.
- "No backsliding"-principen återinföras för att säkerställa att medlemsstater inte tar steg tillbaka i sina miljöambitioner

3. Integrera lönsamhet och miljö i alla stödformer

Alla CAP-stöd ska utformas så att ekonomisk och miljömässig hållbarhet förstärker varandra:

- **Miljöersättningar** ska ge verklig lönsamhet, inte bara täcka merkostnader. Detta förutsätter tillräckligt, öronmärkt, budgetutrymme.
- **Investeringsstöd** ska prioritera insatser som stärker både ekonomisk resiliens och miljöhållbarhet, och styra mot kretsloppsbasead produktion anpassad efter lokala förutsättningar
- **Inkomststöd** ska utformas så att de inte motverkar miljömässig hållbarhet eller låser fast lantbrukare i ökad intensifiering

4. Bromsa strukturomvandling mot färre och större gårdar

CAP bör aktivt bidra till att balansera marknadskrafter som driver mot allt färre men större gårdar genom att använda större del av budgeten till riktade åtgärder istället för rent gårdsstöd. Att införa degressivitet och stödtak samt att sätta lägre nivåer för gårdsstödet är ett steg i rätt riktning. De riktade åtgärderna bör inkludera kraftfulla kompensationsstöd, stöd till ökad diversifiering och främjande av generationsskiften och nyföretagande.



Specifika synpunkter på förordningstexten

Naturskyddsföreningen bedömer att förordningen behöver stärkas genom följande väsentliga bestämmelser:

- Öronmärkt budget till miljöåtgärder samt principen om "no backsliding" bör återinföras för att säkerställa att miljöambitionerna inte minskar. NRP-förordningen fastställer en miniminivå för gårdsstöd men utan motsvarande öronmärkning för miljöåtgärder, vilket riskerar att största delen av CAP-budgeten binds upp i gårdsstöd med otillräckliga miljökrav.
- CAP-Förordningen behöver tydligt kopplas till naturrestaureringsförordningens målsättningar. CAP utgör ett centralt finansiellt verktyg för att nå dessa mål och måste därför skapa konkreta incitament för restaureringsåtgärder. Denna koppling bör adresseras även vid framtagandet av de nationella rekommendationerna.

Artikel 2

Punkt 1:

Naturskyddsföreningen föreslår att lägga till ett mål: f) Aktivt främja en mångfald av livskraftiga lantbruksföretag som motvikt till marknadsdriven koncentration och strukturrationalisering.

CAP bör bidra till att motverka de marknadskrafter som driver mot allt färre och större gårdar, koncentrerade till vissa platser och med hög specialisering. En mångfald av lantbruksföretag i olika storlekar och med olika inriktningar stärker såväl beredskap som biologisk mångfald. Mindre gårdar med lägre belåning förenklar dessutom generationsskiften och ökar robustheten i livsmedelssystemet.

I framtagandet av nationella rekommendationer samt framtagande av planen för genomförande behöver relevanta målkonflikter identifieras och motsättningar i stöd elimineras, för att säkerställa en sammanställd incitamentsstruktur som styr mot ökad miljömässig hållbarhet.

Artikel 3

Punkt 7: Ytterligare undantag från grundvillkor/farm stewardship bör inte tillåtas utöver att räkna ekologisk produktion som "green by definition".

Punkt 9: Naturskyddsföreningen anser att miljöersättningar inte ska kunna ges enbart för att uppfylla farm stewardship. Detta skulle utgöra en ineffektiv användning av budgetmedel och underminera principen om att grundvillkoren ska definiera en obligatorisk miniminivå för miljöprestanda

Artikel 4

Naturskyddsföreningen är mycket positiva till krav på att erbjuda stöd till jordbrukare för extensifiering av djurhållningssystem eller diversifiering till annan jordbruksverksamhet.

Detta bör vara möjligt i hela landet, och i alla länder. Ökad diversifiering och extensiv djurhållning har stora fördelar för beredskap, produktion, anpassning till landskapet samt bidrag till naturrestaureringsförordningens målsättningar. I områden med vattenföroreningar på grund av nitratöverskott bör stöd för ökad diversifiering åtföljas av krav på att den totala djurtätheten samtidigt minskar. Nivåerna på djurtäthet bör utformas för att främja extensifiering av samtliga djurslag och premiera betesbaserad djurhållning för idisslare.

Artikel 5

Naturskyddsföreningen anser inte att kopplade stöd ska vara obligatoriska för medlemsländerna eller att budgetandelen som får spenderas på kopplade stöd bör öka (NRP-förordningen artikel 35.5).

Leader är mycket viktigt för både landsbygden i stort och för förutsättningarna att bedriva lantbruk i praktiken. Det är viktigt att leader fortsatt har en tillräcklig budget, denna kan dock ligga utanför de medel som redan öronmärkts till inkomststöd för jordbruket enligt NRP-förordningen artikel 10.2.

Artikel 6

Naturskyddsföreningen tillstyrker starkt ambitionen att bättre rikta inkomststöden genom degressivitet och stödtak. På så sätt påbörjas en förflyttning mot att säkerställa att stödbudgeten spenderas på ett sätt som hjälper dem som är i störst behov av det, samtidigt som resurser frigörs för kollektiva nyttor såsom ersättning för lantbrukarnas miljöåtgärder. Naturskyddsföreningen har ännu inte tagit ställning till lämplig nivå på stödtaket, men noterar att endast en mycket liten andel av stödmottagarna i Sverige beräknas påverkas³.

Den angivna miniminivån för gårdsstödet (NRP-förordningen artikel 35) innebär i praktiken att den största delen av CAP-budgeten blir låst till gårdsstödet, som i nuvarande utformning varken förbättrar lantbrukets bidrag till biologisk mångfald eller minskar klimatpåverkan. Dessutom fortsätter ett gårdsstöd i föreslagen utformning att driva storleksrationalisering genom att gynna redan stora jordbruksföretag. Naturskyddsföreningen anser att en tydligare omfördelning är nödvändig; en mindre andel av budgeten ska gå till gårdsstödet och en större, öronmärkt budgetandel till miljöåtgärder. Gårdsstödet bör fasas ut gradvis över de kommande programperioderna. För att öka förutsägbarheten för lantbrukarna bör en strategi för detta antas på EU-nivå.

Artikel 8

Naturskyddsföreningen anser att starka och tillräckliga kompensationsstöd fortsatt är viktigt för att bidra till att bibehålla lantbruksföretag i hela landet. Om beräkningen ändras till att kunna baseras endast på antingen ökade kostnader eller minskade intäkter i stället för både och (enligt Jordbruksverkets analys².) riskerar det att ha en

³ Jordbruksverket, 2025. Snabbanalys av lagförslag omfattande regelverket för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2027. Dnr 3.1.17-12405/2025.



negativ påverkan på dessa lantbruk. Beräkningen bör därför bestå i dagens format.

Artikel 10

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslagen om att miljöersättningar ska finnas för både förvaltningsåtaganden samt omställning till motståndskraftiga system och mer extensiv djurhållning. Dessa bör definieras på ett sätt som säkerställer tydlig miljönytta.

Föreningen är också positiv till möjlighet att ge stöd för nationell lagstiftning som går utöver EU-nivån, i enlighet med punkt 5.

Punkt 3 bör omformuleras till att miljöersättningarna *ska* bidra till följande mål, i likhet med punkt 1 och 2.

Artikel 11

Naturskyddsföreningen anser inte att kopplade stöd ska vara obligatoriska för medlemsländerna eller att budgetandelen som får spenderas på kopplade stöd bör öka (NRP-förordningen artikel 35.5).

Kopplade stöd bör i den mån det är möjligt riktas till krav på ökad hållbarhet, exempelvis djur på bete eller ökad diversifiering. Denna möjlighet adresseras delvis i NRP-förordningen (artikel 35.5) men inte i CAP-förslaget.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget att införa obligatoriskt tak för högsta tillåtna djurtäthet i känsliga nitratzoner. Detta bör utökas till att omfatta hela landet.

Artikel 12

Naturskyddsföreningen anser att riskhanteringsverktyg måste utformas för att främja förebyggande insatser och bidra till omställning mot mer resilient jordbruksproduktion. Ersättningssystem som enbart kompenserar stora förluster utan att ta hänsyn till förebyggande åtgärder riskerar att cementera sårbara system och gynna dem som inte investerat i riskförebyggande. Föreningen tillstyrker därför förslaget i NRP-förordningen artikel 38.4 om högre ersättningsnivåer för lantbrukare som implementerat förebyggande åtgärder, men anser att kompletterande incitament för sådana åtgärder också behövs.

Artikel 13

Naturskyddsföreningen anser att punkt 1 bör förtydligas för att säkerställa att samtliga investeringar ska bidra till ökad miljömässig hållbarhet. Investeringstöden påverkar jordbrukets struktur för lång tid framöver och får inte innebära inlåsning i ohållbara brukningssystem.

Investeringstöd ska prioritera insatser som stärker både ekonomisk resiliens och miljömässig hållbarhet, och styra mot kretsloppsbasead produktion anpassad efter lokala förutsättningar som bidrar till miljö- och klimatmål inklusive naturrestaureringsförordningen.



Under punkt 4, icke stödberättigande investeringar, bör det läggas till e) Miljöbelastande investeringar som exempelvis intensiv djurhållning på stall som inte anpassas efter arealerna, eller brukande som leder till ökad användning av skadliga insatsvaror.

Enligt NRP-förordningen artikel 35.4 föreslås samtliga investeringsstöd få en ersättningsnivå på 75 procent. Detta skulle innebära en stor förändring jämfört med idag, vilket skulle leda till att försvåra för icke-produktiva miljöinvesteringar och sänka incitamenten för dessa, som idag ligger på 100%. Det skulle också innebära att färre djurstallar får stöd då budgeten inte räcker lika långt.

Artikel 16

Naturskyddsföreningen tillstyrker stöd till unga lantbrukare och erkänner att denna grupp kan ha särskilda behov av riktade insatser. Det är dock viktigt att CAP även kan stärka alla nya lantbrukare, även de som är äldre.

Oavsett stödnivåernas storlek är dock strukturen på de gårdar som ska genomgå ägarskifte avgörande för om generationsväxlingen lyckas. Kapitalintensiva och högt belånade gårdar är väsentligt svårare att överföra mellan ägare och generationer än gårdar med lägre belåning. Detta understryker vikten av att CAP bidrar till att motverka fortsatt koncentration och specialisering, och istället främjar en mer diversifierad jordbruksstruktur med företag i olika storlekar.

Artikel 17

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget om att införa stöd för avbyttjänster.

Artikel 18

Leader är mycket viktigt för både landsbygden i stort och för förutsättningarna att bedriva lantbruk i praktiken. Naturskyddsföreningen anser att Leader även i fortsättningen bör arbeta med hela landsbygdsutvecklingen och inte enbart riktas till jordbruket.

Detta remissvar har utarbetats av Jenny Ekman, sakkunnig jordbruk och odlingslandskap vid rikskansliet, med hjälp av Pim Bendt, chef för enheten vatten och odlingslandskap på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen
Stockholm dag som ovan

Karin Lexén
Generalsekreterare

Pim Bendt
Chef för enheten vatten och odlingslandskap



Yttrande över EU-kommissionens förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av Europeiska fonden för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och landsbygd, fiske och sjöfart, välbefinnande och säkerhet för perioden 2028–2034 och om ändring av förordning (EU) 2023/955 och förordning (EU, Euratom) 2024/2509

Naturskyddsföreningen väljer här av tidsskäl att enbart kommentera de bitar som berör CAP, det vill säga artiklarna 35-38.

Sammanfattning

- CAP behöver en tydlig öronmärkt budget för miljö- och klimatåtgärder för att säkerställa möjligheterna för ett hållbart jordbruk.
- Alla CAP-stöd bör utformas så att de driver omställningen mot robusta och miljömässigt hållbara system, genom att premiera höga miljöprestationer och skapa starka ekonomiska incitament för långsiktig hållbarhet.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, är ett viktigt verktyg för att stärka lantbruket och skapa förutsättningar för hur det ska bedrivas. Naturskyddsföreningen anser att CAP:s budget i större utsträckning behöver riktas till kollektiva nyttor och att stärka de gårdar som behöver det som mest. På så sätt kan det bidra till att stärka en ökad mångfald av lantbruk i landet samt ge lantbrukarna betalt för sitt bidrag till uppsatta miljö- och klimatmål.

Artikel 35

Punkt 3. Förslaget intervall för gårdsstödet, 130-240 EUR, innebär att en mycket stor del av CAP-budgeten binds upp på gårdsstöd. Detta riskerar att kraftigt minska miljöprestandan i CAP och att försvåra för lantbrukarna att göra åtgärder som bidrar till uppsatta miljö- och klimatmål.

Anmärkningsvärt nog saknas samtidigt helt öronmärkning till åtgärder för miljö och klimat, i motsats till de senaste programperioderna. Även principen om "no backsliding" saknas. Naturskyddsföreningen anser att dessa behöver återinföras även till programperioden 2028-2034 och att rekommendationen från de Strategiska dialogerna att öka budgeten för miljöåtgärder måste följas, från dagens 32 procent till 50 procent.

Punkt 4. Alla miljöersättningar föreslås i nästa period kräva nationell medfinansiering, vilket är ett steg i fel riktning jämfört med den förra reformen då ecoschemes infördes.

Samtliga investeringsstöd föreslås få en ersättningsnivå på 75 procent. Detta skulle innebära en stor förändring jämfört med idag, vilket skulle leda till att försvåra för icke-produktiva miljöinvesteringar och sänka incitamenten för dessa, som idag ligger på 100 procent. Det skulle också innebära att färre djurstallar får stöd då budgeten inte räcker lika långt.

Punkt 5. Naturskyddsföreningen anser inte att kopplade stöd bör vara obligatoriska för medlemsländerna eller att budgetandelen som får spenderas på kopplade stöd bör öka. I de fall som kopplade stöd ändå tillhandahålls bör dessa riktas kring produktionsgrenar som bidrar till ökad robusthet och miljömässig hållbarhet.



Artikel 38

Naturskyddsföreningen anser att riskhanteringsverktyg behöver utformas på ett sätt som främjar förebyggande insatser, bidrar till omställning till mer robusta system och undviker inlåsnings effekter i ohållbara system. Föreningen tillstyrker därför förslaget i Punkt 4 angående högre ersättningsnivåer för företagare som implementerat förebyggande åtgärder, men anser att det också behövs incitament för sådana åtgärder.

Performance framework

Naturskyddsföreningen anser att gårdsstöd, kopplade stöd och kompensationsstöd inte ska räknas som miljöåtgärd i sin nuvarande utformning när det gäller att beräkna hur stor del av budgeten som går till miljöåtgärder. I remitterat förslag föreslås 40 procent av nämnda stöd bidra till miljö, trots att tillräckligt starka miljövillkor saknas för att säkerställa detta.

Detta remissvar har utarbetats av Jenny Ekman, sakkunnig jordbruk och odlingslandskap vid Naturskyddsföreningens rikskansli,

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Karin Lexén
Generalsekreterare

Pim Bendt
Chef för enheten vatten och odlingslandskap