

2. Förslag till ersättning för utökad betesgång för mjölkkor

I regeringsuppdraget ingår att lämna ett förslag på stöd som kompenserar för längre betesgång för mjölkkor än den lagstadgade. Nedan beskriver vi hur en ny ersättning skulle kunna utformas, kontrolleras och handläggas.

Under arbetets gång har vi haft avstämningar med förenklingsgruppen. Förenklingsgruppen ger oss lite olika bild kring frågor om hur ersättning till utökad betesgång för mjölkkor skulle kunna utformas samt hur intresset för ersättningen skulle kunna vara.

Slutsats

Om syftet är att omfördela pengar till lantbrukare med mjölkproduktion skulle en höjning av ersättningsnivån för djurvälstånd ersättning för mjölkkor ge samma effekt men på ett mer kostnadseffektivt och administrativt enklare sätt. Ett annat alternativ är att höja ersättningsnivån för miljöersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar även om detta alternativ inte har samma träffsäkerhet vad gäller målgruppen. Jordbruksverket föreslår i så fall att ersättningsnivåerna för djurvälstånd ersättningen för mjölkkor och/eller miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slåtterängar höjs.

Jordbruksverket avråder från att införa en ersättning för utökad betesgång för mjölkkor. Vi kan konstatera att en ny ersättning till utökad betesgång för mjölkkor inte är enkel att införa, varken för lantbrukaren eller för myndigheterna. Det finns risker kring ansökningsförfarandet och hur kontroller kan utformas samt frågetecken kring samhällsnyttan. Dessutom ger en utökad betesgång enbart en begränsad nytta för djurvälstånd.

Om en ersättning för utökad betesgång för mjölkkor ändå ska införas förordar vi alternativ 2, det vill säga ett utökat antal dygn under den lagstadgade betesperioden.

En ny ersättning för utökad betesgång för mjölkkor kan införas 2026, men om vi får snabb återkoppling kan ett införande redan 2025 vara möjligt.

Vi föreslår att ersättningen ska kallas Ersättning för utökad betesgång för mjölkkor.

Vi har utrett två alternativa utformningar:

- Alternativ 1: Utökad tid per dygn

- Alternativ 2: Utökad antal dygn under betesperioden

Vad alternativen innebär regelmässigt beskrivs under avsnittet Skötselvillkor och stödberättigande.

Ur perspektivet djurvälstånd är alternativ 2 att föredra. Detta beror på att det har visat sig att en mindre sammanhängande stallperiod minskar ben- och klövproblem och ökar djurvälståndet. I alternativ 1 är det svårare att se en motsvarande djurvälståndsnötta. Det är svårt att hitta forskning som visar på ökade djurvälståndsvinster vad gäller det föreslagna utökade antalet timmar per dygn på bete.

Ur regelverksperspektiv är alternativ 1 och alternativ 2 jämförbara men det finns fortfarande delar som behöver utredas vidare om ersättningen ska införas. Det gäller exempelvis hur dokumentationen ska se ut.

Ur ett kontrollperspektiv är båda alternativen mycket svåra att kontrollera. För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att kontrollera har vi valt att föreslå en dokumentationskontroll på plats. Detta är dock inte optimalt eftersom det finns risk att en dokumentationskontroll inte är tillräcklig för att verifiera att lantbrukaren uppfyller villkoren för ersättningen.

Ur perspektivet IT-stöd, kontroll och handläggning är det alltid kostsamt att införa en helt ny ersättning. Det blir utvecklingskostnader för att kunna göra en ansökan i SAM Internet, för att kunna handlägga i något av våra IT-stöd och att kunna göra kontroller. Det tillkommer även kostnader för att utveckla rutiner och instruktioner för fältkontroller och handläggning. Ur dessa perspektiv är alternativen jämförbara.

Sett ur kundens perspektiv blir det nya villkor att förhålla sig till och en administrativ börda i form av exempelvis betesplanering och dokumentation om när djuren är på bete. Vilken ersättning man kan få påverkar attraktiviteten och frågan är om cirka 210 kr per ko (cirka 20,50 euro per ko) är tillräckligt för att lantbrukarna ska vilja söka ersättningen. Vårt att notera är dock att beräkningarna för kalkyler kommer behöva utvecklas mer, om ersättningen ska införas i strategisk plan. Det är svårt att kvantifiera de ekonomiska fördelar och nackdelar som ökad betesdrift medför. Det finns stora skillnader mellan olika delar av landet och förutsättningarna för olika enskilda mjölkbesättningar skiljer sig mycket åt. De studier som finns i ämnet har också varierande förutsättningar, som ibland kan skilja sig avsevärt från svenska förhållanden. För att underlätta för kunden har vi valt att föreslå att ansökan ska göras på samma sätt som djurvälståndersättning för mjölkkor, det vill säga att söka på antal djur som förväntas uppfylla villkoren. Det är svårt att säga vilket av alternativen som är bäst ur kundens perspektiv, detta eftersom förutsättningarna för utökad betesgång skiljer sig åt mellan mjölkbesättningarna.

Ur samhällsekonomiskt perspektiv anser vi inte att en ny ersättning för utökad betesgång för mjölkkor är det mest effektiva sättet att använda befintliga medel på. Det är ingen skillnad mellan alternativ 1 och alternativ 2.

Syfte och beskrivning ökad djurvälstånd

Bete är bra för djurhälsan och det ger djuren möjlighet till naturligt födosöksbeteende och att kunna motionera och röra sig fritt vilket bidrar till deras välfärd. I en nyligen publicerad rapport från EFSA¹ slås fast att för att förbättra inhyllningen av mjölkkor ska de ha tillgång till ett väl anpassat bete (t.ex. väl dränerat och med skugga) eftersom det möjliggör för mjölkkon att gå fritt, enkelt byta position och ligga ner och vila bekvämt.

Växa Sverige (Marie Jansson Mörk) har gjort en studie ”Samband mellan betesperiodens längd och djurvälståndparametrar i Signaler Djurvälstånd”. Denna studie visar exempelvis följande:

- Förekomsten av svåra kalvningar var lägre under sommaren och hösten i besättningar där korna varit ute längre tid än två månader jämfört med sommaren då korna varit ute kortare tid än två månader.
- Spädkalvsdödligheten var lägre i besättningar med längre betesperiod än 102 dagar.
- Förekomst av klöv- och bensjukdomar och mastit var högre om besättningen var ute kortare tid än fyra månader.
- När totala tiden på bete ökade (fler antal dygn) så minskade kodödligheten.

I övrigt är det svårt att hitta forskning som visar på ökade djurvälståndsvinster vad gäller utökat antal timmar per dygn på bete. Däremot finns belegg för att en mindre sammanhängande stallperiod ökar djurvälståndet då ben- och klövhälsan förbättras.

Djurskyddsbestämmelser

Av djurskyddsförordningen (2019:66) framgår att nötkreatur som hålls för mjölkproduktion och som är äldre än sex månader ska hållas på bete sommartid. Enligt Jordbruksverkets föreskrifter² anses mjölkkor hållna på bete i ett dygn om de under dygnet kommer ut och kan vistas ute under en sammanhängande tidsperiod på minst sex timmar. Antalet dygn som de ska hållas på bete varierar dock beroende på olika parametrar, bland annat var i landet djuren hålls. Även under vilken period på året de ska ha tillgång till betet varierar. Se Tabell 1 och Tabell 2 nedan för sammanfattning.

¹ <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/7993>

² Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:18) om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m.

I tabellerna nedan och fortsatt i skrivelsen avses med södra Sverige följande län: Blekinge, Skåne och Hallands län. Med mellersta Sverige avses Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro och Västmanlands län. Norra Sverige avser Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Tabell 1. Utevistelse för södra och mellersta Sverige.

	Utevistelse på bete under perioden 1 april - 31 oktober, minsta antalet dygn	Utevistelse på bete under perioden 1 maj – 15 september, minsta antalet dygn
Södra Sverige	120	60
Mellersta Sverige	90	60

Tabell 2. Utevistelse för norra Sverige.

	Utevistelse på bete under perioden 1 maj-1 oktober, minsta antal dygn	Utevistelse på bete under perioden 1 juni-31 augusti minsta antal dygn
Norra Sverige	60	30

Efterlevnad djurskyddsbestämmelser

När länsstyrelsen gör djurskyddskontroll finns en kontrollpunkt som rör om nötkreaturen hålls på bete i enlighet med lagstiftningen. Punkten är alltså inte specifik för just mjölkkor. Statistiken visar inte när i tid under året som länsstyrelsen har gjort kontrollen.

Statistiken visar att under år 2022 så noterade länsstyrelserna brist på denna kontrollpunkt vid 10 kontroller i hela landet. Jämfört med antalet gjorda kontroller så finns denna brist i 1 procent av kontrollerna. Sett till kontrollerna under åren 2013–2021 så har bristen varierat mellan 1–7 procent. Den högsta siffran, sju procent noterades år 2013.

På en riktad fråga ställd till 10 av de län som har mest mjölkkor i landet svarade två länsstyrelser att de, de senaste fem åren, haft en mjölkproducent i vardera länet som de har kontrollerat och som inte haft sina mjölkkor ute på bete. I det ena fallet fanns dock tid kvar för att ändå uppfylla kravet under resterande sommarperiod.

Övriga länsstyrelser har svarat att de antingen inte har gjort några kontroller av om mjölkorna är ute på bete, eller att de inte har noterat brister på den kontrollpunkten.

Skötselvillkor och villkor för stödberättigande

Ersättningen ska vara en så kallad ettårig miljö- och klimatersättning (eco-scheme) enligt artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115³. I denna innefattas även ersättningar för djurskydd. I nuläget har Sverige ettåriga miljö- och klimatersättningar till arealbaserade ersättningar, ersättningen till utökad betesgång till mjölkkor kommer dock vara kopplad till djurenheter.

Ersättningen ska ges för mjölkkor som har tillgång till bete utöver de lagstadgade kraven. Ersättningen ska gå att söka i hela landet för alla typer av företag med mjölkproduktion.

Vi har diskuterat flera olika alternativ till utformning exempelvis:

- utökad tid per dygn under betesperioden,
- ett utökad antal dygn under betesperioden,
- en kombination av ovanstående där lantbrukaren kan välja mellan utökad tid per dygn och utökad antal dygn,
- en utökad betesperiod efter den lagstadgade betesperioden
- krav på att ha en sammanhållen betesperiod.

Vi bedömer att flertalet av dessa alternativ inte är genomförbara utifrån djurskyddsaspekter men även utifrån den administration de skulle medföra. Kombinationen av utökad tid per dygn under betesperioden eller utökad antal dygn under betesperioden skulle kunna vara möjlig, men innebär en större kostnad för bland annat IT-utveckling och framtagande av rutiner för kontroll och handläggning. Vi har därför valt att fördjupa oss i de två första alternativa utformningarna; att mjölkorna hålls ute en utökad tid per dygn eller ett utökad antal dygn. Nedan beskriver vi de olika alternativen.

Alternativ 1: Utökad tid per dygn

Detta alternativ innebär att mjölkorna, utöver den lagstadgade sammanhängande tidsperioden på minst sex timmar per dygn ska hållas på bete två timmar längre per dygn, än de lagstadgade sex timmarna. Timmarna går att separera från de lagstadgade sammanhängande sex timmarna.

Vi föreslår att den extra betestiden om två timmar ska läggas under perioden den 1 juni till den 31 augusti i norra Sverige respektive den 1 maj till den 15 september i mellersta och södra Sverige och inte under hela den lagstadgade betesperioden.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013

Detta då förutsättningarna för en god växtlighet är mer gynnsam framförallt i de norra delarna under denna period.

Alternativ 2: Utökad antal dygn under betesperioden

Alternativet innebär att mjölkorna ska hållas på bete 15 till 30 dygn extra inom betesperioden, se Tabell 3. Detta motsvarar 25 procent utökning utöver de lagstadgade 60–120 dygnen beroende på var i landet man befinner sig (se Tabell 1 och Tabell 2 för antal dygn och datum för olika områden i Sverige). Ett utökad antal dygn är bra för mjölkorna, då det har visat sig att en kortare sammanhängande stallperiod minskar ben- och klövproblem och ökar djurväl-färden.

Bete i 15–30 extra dygn kan upplevas som många dygn av vissa lantbrukare, vilket vi fått indikationer på från förenklingsgruppen. Vi har gjort bedömningen att 25 procent fler dygn är en rimlig utökning för att bidra till en högre djurväl-färd. Vårt förslag på antal extra dygn motsvarar även den längre tid som ”Arlas sommarmjolk” hade när den lanserades 2018. Vi anser också att antalet dygn behöver variera på samma sätt som lagkraven varierar beroende på var i landet besättningen finns. Lantbrukarna får själva välja när dygnen ska förläggas under den lagstadgade betesperioden. Detta medför goda möjligheter att kunna planera in fler betesdygn inom den aktuella betesperioden. Om det blir torka, översvämning eller dylikt behöver det dock finnas undantagsmöjligheter till villkoret.

Tabell 3. Förslag på utökning av antalet dygn på bete i respektive område.

	Minsta antal dygn under betesperioden enligt djurskyddsbestämmelserna	Utökad antal dygn	Totalt antal dygn för ersättningen
Södra Sverige	120	30	150
Mellersta Sverige	90	22	112
Norra Sverige	60	15	75

För att ersättningen ska bli genomförbar, både ur lantbrukarperspektiv och ur administrativ synvinkel, behöver antalet extra dygn fastställas i regelverket för ersättningen.

Gemensamma villkor för alternativ 1 och 2

Skötselvillkor

Ersättningen ska ges för mjölkkor som hålls på bete utöver de lagstadgade kraven. För att göra det tydligt kommer den definition som finns i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:18) om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m. av ”hållas på bete” samt vad som räknas som bete i detta sammanhang att användas.

Vi föreslår att lantbrukaren måste hålla minst det antal kor för mjölkproduktion som lantbrukaren söker ersättning för, hela betesperioden. Det innebär att denna tid (hållandeperioden) kommer att variera beroende på i vilken del av landet besättningen finns. I Tabell 4 finns en sammanställning över när betesperioden börjar och slutar.

Tabell 4. Sammanställning över betesperiodens start och slut i olika delar av landet för alternativ 1 och 2.

	Norra Sverige	Mellersta Sverige	Södra Sverige
Alternativ 1	1 juni-31 augusti	1 maj-15 september	1 maj-15 september
Alternativ 2	1 maj-1 oktober	1 april-31 oktober	1 april-31 oktober

För båda alternativen har vi valt att synka hållandeperioden med den lagstadgade betesperioden. På så sätt går ersättningen till lantbrukare som har en pågående mjölkproduktion under den tid som det går att uppfylla stöd villkoren. Vi har även diskuterat en alternativ hållandeperiod som istället startar sista ansökningsdag, då detta gäller för djurvälstånd ersättning för mjölkkor. Vi har dock valt bort detta alternativ för att inte ställa upp ett skötselvillkor för en tidpunkt som inte är relevant för ersättningen.

För att kunna visa att villkoren är uppfyllda föreslår vi att lantbrukaren dokumenterar den utökade betesgången. Detta kan göras i en betesplanering, brunskalender, stalljournal eller liknande. Den elektroniska stalljournalen går tyvärr inte att använda till dokumentation eftersom det inte går att lägga till andra uppgifter än de förutbestämda.

Det är en avvägning hur mycket som ska dokumenteras. En större detaljeringsgrad, exempelvis att dokumentera all djurens utevistelse på individnivå, ger en stor administrativ börda men en större säkerhet för fondens medel. En mindre detaljeringsgrad, exempelvis att dokumentera hur betet är för olika djurgrupper, ger en mindre administrativ börda men kan bli en större osäkerhet kring hur villkoren uppfylls för varje enskilt djur. Oavsett så kan all dokumentation upplevas som tung att hantera, både för lantbrukaren och myndigheterna.

Vi föreslår att dokumentationen ska ske på grupp nivå. Det ska dock finnas dokumenterat vilka individer som finns i respektive grupp. Det ska även gå att byta ut individer som säljs, avlider eller går till slakt för att bibehålla minsta antalet ansökta djur under hela hållandeperioden. Dokumentationen kan bestå av vilka grupper av djur som varit på vilket bete, tidpunkter för bete och om något djur eller djurgrupp varit på en annan anläggning. En planering av betet inför säsongen ska vara upprättad senast sista ansökningsdag. De olika dokumenten kommer behövas uppdateras under säsongen för många besättningar och får ses som ett levande dokument. Hur dokumentationen ska göras kan behöva utredas ytterligare om ersättningen kommer införas i strategisk plan. Oavsett utformning ser vi att den administrativa insatsen från lantbrukaren kan upplevas betungande då det krävs

uppdateringar utifrån betestillgång och om det tillkommer/faller bort djur i olika grupper.

Villkor för stödberättigande

För att vara berättigad till att få stöd ska detta vara uppfyllt:

- Kor för mjölkproduktion som är över 24 månader antingen vid sista ansökningsdag eller vid betesperiodens start är stödberättigande.
- Den som söker ska inte ha djurförbud för den djurart som ersättningen avser.
- Den som söker ersättningen ska vara aktiv jordbrukare.

Mjölkkorna kan antingen vara 24 månader vid sista ansökningsdag eller vid betesperiodens start. En fördel med sista ansökningsdag är att det är samma regel som gäller för djurvälståndersättningen för mjölkkor. En fördel med vid betesperiodens start är att potentiellt fler mjölkkor skulle kunna tas med i ansökan och att reglerna med att hålla djuren på bete inte behöver uppfyllas förrän betesperioden startar. Det första alternativet är att föredra om det är många lantbrukare som kommer söka båda ersättningarna. Det andra alternativet är att föredra om inte samtliga lantbrukare söker båda ersättningarna. Vi ser således fördelar med båda alternativen och behöver undersöka detta mer om ersättningen kommer införas.

Om man vill utöka ersättningen att omfatta fler djur kan även rekryteringsdjur under 24 månader finnas med, men förutsättningarna för att kunna ta med rekryteringsdjur har vi inte utrett.

Ansökan

Ansökan ska göras i SAM Internet, liksom övriga stöd och ersättningar inom jordbrukarstödsprocessen.

Vi föreslår att lantbrukarna måste ange samtliga anläggningars registreringsnummer där djuren hålls. Detta för att minska risken för dubbelsökning av djur, men även för att veta var kontroller ska utföras.

Vi föreslår även att de stödsökande ska söka på det antal djur som förväntas uppfylla stöd villkoren under stödåret. Anledningen till att lantbrukarna ska ansöka på ett antal djur är att de ska känna igen sig då det är samma ansökningsförfarande som för djurvälståndersättning för mjölkkor. Alternativet är att söka på individer men det är ett mer tidskrävande ansökningssätt för lantbrukarna som vi inte ser behövs för att uppfylla syftet med ersättningen.

Ett annat ansökningsalternativ är att bygga en koppling mellan SAMI och det centrala nötkreatursregistret (CDB) och låta lantbrukaren markera vilka djur som ska finnas med i ansökan om ersättning. Detta innebär utveckling som tidigare inte

har kunnat prioriteras för andra ersättningar och är därför inte heller ett bra alternativ för ersättningen för utökad betesgång.

Vi har övervägt fördelar och nackdelar med att söka på antal djur istället för på individer. Dessa listas i punktform nedan.

Fördelar

- Det blir enklare och mindre tidskrävande för lantbrukaren att söka på antal djur istället för individer.
- Det blir enklare för lantbrukaren om ersättningen är uppbyggd på samma sätt som för djurvälståndersättning för mjölkkor, mer igenkännbart.
- Det blir mer flexibelt för lantbrukaren. Dels kan de välja vilka djur de ska sälja eller skicka till slakt och dels behöver de inte förlora ersättning om djuret avlider.
- Det blir mindre administration för handläggarna.
- Det krävs mindre utveckling, krav och test i SAM Internet och i handläggningssystemet.

Nackdelar

- Om vi väljer samma ansökningsförfarande som för djurvälståndersättning för mjölkkor finns risk för revisionskritik eftersom vi inte gör korskontroller mot CDB.
- Det finns en risk för sanktion vid revision.
- Handläggaren har inte samma möjlighet att se om djuren är dubbelsökta.
- Det finns en risk att lantbrukaren söker för fler djur än vad lantbrukaren har.

Handläggning

Vem ska handlägga?

Vi har inte tagit ställning till vilken stödmyndighet som bör handlägga ersättningen.

Dokumentation

Dokumentation kring utevistelse för mjölkkor finns hos flera av de stora mejerierna. Om vi skulle hämta in dokumentation från dessa skulle det betyda att vi behöver kontrollera 100 procent av alla ärenden administrativt med hjälp av mejeriernas dokumentation.

Det finns inte något lagkrav för mejerier att lämna ut dokumentationen. Detta kan medföra problem i handläggningen om vissa mejerier inte vill lämna ut uppgifterna. Dessutom vet vi inte om alla mejerier har denna dokumentation och

om det är samma typ av uppgifter som de samlar in från lantbrukarna. Vissa lantbrukare kan dessutom ha egna mejerier och det är ovisst om alla dessa innehar dokumentation kring utevistelse för mjölkkor.

Djurförbud

Detta villkor är utrett för djurvälståndersättningarna och vi föreslår att det ska hanteras på samma sätt för utökad betesgång för mjölkkor.

Villkoret för djurförbud kontrolleras administrativt vid handläggningen. Beslutade djurförbud finns i Djurskyddskontrollregistret (DSK) och de utfärdas på personnummer. De lantbrukare som söker ersättningen via sina personnummer kan kontrolleras direkt mot DSK. För de lantbrukare som söker ersättningen som juridiska personer, exempelvis via företag, behöver vi kontrollera så att de som är behöriga firmatecknare inte har djurförbud. För de lantbrukare som söker ersättningen via en kommun eller förening behöver vi kontrollera de som har fullmakt att ansöka om ersättning för kommunen eller föreningen.

De som visar sig ha beslutade gällande djurförbud ska sedan kommuniceras före beslut.

Administrativ kontroll mot CDB

I CBD finns det uppgifter kring om det är hondjur eller handjur samt vilken raskod samtliga djur har. Det är dock inte möjligt att kontrollera om de ansökta djuren är mjölkkor med hjälp av CDB. Det beror på att det inte säkert går att veta att det är mjölkkor trots raskoden. Kontrollen blir därmed otillförlitlig.

Handläggning av kontrollresultat

Vid ett eventuellt införande behöver vi utreda hur hantering av kontrollresultat ska göras. Det kan ske antingen automatiskt eller manuellt med avdragsmallar.

Kontroller på plats

Det är en komplex del att kontrollera om djuren gått ute ett antal timmar eller antal dygn extra. I dagsläget finns inget system som skulle hjälpa kontrollanten att kontrollera att djuren varit ute så mycket som den sökande angivit. Eftersom lagstiftningen enbart anger att djuren ska kunna komma ut och vistas ute under en sammanhängande tidsperiod på minst sex timmar per dygn, är det mycket svårt att avgöra både hur många timmar djuren har varit ute på betet och om kravet på utökat antal timmar därför uppfylls eller ej. Det är också svårt att verifiera att djuren varit ute det antal dygn som angivits i ansökan om det inte noga har angivits. Att kontrollanterna skulle åka till alla gårdar varje dag är också en helt orimlig lösning eftersom det hade blivit alldeles för kostsamt.

Därmed föreslås att kontrollen är en dokumentationskontroll, likt djurvälståndersättning för mjölkkor, där man får lita på att lantbrukaren skriver i de

dygn respektive timmar som djuren varit ute. Den sökande behöver upprätta en betesplan som beskriver vilka grupper som gått ute och när de varit ute. Vid en kontroll skulle kontrollanten med ett antal kontrollfrågor säkerhetsställa att företaget bedriver mjölkproduktion och att antal ansökta djur stämmer. Kontrollanten skulle även kontrollera betesplaneringen och eftersom individerna ska specificeras i betesplaneringen är det möjligt att göra stickprov på de djur som ingår i betesplaneringen. Om det hittas många avvikelser på stickprovskontrollen kontrolleras fler djur i betesplaneringen (likt en CDB-kontroll). Det är även lämpligt att kontrollanten tittar så att stallet/ladugården ligger i anslutning till hagar så att djuren har möjlighet att gå ut dagligen samt att markerna uppfyller definitionen på bete enligt Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:18) om nötkreaturshållning inom lantbruket m.m.

Föranmälan bör vara 48 timmar liksom för andra stöd och ersättningar, men ett antal av kontrollerna bör vara oanmälda eftersom ersättningen är svår att kontrollera. Oanmäld kontroll bör också ske vid misstanke om att villkoren för ersättningen inte följs.

Eftersom denna ersättning inte kommer vara en ersättning på individnivå, finns en risk att en och samma ko får dubbel finansiering om den till exempel säljs. Då det inte är möjligt att avgöra exakt vilka kor som ingår i ansökan. I de andra redan införda djurvälståndersättningarna är felfrekvenserna höga. Risken för fel och finansiella korrigeringar ökar därmed även i denna ersättning.

Summeringen av kontrolldelen av denna ersättning är att det kommer vara mycket svårt att kontrollera och stor del av kontrollerna kommer bestå av att lita på lantbrukarens uppgifter.

IT-stöd

Under framtagandet av alternativen i rapporten har en första estimering av utvecklingskostnader för Jordbruksverkets IT-system gjorts.

Samma estimat beräknas gälla för alternativ 1 eller alternativ 2 enligt:

- Alternativ 1: Utökad tid per dygn
- Alternativ 2: Utökat antal dygn under betesperioden

Estimeringarna har gjorts utifrån följande förutsättningar och avgränsningar:

- Ansökan sker på antal, inte på individnivå.
- Ingen koppling till CDB-registrets ingår.
- Kontroll sker med ett fåtal kontrolluppgifter som avvikelse på antal djur, avvikelse på dokumentation.

- Geografisk indelning på betesperiod och eventuellt olika ersättningsnivåer sker på länsnivå.
- Estimaten innehåller kontering för utbetalning samt beslutsrapporter.
- Estimaten innehåller generering av statistik men inte eventuell anpassning i beslutsstödet BLIS.
- Estimaten omfattar inte utveckling av IT-system för fältkontroll (Falken).

För handläggningssystemen har estimeringen gjorts för två olika system; Jorden och Farmen. De två systemen har olika förutsättningar för en ny ersättning för utökad betesgång för mjölkkor.

Jorden

- Aktiv jordbrukare finns som kontrollpunkt i Jorden.
- Jorden har uppgifter om övriga ettåriga ersättningar i pelare 1.
- Jorden kan signalera ”klar för kontroll” till Atlas samt lämna stöduppgifter som hjälp till kontroll.
- Jorden kan läsa in kontrollresultat från Atlas.
- Jorden saknar koppling till DSK om uppgifter om djurförbud.

Farmen

- Farmen saknar uppgifter om aktiv jordbrukare.
- Farmen saknar uppgifter om övriga ettåriga ersättningar i pelare 1.
- Farmen saknar integration mot Atlas.
- Atlas får inte kontrollinstruktioner från Farmen så kontrollanten får själv hämta stöduppgifter inför kontroll.
- Farmen erhåller Excellistor med kontrollresultat från Atlas som sedan importeras till Farmen två gånger per år.
- Farmen har koppling till DSK om uppgifter om djurförbud.

Estimaten är uppdelade i systemutvecklingstid (SU-tid) och verksamhetstid (VE-tid). SU-tid innefattar en stor del av de personer som jobbar på utvecklings- och digitaliseringsavdelningen samt konsulter medan övrig personal räknas på VE-tid.

Systemutvecklingstiden är en hårt ansatt resurs på Jordbruksverket och hanteras inom Jordbruksverkets utvecklingsportföljer.

Under 2023 används nedanstående timpriser för budgetering av projekt:

- SU-tid intern och extern 920 kr/h
- VE-tid intern 695 kr/h

Beroende på val av system och hantering av villkoren aktiv jordbrukare och djurförbund innebär estimaten en sammanlagd tid på:

- SAM Internet, Farmen och Atlas: 3 946 timmar respektive 3 379 220 kr, varav
 - 2 830 timmar för SU-tid
 - 1 116 timmar för VE-tid
- SAM Internet, Jorden och Atlas: 10 130 timmar respektive 8 565 850 kr, varav
 - 6 780 timmar för SU-tid
 - 3 350 timmar för VE-tid

Observera att estimaten är grova och behöver förfinas inför ett eventuellt införande.

Det finns för- och nackdelar med de olika handläggningssystemen som man behöver ta hänsyn till när man gör val av IT-system. Den lägre utvecklingskostnaden i Farmen uppvägs i viss mån av mer manuell handläggning och kontroll. Farmen bygger även på en föråldrad IT-plattform.

Utveckla funktion för ansökan

Estimat för SAM Internet, se Tabell 5.

Tabell 5. Estimat för SAM Internet.

IT-system	Estimat
SAM Internet <ul style="list-style-type: none"> • Ansökan med djurantal och anläggningarnas registreringsnummer 	80 SU-timmar

Utveckla funktion för handläggning

Estimat för handläggning i Jorden eller Farmen, se Tabell 6 och

Tabell 7.

Tabell 6. Estimat för handläggning i Jorden.

IT-system	Estimat
Jorden <ul style="list-style-type: none"> • Ansökan på djurantal • Kontroll mot djurförbud ingår inte • Estimatet är grovt och baseras på utfallet av implementeringen av ny ersättning för precisionsjordbruk. 	6300 SU-timmar 3150 VE-timmar (enligt schablon 0,5*SU-tid)

Tabell 7. Estimat för handläggning i Farmen.

IT-system	Estimat
Farmen	2250 SU-timmar

IT-system	Estimat
<ul style="list-style-type: none"> • Ansökan på djurantal • Kontroll mot aktiv jordbrukare och andra stöd och ersättningar ingår • Integration mot Atlas för kontrollresultat ingår inte 	916 VE-timmar
ICC Ny integration mot Jorden, tillkommer för alternativ Farmen	100 SU-timmar (schablon)

Utveckla funktion för kontroll

Estimat för Atlas, se Tabell 8.

Tabell 8. Estimat för Atlas.

IT-system	Estimat
Atlas	400 SU-timmar
<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll på lantbruksföretagsnivå eller besättning • Estimatet gäller oavsett handläggning i Jorden eller Farmen 	200 VE-timmar

Kalkyler och stödbelopp

Det är svårt att beräkna kostnaderna, och därmed möjliga stödbelopp, för utökad betesgång för mjölkkor. Förutom att flera kostnadsposter är svåra att kvantifiera, är också den slutgiltiga utformningen av regler inte klar. Dessutom finns det de regionala skillnaderna för den lagstadgade betesperioden i Sverige. Så de nedan redovisade kostnaderna ger endast en indikation om storleksordning och en mer fullständig analys måste utföras om ersättning för utökad betesgång för mjölkkor införs.

Utgångspunkten för beräkningarna har varit en medelbesättning (110 mjölkkor) belägen i Götalands norra slättbygder (50,1 procent av mjölkorna finns i södra och mellersta Sveriges slätt- och mellanbygder).

En kostnadspost är kostnaden för den krävda dokumentationen. Enligt beräkning kan den, med en ganska väl tilltagen tidsram av 15 minuter per dag för daglig notering, motsvara 8 256 kr/år per besättning. Besättningsstorleken ökar för varje år, och den sammanlagda kostnaden per ko blir då 75/kr per ko och år med värden för antal kor och antal besättningar från 2022.

Exempel på ersättning för utökad dokumentation, se Tabell 9. Mjölkbefattning i mellersta Sverige med idag krav på 90 betesdygn. Daglig notering under 122 dygn.

Tabell 9. Exempel på ersättning för utökad dokumentation.

Arbetsmoment	Enhet	Kvantitet	Pris	Kr	Kvantitet	Pris
Upprätta betesplan	tim.	4	257	1 028	3–5 h i djurvälståndskalkyler	Enligt Agriwise 2023
Daglig notering	tim.	28,125	257	7 228	skattas till 15 minuter/dag	Enligt Agriwise 2023
Summa				8 256		
Per ko (110 kors besättning)				75		

För att sätta värde på övriga kostnader har utgångspunkten varit Jordbruksverkets rapport *Beteslagstiftningens effekter på lönsamheten i mjölkföretagen – en studie av tre typgårdar*, rapport 2014:16. I denna rapport finns en sammanställning över kostnader för vad som kallas rastbete respektive produktionsbete. Det som kallas rastbete kan översättas med minimikraven i nuvarande djurskyddslagstiftning. Mjölkorna har tillgång till utevistelse 6 timmar per dygn, men betet har ingen större betydelse för näringsintaget. Produktionsbete ger ett väsentligt fodertillskott, antagit att vara 15 procent av grovfoderintaget på årsbasis. Denna sammanställning har uppdaterats till medel för mjölkproduktionen för år 2022, aktuella priser för mjölk och växtnäringsämnen samt i övrigt med skillnad i prisindex mellan 2014 och 2023.

I Tabell 10 finns en jämförelse mellan kostnaderna att ha mjölkorna på bete enligt minimikraven i djurskyddslagstiftningen respektive med ”produktionsbete” för en typgård med 150 kor i mellan-/slättbygd. Endast skillnaden i kostnad mellan systemen är medtagen.

Tabell 10. Jämförelse kostnader mellan rastbete och produktionsbete.

Kronor per ko och år	Rastbete (minimi-bete)	Produktionsbete	Summa (skillnad produktionsbete - rastbete)
Mjölktäkter			
Avkastningsnivå	0	-1 901	-1 901
Fetthalt		-387	-387
Celltal		-241	-241
Foder och betesareal			
Besparing vid produktionsbete		506	506
Kostnad för rastbete	-288		288
Djurhälsa			
Dödlighet		210	210
Mastit		243	243
Klövhälsa		153	153
Övrigt			
Arbete		-154	-154
Drivvägar		-128	-128
Betongplatta, hårdgjord yta	0	0	0
Vattenkar och vattenledningar		-17	-17
Gödsel – förlorad näring	-278	0	278
Gödsel – minskad spridningskostnad		207	207
			0
Summa	-566	-1 509	-943

Den beräknade ökningen av kostnader på 943 kronor per ko och år för ”produktionsbete” jämfört med nuvarande minimikrav måste sedan sättas i relation till kostnaderna för ökat beteskrav enligt ”utökad betesgång för mjölkkor”.

Om man antar att ”produktionsbete” innebär betesgång under 20 timmar per dygn, och dagens krav är 6 timmar per dygn, innebär utökad betesgång för mjölkkor ett krav på 14 procent av tiden för ”produktionsbete”. Den totala kostnaden för utökad betesgång för mjölkkor innebär då en ökad kostnad av $14\% \times 943 + 75 \text{ kr} = 210$ kronor per ko och år.

Det kan även finnas anledning att ha differentierade stödbelopp för olika områden med olika krav på antal betesdygn.

Utifrån de stora osäkerheterna som finns att kvantifiera skillnader i kostnad mellan olika typer av betesdrift så är det idag endast möjligt att ange en gemensam stödnivå för alternativ 1 och alternativ 2, och att det är 210 kronor per ko och år.

Ettåriga miljöersättningar ska anges i euro i den strategiska planen och det exakta ersättningsbeloppet kommer fastställas varje år. Våra beräkningar innebär att det planerade enhetsbeloppet kan vara cirka 20,50 euro per ko och år.

Om ersättningen kommer att införas behöver vi utreda om vi ska ange ett minimi- respektive ett maximienhetsbelopp och i så fall hur stora de ska vara. Vi behöver även utreda vad miniminivån för att få utbetalning ska vara.

Indikatorer och mål

Outputindikator

Föreslagen outputindikator: O.8

Varje åtgärd i den strategiska planen ska kopplas till en outputindikator. För en ettårig ersättning är det obligatoriskt att välja indikatorn O.8 *Antal hektar eller djurenheter som omfattas av miljösystem*.

Sveriges övriga ettåriga miljöersättningar är baserade på areal. Att vi lägger till en ersättning som betalas ut för antal djurenheter innebär att indikatorn måste rapporteras med två separata aggregat för areal respektive djurenheter.

Resultatindikatorer

Föreslagna resultatindikatorer: R.4, R.6, R.7, R.43 och R.44

Varje åtgärd i den strategiska planen ska kopplas till en eller flera resultatindikatorer. Tre resultatindikatorer är obligatoriska för ersättningarna i pelare 1 och måste därför kopplas även till den nya ersättningen:

- R.4 Andel utnyttjad jordbruksareal som omfattas av inkomststöd och är underställt villkor.
- R.6 Procent ytterligare direktstöd per hektar för stödberättigade jordbruk som är mindre än genomsnittet (jämfört med genomsnittet).
- R.7 Procent ytterligare stöd per hektar i områden med större behov (jämfört med genomsnittet).

De djurvälståndersättningar som redan finns att söka är kopplade till resultatindikatorerna:

- R.43 Andel djurenheter som berörs av åtgärder som får stöd för att begränsa användningen av antimikrobiella medel (förebygga/minska).
- R.44 Andel djurenheter som berörs av insatser som får stöd för att förbättra djurs välbefinnande.

Vi föreslår att den nya ersättningen till utökad betesgång för mjölkkor kopplas till samma resultatindikatorer som de övriga djurvälståndersättningarna.

Vid rapporteringen av R.43 och R.44 ska vi undvika dubbelräkning. Eftersom det redan finns en djurvälståndersättning för mjölkkor måste vi ta hänsyn till de djur som redan ingår i rapporteringen och inte rapportera dessa ytterligare en gång. Djurvälståndersättningarna söks för ett antal djur och inte för individer. I de fall en lantbrukare ansöker om ersättning för både djurvälståndersättning för mjölkkor och utökad betesgång för mjölkkor måste rapporteringen utgå från det antal djurenheter som utbetalats och rapportera endast det antal som angetts för ersättningen som har betalat ut för flest djurenheter.

Särskilt mål och behov

Föreslaget särskilt mål: SO9

De djurvälståndersättningar som redan finns att söka är kopplade till särskilt mål 9 och behov 2 inom särskilt mål 9.

- SO9 Att se till att unionens jordbruk svarar bättre på samhällets krav på livsmedel och hälsa, inbegripet högkvalitativa, säkra och näringsrika livsmedel som producerats på ett hållbart sätt, minskning av matavfall samt bättre djurskydd och bekämpning av antimikrobiell resistens.
- SO9BEHOV2 Upprätthålla en god djurvälstånd och djurhälsa.

Vi föreslår att den nya ersättningen kopplas till särskilt mål 9 och behov 2 inom särskilt mål 9.

Anslutning

Vi tror att det är ett rimligt antagande att samma lantbrukare som ansöker om djurvälståndersättning för mjölkkor även kan tänkas ansöka om ersättning till utökad betesgång för mjölkkor. Vi föreslår därför att målvärdet i slutet av perioden ska vara samma i de båda ersättningarna, det vill säga 210 000 djurenheter.

Det finns dock en risk att målvärdet är för högt satt. De synpunkter vi har fått från förenklingsgruppen indikerar att ersättningsnivån behöver vara betydligt högre än vad vi har kunnat motivera i kalkylen och att antalet dagar som betestiden utökas med kan upplevas som för många. Detta i kombination med ökade dokumentationskrav kan göra att lantbrukarna väljer att inte ansöka om ersättningen. Vi behöver därför utreda målvärdet ytterligare, exempelvis tillsammans med näringen, om ersättningen blir aktuell att införa.

Målvärden

De övriga ersättningarna som ingår i outputindikatorn O.8 baseras på arealer. Det innebär att ersättningen till utökad betesgång för mjölkkor skulle rapporteras som ett eget aggregat med målvärdet 210 000 djurenheter.

Målvärdena för resultatindikatorerna R.4, R.6 och R.7 påverkas sannolikt inte i någon större utsträckning om en ersättning till utökad betesgång för mjölkkor

införs. I dessa indikatorer ingår samtliga ersättningar i pelare 1 där den nya ersättningen utgör en relativt liten andel.

Målvärdena för resultatindikatorerna R.43 och R.44 påverkas inte eftersom vi gör antagandet att det är samma lantbrukare som söker djurvälståndersättningen för mjölkkor som också skulle vara intresserade av att söka den nya ersättningen.

Samhällsekonomisk analys

Givet den möjliga utformningen av ersättningen är sannolikheten stor att de omfattande kraven på dokumentation gör att många lantbrukare avskräcks från att söka ersättningen. Detta eftersom risken för att råka ut för sanktioner på grund av bristfällig dokumentation upplevs vara alltför påtaglig, samt då mängden tid som dokumentationsarbetet kräver måste tas från annat arbete. De lantbrukare som trots de omfattande dokumentationskraven skulle kunna tänkas vara intresserade av att söka ersättningen är de som redan har goda möjligheter till betesgång, då det för dessa skulle medföra en förhållandevis mindre ansträngning. Eftersom dessa lantbrukare kan uppfylla kraven i förslaget även utan en ersättning skulle det vara mer samhällsekonomiskt effektivt att använda de befintliga medlen på annat sätt.

Som nämnt i avsnitt Syfte och beskrivning ökad djurvälstånd är betesgång en viktig bidragsfaktor till den goda djurhälsa som idag är standard i Sverige. Dock väntas effekterna av en ersättning för att utöka betesgången inte bidra till någon betydande ökning i djurvälstånd. Sverige har en god status när det kommer till djurskydd och djurhälsa, och redan idag skapas mervärden inom svensk produktion som är konkurrenskraftiga på såväl en nationell som internationell marknad. Att bevara och stärka dessa mervärden är viktigt för att behålla denna status och på så vis möjliggöra utökad export, men detta skulle kunna åstadkommas på andra, mer samhällsekonomiskt effektiva sätt. Vi har kunnat se att svenska företag på ett framgångsrikt sätt själva tagit initiativ för att bidra till detta ändamål. Dessa exempel pekar på att den svenska marknaden på ett välfungerande sätt kan reglera detta självant, och att offentliga medel skulle kunna göra större nytta på områden där marknaden inte kan lyckas med detta på samma sätt.

Att kor går på bete bidrar inte bara till god djurvälstånd utan också till ökad biologisk mångfald. Dock beräknas inte en ökning av betesgången för mjölkkor medföra ytterligare bidrag till denna samhällsnytta. Eftersom majoriteten av mjölkorna i Sverige betar på åkermarker och inte betesmarker skulle ingen ökning i mängden betade marker synas med förslaget. En ersättning för ökad betesgång väntas därmed inte bidra till stärkt biologisk mångfald i någon stor utsträckning.

Vidare är frågan om kontroll mycket komplex, och skulle dessutom utgöra en betydande kostnad för såväl de enskilda lantbrukarna som för staten.

Dokumentationskontroller är det enda rimliga alternativet för denna ersättning, och den extra tiden som lantbrukarna behöver lägga ned på administration skulle kunna kompenseras genom ersättningen. Även om dessa kostnader skulle bli lägre än de

kostnader som kontroller i fält skulle innebära behöver exakta kostnader estimeras och en ersättningsnivå som motiverar lantbrukarna att lägga ned tiden som krävs skulle behöva hittas.

Sammantaget anses förslaget om att utforma en ersättning för utökad betesgång för mjölkkor inte vara ett samhällsekonomiskt effektivt alternativ för utnyttjande av de medel som finns inom avsatt budget för ettåriga ersättningar till miljö, klimat och djurvälstånd inom pelare 1.