

Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-85943-98-2
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2010

Förord

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 17 juni 2009 att genomföra ett uppföljningsprojekt om ekologiskt jordbruk. Utskottets uppföljning syftar till att ge miljö- och jordbruksutskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför behandlingen av budgetpropositionen för 2011 och inför eventuella förändringar av lagstiftningen om ekologisk produktion samt inför beredningen av motioner. Den 14 oktober 2010 bekräftade miljö- och jordbruksutskottet beslutet att genomföra uppföljningen.

Uppföljningen har inriktats på att kartlägga vilka olika insatser som staten bedriver för att stimulera den ekologiska produktionen och den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel, vilka resultat som dessa insatser har haft samt vilka problem och möjligheter det finns när det gäller den fortsatta utvecklingen.

Uppföljningen har genomförts av miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Underlagen till uppföljningen har tagits fram av utvärderaren Johan Wockelberg Hedlund vid utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst i samarbete med uppföljnings- och utvärderingsgruppens sekreterare, föredraganden Lena Sandström vid miljö- och jordbruksutskottets kansli. I arbetet har även deltagit föredraganden Anna-Lena Kileus, utredningsrådet Lena Broman och utvärderaren Cecilia Forsberg.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen överlämnar härmed sin rapport där resultaten av uppföljningen redovisas.

Stockholm i november 2010

Irene Oskarsson (KD)

Christine Jönsson (M)

Per Åsling (C)

Nina Lundström (FP)

Jan-Olof Larsson (S)

Åsa Romson (MP)

Jens Holm (V)

Josef Fransson (SD)

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Innehållsförteckning.....	4
Sammanfattningar och bedömningar.....	6
Inledning.....	6
1 Inledning.....	15
1.1 Bakgrund och utgångspunkter.....	15
1.2 Syfte och inriktning.....	16
1.3 Genomförande.....	16
1.4 Avgränsningar.....	17
2 Statens styrning av ekologisk produktion och konsumtion.....	19
2.1 Mål för ekologisk produktion och konsumtion.....	19
2.2 Riksdagens tidigare behandling av mål för ekologisk produktion.....	20
2.3 Landsbygdsprogrammets mål för ekologisk produktion 2013.....	22
2.4 Ekologisk produktion och miljö kvalitetsmålen.....	23
2.5 Reglering av ekologisk produktion.....	26
2.5.1 EU:s regler för ekologisk produktion.....	27
2.5.2 Svenska lagar och förordningar om ekologisk produktion.....	27
2.5.3 Kontroll och certifiering av ekologisk produktion.....	29
2.6 Regler om miljöersättningen för ekologisk produktion.....	31
2.7 Medel för ekologisk produktion.....	35
2.8 Myndigheter verksamma inom området.....	41
2.8.1 Jordbruksverket.....	41
2.8.2 Länsstyrelserna.....	44
2.8.3 Livsmedelsverket.....	44
2.9 EU-kommissionens handlingsplan för ekologisk produktion.....	46
3 Den ekologiska produktionens omfattning.....	48
3.1 Regeringens redovisning till riksdagen.....	48
3.2 Uppföljning av målet om att den ekologiska odlingen ska uppgå till 20 % av jordbruksmarken.....	49
3.3 Uppföljning av målet om ökad ekologisk produktion av mjölk, ägg och kött.....	52
3.4 Uppföljning av mål om kraftigt ökad produktion av griskött och matfågel.....	54
3.5 Uppföljning i förhållande till landsbygdsprogrammets mål.....	55
3.6 Ekologisk produktion i andra länder.....	57
4 Iakttagelser.....	59
4.1 Aktionsplan för att nå 2010 års mål.....	59
4.2 Ändrad miljöersättning för ekologisk produktion.....	64
4.3 Regelverkets utformning.....	69
4.4 Rådgivning och kunskapsspridning.....	75
4.5 Försöks- och utvecklingsverksamhet.....	79

4.6	Forskning	80
4.7	Lönsamheten inom ekologisk produktion	85
4.8	Förutsättningarna för ekologisk produktion varierar	89
4.9	Attityder till ekologisk odling	90
4.10	Möjligheten att sälja ekologiska produkter till ett merpris	91
4.11	Utveckling av statistik över ekologisk produktion	93
5	Konsumtionen av ekologiskt producerade livsmedel	98
5.1	Mål för ekologisk konsumtion	98
5.2	Statliga insatser för att främja en ökad användning av ekologiska livsmedel inom offentlig sektor.....	100
5.2.1	Statligt stöd via livsmedelsstrategin	101
5.2.2	Andra insatser för att stödja offentlig ekologisk konsumtion	104
5.2.3	Exempel på tidigare projekt inriktade på ekologisk konsumtion	105
5.3	Mål och regler för upphandling av ekologiska livsmedel.....	106
5.3.1	Mål om att all offentlig upphandling ska bli mer miljöanpassad	106
5.3.2	Miljöhänsyn vid upphandling	107
5.4	Konsumtion av ekologiska livsmedel.....	110
5.4.1	Försäljningen av ekologiska livsmedel i Sverige	110
5.4.2	Användning av ekologiska livsmedel i offentlig sektor	113
5.4.4	Prisskillnader mellan ekologiska och konventionella livsmedel	117
5.5	Ekologiska livsmedel i kommuner, landsting och myndigheter	121
5.5.1	Mål för offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel	121
5.5.2	Arbetet med att öka den ekologiska konsumtionen i tre län	122
5.5.3	Ett gott exempel	127
5.5.4	Exempel på statliga myndigheters upphandling av ekologiska livsmedel	128
5.5.5	Stöd för att underlätta ekologisk upphandling	131
5.5.6	Möjligheter och hinder för ökad offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel	135
	Referenser	138
	Bilagor:	
	Regler om upphandling	145
	Konsumtion av ekologiska livsmedel i andra europeiska länder.....	148

Sammanfattningar och bedömningar

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar i korthet:

- De mål som finns för ekologisk produktion av mjölk och ägg samt nöt-, gris- och fågelkött kommer att nås. Däremot nås inte målet för certifierad ekologisk jordbruksmark liksom målet för den offentliga livsmedelskonsumtionen.
- Frågan om att införa nya mål bör analyseras vidare, vad gäller både koppling till landsbygdsprogrammet 2014–2020 och miljömålssystemet. I väntan på en sådan analys bör nuvarande mål kvarstå.
- Det är viktigt att fortsätta arbetet med regelverket för ekologisk produktion så att det blir enkelt och tydligt.
- Utformningen av miljöersättningen till ekologisk produktion bör även fortsättningsvis justeras utifrån utvärderingsresultat. Samtidigt är det viktigt att de ekologiska lantbrukarna får framförhållning vid villkorsförändringar.
- Staten bör fortsätta att satsa på kunskapsutveckling inom ekologisk produktion. Framsteg inom ekologisk produktion kan bidra till hållbarhetsarbetet inom konventionell produktion.
- Den verksamhet som bedrivs för att sprida kunskap om upphandling och användning av ekologiska livsmedel inom offentlig sektor bör fortsätta. Det är positivt att transportbehov, klimatpåverkan och säsonganpassning täcks in i arbetet.

Inledning

Miljö- och jordbruksutskottet har beslutat att genomföra ett uppföljningsprojekt om ekologiskt jordbruk. Uppföljningen syftar till att ge utskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför behandlingen av budgetpropositionen för 2011 och inför eventuella förändringar av lagstiftningen om ekologisk produktion samt inför beredningen av motioner. Uppföljningen har genomförts av utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Underlagen till uppföljningen har tagits fram av utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst i samarbete med miljö- och jordbruksutskottets kansli. Följande frågor har behandlats:

- Vilka insatser gör staten för att målen för den ekologiska jordbruksproduktionen och för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel ska uppnås? Vad gör EU?
- Vilka resultat har dessa insatser fått hittills?

- Vilka problem och möjligheter finns när det gäller den fortsatta utvecklingen för produktion och offentlig konsumtion? Finns det t.ex. problem i utformningen eller tillämpningen av regelverket? Vad betyder den nya EU-märkningen (i förhållande till Kravmärkningen)? Hur påverkar reglerna för offentlig upphandling den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel?

Uppföljningen bygger dels på tidigare redovisade utvärderingar och utredningar som behandlat ekologisk produktion och konsumtion, dels på intervjuer med berörda myndigheter och organisationer. Jämtlands, Jönköpings och Skånes län har besökts för att studera utvecklingen av ekologisk produktion och konsumtion på kommunal och regional nivå. Uppföljningen har avgränsats till ekologisk primärproduktion, dvs. livsmedelsförädling ingår inte i uppföljningen.

Mål för ekologisk produktion

Ekologisk jordbruksproduktion är ett medel för att nå riksdagens miljö kvalitetsmål. Riksdagen behandlade våren 2006 en skrivelse från regeringen om ekologisk produktion och konsumtion. I skrivelsen redovisades mål för 2010 och inriktningen för arbetet med att nå målen. Tidigare har mål formulerats för år 2000 och 2005. Regeringen har därefter angivit mål för den ekologiska produktionen inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013. Inom ramen för miljömålsarbetet finns inget nationellt mål för ekologisk produktion, däremot har nästan alla län regionala mål för ekologisk produktion. Följande mål har fastställts för 2010

- Den certifierade ekologiska odlingen bör vid utgången av 2010 uppgå till minst 20 % av landets jordbruksmark.
- Den certifierade ekologiska produktionen av mjölk, ägg och kött från idisslare bör öka markant.
- Den certifierade produktionen av griskött och matfågel bör öka kraftigt.
- Inriktningen bör vara att 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel ska avse ekologiska livsmedel 2010.

År 2009 uppgick den ekologiskt certifierade arealen till nästan 10 % av landets jordbruksmark. Inkluderas mark i karens för att bli ekologisk uppgick den certifierade arealen till 12,5 % av jordbruksmarken. Den certifierade jordbruksmarken (inklusive mark i karens) har ökat med 76 % under perioden 2005–2009.

Uppföljningen av målet för produktionen av ekologisk mjölk och kött från idisslare visar att mjölkproduktionen liksom antalet ekologiska nötdjur ökade med ca 50 % mellan 2005 och 2009. Mängden invägda ekologiska ägg ökade med 65 % mellan 2005 och 2008.

När det gäller målet om den certifierade produktionen av griskött och matfågel visar uppföljningen att antalet certifierade ekologiskt producerade svin har ökat med 56 % mellan 2005 och 2009. Det saknas officiell statistik över

antalet ekologiska slaktkycklingar som är jämförbar över tid. År 2009 fanns det 179 000 certifierade ekologiska slaktkycklingar. Enligt tidigare publicerade uppgifter ökade antalet ekologiska slaktkycklingar från 45 000 till 55 000 mellan 2005 och 2006.

Under 2009 utgjordes i genomsnitt 10,2 % av kommunernas och landstingens livsmedelskostnader av ekologiska livsmedel. Det kan jämföras med 2005 då motsvarande andel uppgick till 4,1 %. Fem kommuner och landsting uppnådde 25-procentsmålet 2009. Det finns inga uppgifter om hur stor andel av de livsmedel som staten upphandlar som är ekologiska.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömning

Konsumenternas efterfrågan på ekologiska livsmedel har ökat starkt under senare år. Utvecklingen av den ekologiska produktionen har också varit starkt positiv. Gruppen kan konstatera att målen för 2010 om att 20 % av jordbruksmarken ska vara certifierad som ekologisk och målet om att 25 % av den offentliga sektorns livsmedelskonsumtion ska vara ekologisk inte kommer att nås. Målen för den ekologiska produktionen av mjölk, ägg, nöt, gris och matfågel har uppnåtts. Det finns förutsättningar för att den ekologiska livsmedelsproduktionen ska fortsätta att öka, om konsumenternas intresse för ekologiska produkter håller i sig.

Frågan om att formulera nya mål för den ekologiska produktionen och den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel efter 2010 bör analyseras vidare. I väntan på att en sådan analys genomförs kan de nuvarande målen kvarstå. I landsbygdsprogrammet 2007–2013 finns mål för den ekologiska produktionen fram till 2013 som till stor del motsvarar 2010 års produktionsmål. Huvuddelen av de medel som avsätts för att stimulera den ekologiska produktionens miljöeffekter finansieras via landsbygdsprogrammet. Därmed finns det en stark koppling mellan frågan om nya mål för ekologisk produktion och arbetet med att ta fram ett landsbygdsprogram för perioden 2014–2020.

Miljömålsrådet har föreslagit att mål för ekologisk produktion bör föras in i miljömålssystemet. Förslaget har flera fördelar. Mål för ekologisk produktion inom miljömålssystemet når ut till många för miljöarbetet viktiga aktörer. I miljömålsarbetet görs en kontinuerlig uppföljning av mål på nationell och regional nivå. Vidare fångas den ekologiska produktionens möjligheter att bidra till uppfyllandet av olika miljömål upp inom miljömålssystemet. Frågan om att föra in mål för ekologisk produktion i miljömålssystemet kan exempelvis prövas av den parlamentariskt sammansatta beredning som har inrättats med uppgift att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Det är viktigt att riksdagen får fortlöpande information om hur den ekologiska produktionen utvecklas och om statens olika insatser för att nå en ökad produktion och en ökad offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. En sådan redovisning kan exempelvis lämnas i budgetpropositionen.

Regleringen av ekologisk produktion

Det finns regler om ekologisk produktion både i EU:s regelverk och i den svenska lagstiftningen. I och med att jordbruket är en del av den gemensamma marknaden är EU:s lagstiftning överordnad den svenska lagstiftningen. Nationella lagar och förordningar reglerar i huvudsak ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter vad gäller kontroll, sanktioner och bemyndiganden. Den 1 januari 2009 började nya EU-förordningar tillämpas för den ekologiska produktionen. I stort innehåller dessa samma regler som tidigare förordningar. Regelverkets struktur har blivit tydligare liksom de principer som reglerna grundar sig på. Inom Regeringskansliet pågår ett lagstiftningsarbete som är avpassat till de nya EU-förordningarna. En departementskrivelse med förslag till en ny lag om ekologisk produktion har tagits fram. Jordbruksdepartementet arbetar med inriktning mot att en proposition ska kunna överlämnas till riksdagen under våren 2011.

Jordbruksverket har skrivit vägledningar till regelverket. Regelverket har tidigare uppfattats som oöverskådligt, men tillämpningen har efter hand förbättrats. EU:s regelverk om ekologisk produktion är utformat så att det finns ett visst tolkningsutrymme. Det har funnits önskemål om att Jordbruksverket ska göra en svensk tolkning av EU:s regelverk. Jordbruksverket anser att branschen bör ta fram riktlinjer för tolkningen av regelverket, eftersom staten har delegerat kontrolluppgiften till certifieringsorganen. Ett sådant arbete har påbörjats. Jordbruksverket ska kontrollera att branschriktlinjerna inte strider mot EU:s förordningar. I uppföljningen har det framhållits att riktlinjer behöver tas fram för fler områden än vad det pågående arbetet täcker. Frågor om vem som ska ta ansvar för att förvalta riktlinjerna över tid och hur det ska gå till anses inte lösta.

Certifieringsorganen kontrollerar de certifierade gårdarna en gång per år medan länsstyrelserna kontrollerar ett urval av de gårdar som får jordbruksstöd varje år. Delvis kontrolleras samma saker, vilket innebär ett merarbete både för lantbrukarna och för dem som utför kontrollen. Andelen fel som uppmärksammas i länsstyrelsernas kontroll av ekologiska producenter uppges ha minskat under senare år. Detta förklaras med att en högre andel av de ekologiska lantbrukarna har certifierat sin verksamhet jämfört med tidigare. Bristande dokumentation och felaktigt utsäde är de vanligaste felen inom växtodlingen och otillräcklig tillgång till bete och utevistelse inom djurhållningen.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömning

Reglerna för ekologisk produktion är omfattande och i vissa delar svårtillgängliga. Förutsättningarna för ekologiska lantbrukare att sätta sig in i vilka regler som gäller för den ekologiska produktionen har förbättrats under senare år. För att ytterligare förbättra förutsättningarna för ekologisk produktion är det viktigt att ansvariga myndigheter fortsätter arbetet med att tydliggöra EU:s regelverk samt att initiativ tas för att förenkla regelverket inom ramen för EU-samarbetet. Vidare bör staten fortsätta att stödja det arbete som påbör-

jats med att ta fram branschriktlinjer. När det gäller kontroll av ekologisk produktion är det viktigt att ta till vara eventuella möjligheter att samordna certifieringsorganens kontroll av ekologiska lantbrukare med länsstyrelsernas kontroll.

Miljöersättning för ekologisk produktion

Landsbygdsprogram utvärderas på ett liknande sätt inom hela EU. Det ingår en årlig rapportering, en utvärdering efter halva programperioden och en utvärdering efter programmets slut. Halvtidsutvärderingen av den nuvarande programperioden redovisades för regeringen den 1 november 2010. Utvärderingen av det förra landsbygdsprogrammet visade att miljöersättningen till ekologisk produktion hade positiv påverkan på den biologiska mångfalden i landet. Stora delar av miljöersättningen utbetalades för vallodling i norra Sverige. Enligt utvärderingen innebär detta inte någon egentlig förändring av odlingsmetoderna eftersom växtskyddsmedel tidigare inte använts i någon större utsträckning på dessa marker.

Villkoren för miljöersättningen ändrades vid införandet av det nuvarande landsbygdsprogrammet i syfte att öka ersättningens miljöeffekter. Regeringen har även tagit initiativ till att förändra ersättningsnivåerna under programperioden. Tidigare gav certifierad ekologisk produktion och kretsloppsriktad produktion¹ lika hög miljöersättning. Nu ger den certifierade produktionen 100–125 % högre ersättning. Vidare har ersättningen höjts för produktion som innebär jämförelsevis hög miljöbelastning, t.ex. produktion av slaktsvin, ägg och potatis. Det tar tid innan besluten om ändrade ersättningsnivåer slår igenom eftersom lantbrukarna har rätt till ersättning enligt de villkor som gällde när de gick in i sitt femåriga åtagande om ekologisk produktion. I stora drag har de som intervjuats varit positiva till de justeringar som gjorts av miljöersättningen för ekologisk produktion. Miljöersättningssystemet anses vara hanterligt och begripligt för den som har satt sig in i systemet.

Utbetalningen av miljöersättning för ekologisk produktion och kretsloppsriktad produktion har minskat från 573 miljoner kronor 2006 till 500 miljoner kronor 2009. Antalet lantbrukare anslutna till miljöersättningen har minskat från knappt 21 000 år 2006 till 14 300 år 2009. Dessa minskningar beror framför allt på att miljöersättningen för ekologisk produktion av vall har ändrats.

I första hand är det ekonomiska överväganden som har legat bakom att jordbrukare under senare år valt att ställa om till ekologisk produktion. Tidigare var det vanligare att miljöpåverkan angavs som skäl. För vissa produktionsgrenar har miljöersättningen stor betydelse för lönsamheten inom den ekologiska produktionen medan det inom andra produktionsgrenar är merpriset som i första hand ger förutsättningar för en lönsam produktion. Det är framför allt den ökade efterfrågan på ekologisk mjölk som ligger bakom den

¹ Benämndes tidigare icke-certifierad produktion.

ekologiska produktionens ökning under senare år. Ekologiska mjölkgårdar har generellt sett haft en bättre lönsamhet än konventionella mjölkgårdar.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömning

Villkoren för miljöersättningen till ekologisk produktion har ändrats både 2007 och 2010. Förändringarna har utgått från resultatet av utvärderingar och syftat till att förbättra ersättningens miljöeffekter. Utformningen av ersättningen bör även fortsättningsvis justeras utifrån resultatet av de utvärderingar som görs inom ramen för landsbygdsprogrammet. Samtidigt är det viktigt att värna de ekologiska lantbrukarnas ekonomiska förutsättningar så att de ges en framförhållning innan villkorsförändringar träder i kraft.

Rådgivning, forskning och statistik

Vid sidan av den miljöersättning som betalas ut till ekologisk produktion finansieras via landsbygdsprogrammet även rådgivningsinsatser och företagsstöd som ekologiska producenter kan få ta del av. Under perioden 1 januari 2007 till 30 juni 2010 beviljades kompetensutveckling riktad till ekologisk produktion för motsvarande 132 miljoner kronor. Rådgivningen utförs av länsstyrelserna eller av rådgivare som länsstyrelserna upphandlat. Det finns inga uppgifter om omfattningen av det företagsstöd som har gått till ekologisk produktion.

I statsbudgeten fanns det fram t.o.m. 2007 ett anslag på motsvarande 30 miljoner kronor som var avsett att stimulera ekologisk produktion genom marknadsfrämjande åtgärder och försöks- och utvecklingsverksamhet. I statsbudgeten för 2010 uppgick motsvarande medel som var öronmärkta för ekologisk produktion till 14 miljoner kronor. Perioden 2007–2010 har ca 30 miljoner kronor årligen öronmärkts i statsbudgeten för forskning om ekologisk produktion. Lantbrukare som certifierar sin produktion kan få ersättning för certifieringskostnaderna. Stödet uppgick under 2009 till 28 miljoner kronor, och det fördelades så att samtliga som beviljades stöd fick 4 000 kronor. Kostnaden för att certifiera en gårds ekologiska produktion kan uppskattas till mellan ca 4 000 och 8 000 kronor.

Jordbruksverket har konstaterat att det finns ett behov av att förbättra kompetensen hos nya rådgivare vad gäller ekologiska produktionsformer. Dessutom behöver baskompetensen om ekologisk produktion förbättras inom rådgivarkåren. De intervjuer som genomförts visar att ekologiska producenter har relativt lätt att få kostnadsfri rådgivning via länsstyrelserna men att det kan vara svårt att hitta kvalificerad rådgivning. Vidare uppges Jordbruksverkets regionala rådgivare ha en viktig funktion att fylla som en länk mellan forskningen och rådgivarkåren. Formas forskningsprogram för ekologisk produktion har utvärderats, och regeringen har därefter beslutat om en fortsatt satsning inom området.

Det har riktats kritik mot att centrala uppgifter saknas i den officiella statistiken kring ekologisk livsmedelsproduktion och att det tar för lång tid innan

statistik blir tillgänglig. Livsmedelsföretag efterfrågar uppgifter som kan användas för att göra aktuella prognoser över och bedömningar av hur marknaden för ekologiska produkter utvecklas. Det är svårt att följa upp kommunala och regionala miljömål om ekologisk produktion. I juni 2008 redovisade Jordbruksverket på uppdrag av regeringen ett förslag om hur statistiken över ekologisk livsmedelsproduktion kan förbättras. Verket valde att inte ta ställning till förslag som skulle innebära ökade administrativa kostnader för företag. Detta sågs som en fråga för regeringen att ta ställning till. Regeringen har hittills inte återkommit till Jordbruksverket med någon vägledning för hur myndigheten bör gå vidare med förslagen i rapporten.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömning

Staten finansierar och genomför insatser i syfte att utveckla och effektivisera den ekologiska produktionen i form av forskning, utveckling, rådgivning och kunskapspridning. Dessa insatser har bidragit till utvecklingen av den ekologiska produktionen. Framsteg som görs inom ekologisk produktion när det gäller att nå ökad produktivitet utan användning av tillsatsmedel i form av kemiska bekämpningsmedel och konstgödsel kan bidra till att utveckla hållbara produktionsmetoder inom konventionell produktion. Staten bör fortsätta att satsa på kunskapsutveckling inom ekologisk produktion. Till exempel är det viktigt med utveckling av arter och grödor anpassade till ekologisk produktion i svenskt klimat.

Det finns ett behov av att utveckla statistiken över ekologisk livsmedelsproduktion. Jordbruksverket har tagit fram ett underlag som visar vilka olika utvecklingsinsatser som är möjliga. I vissa delar innebär dessa ökade kostnader för de statistikproducerande myndigheterna och för livsmedelsföretagen. Regeringen bör göra en bedömning av vilka utvecklingsinsatser det är motiverat att göra med hänsyn till de ökade kostnader som en förbättrad statistikproduktion ger upphov till.

Offentlig konsumtion

Staten bidrar med ekonomiskt stöd som syftar till att stimulera en ökad användning av ekologiska livsmedel inom offentlig sektor. Olika organisationer har fått projektmedel för att bidra till ökad kunskap om och användning av ekologiska livsmedel i offentlig sektor. Stödet ges i huvudsak utifrån visionen Sverige – det nya matlandet och livsmedelsstrategin. Det finns inte någon aktör som på nationell nivå håller samman arbetet med att få till stånd en ökning av den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel. De uppgifter som finns om hur den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel har utvecklats kommer från den ideella föreningen Ekomatcentrum.

Det finns inga direkta hinder i lagen om offentlig upphandling mot att upphandla certifierade ekologiska livsmedel. Lagen upplevs dock av många upphandlare som svår att hantera på ett konkret sätt när sociala och miljömässiga krav ska ställas. Det finns ett behov av att öka kunskapen om vilka möj-

ligheter gällande regelverk ger att ta miljöhänsyn i den offentliga upphandlingen. Prisskillnaderna mellan ekologiskt och konventionellt producerade livsmedel upplevs som ett problem när det gäller att öka andelen ekologiska livsmedel. Vidare är det ett problem att utbudet av ekologiska varor är begränsat och att varorna i vissa fall inte är förpackade på ett sätt som är anpassat för storkök.

Ekologiskt forum vid Kungl. Skogs- och lantbruksakademien (KSLA) har haft i uppdrag att ta fram en aktionsplan för målen om ekologisk produktion och konsumtion. Detta är ett tydligt initiativ i syfte att stimulera ekologisk produktion och konsumtion som samlar centrala aktörer inom livsmedelskedjans samtliga delar. Statens bidrag till KSLA har uppgått till 300 000 kronor per år.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömning

Den offentliga sektorns ökade efterfrågan på ekologiska livsmedel har bidragit till att öka volymerna på försäljningen av ekologiska livsmedel. Marknadsförutsättningarna för ekologiska produkter har därmed stabiliserats, vilket bidragit till ett breddat produktutbud och förbättrad tillgänglighet till ekologiska livsmedel. Målet om att 25 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska vara ekologisk 2010 har haft betydelse för att stimulera den offentliga sektorns arbete med att öka andelen ekologiska livsmedel. Många kommuner och landsting arbetar aktivt med frågan, och några har uppnått målet. Allt fler kommuner och landsting har också fattat egna politiska mål om upphandling av ekologiska livsmedel, vilket förbättrat förutsättningarna för att nå en ökad andel ekologiska livsmedel.

För 2009 har andelen ekologiska livsmedel uppskattats till ca 10 % av kommunernas och landstingens samlade livsmedelskonsumtion. Därmed kvarstår en hel del utvecklingsarbete innan målet nås. Till exempel har inga av de statliga myndigheter som studerats fattat beslut om att en viss andel av de livsmedel som upphandlas ska vara ekologiska. Det är viktigt att den verksamhet som bedrivs i projektform för att sprida kunskap om upphandling och användning av ekologiska livsmedel inom offentlig sektor kan fortsätta. De erfarenheter som gjorts i dessa projekt bör samlas upp i form av en nationell kunskapsbank. Vidare är det positivt att insatserna för att nå en mer hållbar livsmedelskonsumtion har breddats så att även faktorer som transportbehov, klimatpåverkan och säsonganpassning täcks in. Konsumenterna har en viktig roll när det gäller att påverka utbudet och efterfrågan på ekologiska livsmedel. Det finns skäl att arbeta vidare med insatser som underlättar för såväl konsumenter som offentlig sektor och näringslivet att göra miljöriktiga val.

Ekologiskt forum har samlat många olika aktörer som bidragit till verksamheten med egna resurser. Statens bidrag har gjort det möjligt att hålla samman arbetet. Uppdraget från regeringen att ta fram en aktionsplan har ökat statusen på verksamheten. Genom att fokusera på hela livsmedelskedjan har områden lyfts fram som är av stor vikt för den ekologiska produktionens utveckling. Det är värdefullt för den fortsatta utvecklingen av marknaden för

ekologiska produkter att det även fortsättningsvis finns en mötesplats för olika intressenter inom den ekologiska produktionen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och utgångspunkter

Bakgrund

Ekologiskt jordbruk innebär odling och djurhållning där man strävar efter miljöhänsyn, resurshushållning och en hög självförsörjningsgrad. Både vad gäller växtnäring och foder utnyttjar man främst på platsen givna och förnybara resurser. Kemiska bekämpningsmedel och lättlöslig handelsgödsel används inte i ekologisk odling. Växtskydd baseras i stället på en varierad växtföljd. Vallen med sin blandning av gräs- och kvävefixerande baljväxter spelar en avgörande roll för växtnäringens försörjning. Tillsammans med en anpassad jordbearbetning och mekanisk ogräsbekämpning är växtföljden viktig för att hålla ogräsen på en hanterbar nivå. Inom den ekologiska djurhållningen anpassas djurtätheten till gårdens förmåga att producera foder. En djurtäthet som är anpassad till den tillgängliga spridningsarealen för stallgödseln ger möjlighet till ett effektivt utnyttjande av dess växtnäringssinnehåll och minskad risk för växtnäringsskador till vatten.

För den ekologiska produktionen fastställde riksdagen 1994 ett mål om att 10 % av den svenska åkerarealen ska vara ekologiskt odlad 2000. Därefter har regeringen fastställt mål för ekologisk produktion² 2005 och 2010. Riksdagen behandlade våren 2006 regeringens skrivelse Ekologisk produktion och konsumtion – mål och inriktning till 2010.³ Av skrivelsen framgår att ekologisk produktion är ett medel i arbetet med att nå de miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutat, och då främst miljö kvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap, Giftfri miljö och Ett rikt växt- och djurliv men även Grundvatten av god kvalitet. Den nuvarande regeringen har deklarerat att den inte har för avsikt att ändra på innebörden i denna skrivelse.⁴ Regeringen har även satt upp mål för den ekologiska produktionen i landsbygdsprogrammet som motsvarar 2010 års mål om andelen certifierad ekologisk jordbruksmark. Miljö- och jordbruksutskottet pekade i sitt ställningstagande till 2006 års skrivelse bl.a. på att det är viktigt att främja en ökad konsumtion av ekologiska livsmedel för att få en väl fungerande marknad och därigenom bidra till en positiv utveckling av den ekologiska produktionen.⁵

² Med ekologisk produktion avses i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning sådan produktion som, enligt EU:s regler, ger producenten rätt att sälja produkten som ekologisk, dvs. certifierad ekologisk produktion.

³ Skr. 2005/06:88.

⁴ Webbplatsen www.regeringen.se, 2009-04-27.

⁵ Bet. 2005/06:MJU20.

Utskottets uppföljning

I utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Riksdagen beslutade i juni 2006 om riktlinjer för att fortsätta utveckla riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. Av dessa framgår att utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet omfattar dels fördjupade uppföljningar och utvärderingar, dels uppföljningar och utvärderingar av den resultatinformation som regeringen lämnar i budgetpropositionen och resultatkrivelser.

Sedan 1990-talet har statsmakterna strävat efter att öka den ekologiska livsmedelsproduktionen. Mot bakgrund av att ekologisk produktion är ett medel i arbetet med att nå de miljökvalitetsmål riksdagen beslutat och att riksdagen avsätter drygt 500 miljoner kronor per år för fortsatt utveckling har miljö- och jordbruksutskottet beslutat att följa upp de insatser som görs och de resultat som uppnås inom området.

1.2 Syfte och inriktning

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 17 juni 2009 att genomföra ett uppföljningsprojekt om ekologiskt jordbruk. Utskottets uppföljning syftar till att ge miljö- och jordbruksutskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför behandlingen av budgetpropositionen för 2011 och inför eventuella förändringar av lagstiftningen om ekologisk produktion samt inför beredningen av motioner. Utskottets uppföljning har inriktats på att belysa följande frågeställningar.

- Vilka insatser gör staten för att målen för den ekologiska jordbruksproduktionen och för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel ska uppnås? Vad gör EU?
- Vilka resultat har dessa insatser fått hittills?
- Vilka problem och möjligheter finns när det gäller den fortsatta utvecklingen för produktion och offentlig konsumtion? Finns det t.ex. problem i utformningen eller tillämpningen av regelverket? Vad betyder den nya EU-märkningen (i förhållande till Kravmärkningen)? Hur påverkar reglerna för offentlig upphandling den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel?

1.3 Genomförande

Inom miljö- och jordbruksutskottet finns en särskild uppföljnings- och utvärderingsgrupp som har ansvarat för genomförandet av uppföljningen. I gruppen ingår en representant för varje parti. Gruppen består av utskottskansliet. Underlagen till uppföljnings- och utvärderingsgruppen har tagits fram av utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst i nära samarbete med utskottskansliet.

I december 2009 behandlade uppföljnings- och utvärderingsgruppen en förstudie om ekologiskt jordbruk. Uppföljningen inleddes i januari 2010.

Uppföljningen bygger dels på tidigare redovisade utvärderingar och utredningar som behandlat ekologisk produktion och konsumtion, dels på intervjuer med berörda myndigheter och organisationer. Intervjuer har bl.a. genomförts med Jordbruksdepartementet, Jordbruksverket, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings samt Skåne län, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Ekologiska Lantbrukarna och Ekologiskt forums uppföljning av Aktionsplan 2010. Vidare har Krav och de olika certifieringsorganen Aranea certifiering AB, Smak AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB tillfrågats om regelverket för ekologisk produktion.

I uppföljningen har en genomgång gjorts av nationella och internationella regelverk och av olika insatser som vidtagits för att stimulera ekologisk produktion och offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. Vidare har statistik över den ekologiska jordbruksproduktionen och den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel analyserats.

Tre län har besökts och studerats närmare med avseende på situationen för ekologisk produktion och konsumtion. Det är Jämtlands, Jönköpings och Skåne län. I dessa län har även kontakter tagits med kommuner och landsting i syfte att följa upp arbetet med att nå målet om att 25 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska vara ekologisk 2010. Länen har studerats med avseende på vilka olika typer av stöd som finns för ekologiska producenter i regionen samt vilka problem och möjligheter vad gäller produktion, försäljning och distribution som förekommer. Vidare har frågan om eventuella problem förknippade med certifiering av ekologisk produktion belysts.

Uppföljningen av arbetet med att öka den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel har inriktats mot en kartläggning av de insatser som vidtagits av staten, kommunerna och landstingen för att nå målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel. Därutöver har en genomgång gjorts av hur reglerna för offentlig upphandling påverkar den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel.

Delar av rapporten har i utkastform överlämnats till myndigheter och organisationer som intervjuats för faktagranskning.

1.4 Avgränsningar

Uppföljningen har avgränsats till odling och djurhållning inom jordbruket. Vidare har uppföljningen inriktats mot primärproduktionen. Det innebär att den del av livsmedelskedjan som avser livsmedelsförädling inte ingår i uppföljningen. När det gäller försäljning och distribution av ekologiska livsmedel behandlas i första hand den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel.

I uppföljningen ingår inte att värdera eller bedöma huruvida ekologiskt framställda livsmedel är hälsosammare att äta än konventionellt framställda

livsmedel. Det har heller inte ingått i uppföljningen att bedöma om ekologisk produktion är bättre för miljön än vad konventionell produktion är.

Uppföljningen har avgränsats till insatser som i första hand avser att stimulera ekologisk produktion och konsumtion. Detta innebär t.ex. att det inte har ingått att belysa statens insatser för att underlätta för startande och drivande av små och medelstora företag.

2 Statens styrning av ekologisk produktion och konsumtion

I detta kapitel ges inledande beskrivningar av statens styrning av ekologisk produktion och konsumtion samt riksdagens tidigare behandling i frågan. I kapitlet redovisas målen för ekologisk produktion och konsumtion samt de miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat. I kapitlet ges även översiktliga beskrivningar av regelverk inom området och av de myndigheter som är verksamma.

2.1 Mål för ekologisk produktion och konsumtion

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljning av den ekologiska produktionen och den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel utgår från de mål som regeringen 2006 redovisade i skrivelsen Ekologisk produktion och konsumtion – mål och inriktning till 2010.⁶ Ekologisk jordbruksproduktion är från samhällelig utgångspunkt ett medel i arbetet med att nå riksdagens miljökvalitetsmål.⁷ Flera av de 16 miljökvalitetsmålen berör jordbruket. Enligt skrivelsen är den ekologiska produktionen främst ett verktyg för att nå miljökvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap, Giftfri miljö och Ett rikt växt- och djurliv men även Grundvatten av god kvalitet.⁸ Vidare angavs att ekologisk produktion också kan bidra till att uppnå miljökvalitetsmålen Ingen övergödning och Begränsad klimatpåverkan.

Regeringen gjorde följande bedömning av målen för ekologisk produktion och inriktningen för arbetet med konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor till 2010:

- Den certifierade ekologiska odlingen borde vid utgången av 2010 uppgå till *minst 20 % av landets jordbruksmark*.
- Den certifierade ekologiska produktionen av *mjölk, ägg och kött* från idisslare borde *öka markant*.
- Den certifierade produktionen av *griskött och matfågel* borde *öka kraftigt*.
- Efterfrågan på ekologiska livsmedel och marknadsutvecklingen, inklusive produktutveckling och distribution, är avgörande för om målen kan nås. För att stimulera en positiv utveckling av marknaden borde konsumtionen av certifierade ekologiska livsmedel i offentlig sektor öka. Enligt reger-

⁶ Skr. 2005/06:88.

⁷ Riksdagen beslutade våren 1999 och hösten 2005 om totalt 16 nationella miljökvalitetsmål. Riksdagen har vidare beslutat om delmål och åtgärdsstrategier i syfte att nå målen. Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183. Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36. Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3.

⁸ Skr. 2005/06:88.

ingen borde inriktningen vara att 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel ska avse ekologiska livsmedel 2010.

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade skrivelsen i maj 2006. Utskottet instämde med vad regeringen anfört i skrivelsen och avstyrkte samtliga motionsyrkanden, huvudsakligen med hänvisning till vad som anfördes i skrivelsen, utskottets tidigare ställningstaganden och det pågående arbetet på området.⁹

Underlag till regeringens beslut om mål för den ekologiska produktionen 2010

Förutsättningarna för ekologisk livsmedelsproduktion har utretts av Jordbruksverket. I november 2004 lämnades ett förslag till regeringen om ett mål för ekologisk produktion fram till 2010.¹⁰ Jordbruksverket föreslog att minst 15 % av jordbruksmarken, minst 10 % av mjölkorna, ungnötet, lammen för slakt och värphönorna samt minst 1 % av grisarna och matfåglarna ska finnas i certifierad produktion eller genomgå omläggning till ekologisk produktion 2010.

Jordbruksverket bedömde att de föreslagna målen kan nås förutsatt att marknaden för ekologiska produkter utvecklas starkt. Utifrån de analyser som Jordbruksverket har gjort av den ekologiska produktionens möjlighet att bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås föreslog verket att syftet med målen borde vara att få till stånd en

- ökad omläggning av konventionell produktion som bedrivs med hjälp av stor användning av kemiska bekämpningsmedel
- ökad omläggning av produktion med hög djurtäthet
- ökad omläggning av nötkreatursföretag med spannmålsodling
- ökad omläggning av företag med slaktsvin eller slaktkyckling
- ökad omläggning av produktion med ensidig växtodling
- fortsatt omläggning av övriga produktionsinriktningar.

Målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel fördes ursprungligen fram av Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen, i betänkandet *Bilen, biffen, bostaden, hållbara laster – smartare konsumtion 2005*.¹¹

2.2 Riksdagens tidigare behandling av mål för ekologisk produktion

Miljö- och jordbruksutskottet har behandlat frågor om ekologiskt livsmedelsproduktion vid ett flertal tillfällen. Våren 2010 konstaterade utskottet att den

⁹ Bet. 2005/06: MJU20.

¹⁰ Jordbruksverkets rapport 2004:19.

¹¹ SOU 2005:51.

ekologiska produktionen utgör ett led i utvecklingen mot en uthållig livsmedelsproduktion. Detta gjordes i samband med behandlingen av 2010 års vårproposition då riksdagen tog ställning till en motion som bl.a. avsåg ökat ekonomiskt stöd till ekologisk produktion.¹² Utskottet avstyrkte motionsförslaget om ett ökat ekonomiskt stöd till ekologisk produktion med hänvisning till att det vore oklokt att nu ta ställning till ytterligare stöd till den ekologiska produktionen innan resultatet av utskottets uppföljning om ekologisk produktion är genomförd. Utskottet angav också som sin mening att marknaden för ekologiska produkter på sikt kommer att kunna utvecklas på egna villkor.

Utskottet konstaterade vidare att produktionsformen bidrar till att nå en god vattenkvalitet i och med att kemiska växtskyddsmedel inte används. Vidare angav utskottet att odlingsformen också har positiva effekter med avseende på biologisk mångfald och hållbar och resurseffektiv produktion samt på möjligheten att nå flera av de nationella miljökvalitetsmålen. Utskottet bedömde att ekologisk produktion och förädling av ekologiska produkter samt annan produktion med mervärden kan skapa förutsättningar för nya företag på landsbygden.

Statsmakternas tidigare mål för ekologisk produktion

Statsmakterna har satt upp mål för den ekologiska produktionen vid två tillfällen före de nu gällande målen för 2010. Riksdagen lade 1994 fast målet att 10 % av den svenska åkerarealen skulle vara ekologiskt odlad 2000.¹³ På uppdrag av regeringen tog Jordbruksverket fram en handlingsplan för genomförandet av detta.¹⁴ Målet uppnåddes under 1999.¹⁵ Det fanns ingen målsättning om att en viss del av produktionen skulle vara certifierad ekologisk produktion.

Regeringen uppgav 1997, i propositionen Hållbart fiske och jordbruk, att den ekologiska produktionen bör ses som en del i en strategisk satsning för ett hållbart svenskt jordbruk och som en spjutspets i arbetet med att miljöanpassa jordbruket. Regeringen fastställde att statsmakternas huvuduppgift vad gäller att underlätta omställningen till ekologisk produktion bör vara att stödja forskning, försöks- och utvecklingsverksamhet samt information, utbildning och rådgivning. Att svara för marknadsföring och konsumentinformation om ekologiska livsmedel borde dock, enligt regeringen, vara näringsens ansvar även om regeringen inledningsvis avsatt medel för dessa ändamål.¹⁶ Jordbruksutskottet konstaterade i samband med behandlingen av propositionen att en ökad efterfrågan på ekologiska produkter i kombination med miljöersättningar samt insatser inom forskning, försöks- och utvecklingsverksamhet, utbildning och information driver på utvecklingen av den ekologiska produktionen. Utskottet delade vidare regeringens bedömning att det bör vara när-

¹² Yttr. 2009/10:MJU4y, mot. 2009/10:Fi15.

¹³ Prop. 1993/94:157, bet. 1993/94:JoU22, rskr. 1993/94:272.

¹⁴ Jordbruksverkets rapport 1996:3.

¹⁵ Jordbruksverkets rapport 1999:10.

¹⁶ Prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9.

ingens ansvar att stå för marknadsföring och konsumentinformation om ekologiska livsmedel.¹⁷

År 1999 satte regeringen upp mål för ekologisk produktion fram till 2005 i en skrivelse om hållbar utveckling av landsbygden. Målet innebar att produktionen borde ha fördubblats (20 %) till år 2005 och att den ekologiska animalieproduktionen borde öka. Av antalet mjölkkor och slaktdjur av nöt och lamm borde 10 % finnas i ekologisk produktion år 2005. Regeringen angav också att den ekologiska produktionen från en samhällelig utgångspunkt skulle ses som ett medel i arbetet med att nå flera av de nationella miljömålen och som ett steg mot en uthållig utveckling av jordbrukssektorn. Det bedömdes också vara viktigt att skapa förutsättningar för en marknadsutveckling där konsumenternas efterfrågan av ekologiska livsmedel kan tillgodoses och där produktionen kan ske utan permanenta produktionsstöd.¹⁸ År 2001 tog Jordbruksverket fram en handlingsplan för arbetet med att nå regeringens mål.¹⁹ Målet för den ekologiska odlingen uppnåddes i stort sett i och med att den ekologiska åkerarealen uppgick till drygt 19 % av den totala åkerarealen i landet 2005. Huvuddelen av marken var inte certifierad som ekologisk.²⁰

2.3 Landsbygdsprogrammets mål för ekologisk produktion 2013

I landsbygdsprogrammet 2007–2013 finns mål för omfattningen av den ekologiska produktionen och resultatet av de åtgärder som finansieras inom ramen för programmet.²¹ Målen för omfattningen av de ekologiska produktionsformerna är att

- 21 000 lantbrukare får ersättning för ekologiska produktionsformer (inklusive ersättning för mark i karens och ersättning för kretsloppsriktad produktion), varav minst 12 000 brukare i ekologiskt certifierad produktion
- 700 000 hektar av jordbruksmarken ingår i ekologiskt certifierad produktion (inkl. karens) eller i kretsloppsriktad produktion, varav minst 610 000 hektar inom ekologiskt certifierad produktion (motsvarar att ca 20 % av jordbruksmarken är certifierad)
- 160 000 djurenheter ingår i ekologiskt certifierad produktion (inkl. karens) eller i kretsloppsriktad produktion, varav minst 150 000 djurenheter inom ekologiskt certifierad produktion.

¹⁷ Bet. 1997/98:JoU9 Hållbart fiske och jordbruk.

¹⁸ Skr. 1999/2000:14, bet. 1999/2000:MJU2, rskr. 1999/2000:91.

¹⁹ Jordbruksverkets rapport 2001:11.

²⁰ Skr. 2005/06:88.

²¹ Regeringskansliet 2010, Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013. Version Mars 2010.

Målen för resultatet av de åtgärder som finansieras är, enligt landsbygdsprogrammet, att motsvarande 20 % av jordbruksmarken²² brukas

- på ett framgångsrikt ekologiskt sätt
- så att marker inte växer igen eller överges
- så att det bidrar till en förbättrad vattenkvalitet
- så att markkvaliteten förbättras.

Dessutom finns ett mål om att 210 000 hektar av jordbruksmarken i Götalands södra slättbygder och norra slättbygder samt Svealands slättbygder ska vara ekologiskt certifierade.

De ekonomiska stöd och ersättningar som finns för att stimulera den ekologiska livsmedelsproduktionen finansieras i första hand inom ramen för landsbygdsprogrammet. Inom ramen för programmet betalas årligen ca 500 miljoner kronor ut till lantbrukare i form av miljöersättning för ekologisk produktion och kretsloppsriktad produktion. Landsbygdsprogrammet är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik och löper under en sjuårsperiod. Sverige har möjlighet att anpassa åtgärderna inom programmet till svenska förhållanden inom vissa ramar. Miljöersättningarna delfinansieras av svenska staten och EU till ungefär lika stora delar.

2.4 Ekologisk produktion och miljö kvalitetsmålen

Ekologisk jordbruksproduktion är, som framgått ovan, ett medel i arbetet med att nå riksdagens miljö kvalitetsmål, främst miljö kvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap, Giftfri miljö och Ett rikt växt- och djurliv men även Grundvattnen av god kvalitet.²³ Vidare bedömdes att ekologisk produktion också kan bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning och Begränsad klimatpåverkan.²⁴

Regeringen skriver i landsbygdsprogrammet 2007–2013 att ekologisk produktion direkt och indirekt ska medverka till att uppfylla flera av miljö kvalitetsmålen. Ekologisk produktion ger, enligt regeringen, positiva effekter för den biologiska mångfalden dels genom en varierad växtföljd med vanligen stor andel vall, dels genom att kemiska växtskyddsmedel inte används i produktionen. Anpassningen av djurtätheten till foderproduktionsförmågan innebär en positiv miljö fördel genom att detta ger ett incitament för jordbrukaren att hushålla med den växtnäringensresurs som finns i stallgödseln. Vidare anges att vallodling och användning av organiska gödselmedel medför positiva effekter för markens långsiktiga produktionsförmåga, främst genom dess effekt på markstruktur och mullhalt.

²² Av punkterna nedan motsvarar resultatet för den första punkten målet för certifierad produktion (610 000 ha). Övriga punkter motsvarar målet för certifierad och kretsloppsriktad produktion (700 000 ha).

²³ Skr. 2005/06:88.

²⁴ Skr. 2005/06:88.

Miljömålssystemet infördes genom att riksdagen våren 1999 beslutade om en ny målstruktur för det nationella miljöarbetet.²⁵ Miljöarbetet organiserades utifrån 15 miljö kvalitetsmål som ersatte ca 170 olika miljö mål. Systemet har därefter utvecklats med beslut om delmål, åtgärdsstrategier och ett sextonde miljö kvalitetsmål. Flertalet av delmålen har haft 2010 som målår. Inledningsvis var syftet med miljömålssystemet att följa upp tillståndet i miljön. Succesivt har kraven på att systemet även ska leverera konsekvensanalyserade förslag skärpts.²⁶

Miljömålsrådet inrättades i januari 2002 som en del av miljömålsarbetet. Rådet var en instans för samråd och samverkan i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen och har sedan det bildades årligen lämnat en redovisning till regeringen beträffande utvecklingen av arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. Miljömålsrådet har även haft till uppgift att till regeringen redovisa fördjupade utvärderingar av läget när det gäller infriandet av miljö kvalitetsmålen.

Riksdagen beslutade i juni 2010 om ny en målstruktur för miljöarbetet. Organisatoriskt innebär beslutet att Miljömålsrådets ansvar för miljömålssystemet upphör och att Naturvårdsverket får ett utökat ansvar för samordning av myndigheternas miljö måluppställning. Vidare beslutade regeringen den 1 juli 2010 att inrätta en parlamentariskt sammansatt beredning, biträdd av regeringens utsedda experter och sakkunniga, som ska lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Utvärdering med förslag om inrättande av delmål för ekologisk produktion

Miljömålsrådet föreslog 2008 i sin fördjupade utvärdering bl.a. att ett delmål avseende ekologisk produktion för miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap borde införas.²⁷ Förslaget var att införa ett delmål om att 20 % av jordbruksmarken ska vara certifierad för ekologisk produktion senast 2020. För att målet ska bedömas som uppfyllt krävs, enligt förslaget, att certifierad ekologisk produktion förekommer i allt väsentligt i hela landet. Miljömålsrådet motiverar förslaget med att målet endast avser att lägga grunden för ekologisk produktion, dvs. mark för odling och bete. Vad som produceras bör styras av marknadens efterfrågan. Ekologisk produktion är, enligt rådet, positiv för den biologiska mångfalden genom att den bidrar till ökad variation. Rådet konstaterade att variationen, för jordbruket som helhet, är minst och specialiseringen längst kommen i slättbygd och att ekologisk odling därför kan antas ha bäst förutsättningar att ge positiv effekt på den biologiska mångfalden i slättbygd. För att följa upp målet om ett rikt odlingslandskap används indikatorer för ekologisk animalieproduktion, ekologisk mjölk och ekologiskt odlad mark.

²⁵ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183.

²⁶ SOU 2009:83 Miljö målen i nya perspektiv.

²⁷ Miljömålsrådet 2008.

Regionala miljömål för ekologisk produktion och konsumtion

Samtliga län har beslutat om egna regionala miljömål under de olika nationella miljömålen. En genomgång av Miljömålportalen visar att i stort sett samtliga län har fastställt egna mål om ökad ekologisk produktion eller ökad offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. De flesta län har lagt in de egna målen under det nationella miljömålet Ett rikt odlingslandskap. Några län har valt att knyta mål för ekologisk produktion och konsumtion till miljömålet Giftfri miljö. Som en del av miljömålsarbetet har länen även tagit fram handlingsprogram eller åtgärdsprogram med åtgärder som syftar till att de länsegna målen ska nås.

Utredning med förslag till ett förändrat miljömålssystem

I juli 2008, dvs. några månader efter det att miljömålsrådet redovisat sin fördjupade utvärdering, tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation. Uppdraget slutredovisades i september 2009.²⁸ Förslagen syftar till att precisera riksdagens, regeringens och myndigheternas roller när det gäller den samhällsomställning som behöver ske inom en generation. Vidare syftar förslaget till att ge miljömålssystemet ett tydligt internationellt perspektiv. Vikten av det löpande miljöarbetet inom bl.a. myndigheter, kommuner och företag betonas. Utredningen föreslog vidare att begreppet delmål skulle utgå ur miljömålssystemet. I stället borde etappmål för samhällsomvandlingen tas fram. Enligt utredningens bedömning kan de flesta delmål omvandlas till etappmål.

Riksdagens beslut om förändringar i miljömålssystemet

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete²⁹ behandlas förslag från Miljömålsrådets fördjupade utvärdering och utredningsförslaget om förändringar i miljömålen struktur och organisation. De förslag som Miljömålsrådet lämnade i sin fördjupade utvärdering 2008 har delvis tidigare behandlats i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik³⁰ och i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.³¹

Som framgår ovan föreslog Miljömålsrådet 2008 att ett delmål för ekologisk produktion borde inrättas under miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. I miljömålspropositionen anger regeringen att certifierad ekologisk produktion ska stimuleras för att öka variationsrikedomen av livsmiljöer i odlingslandskapet. Förslaget om att införa ett delmål om ekologisk produktion för miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap behandlades inte i propositionen.

²⁸ SOU 2009:83 Miljömålen i nya perspektiv.

²⁹ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25.

³⁰ Prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299.

³¹ Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

I miljömålspropositionen föreslog regeringen att miljöarbetet i fortsättningen ska struktureras enligt följande:

- ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen
- miljökvalitetsmål som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till
- etappmål som anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Regeringen föreslog att generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmål av särskild vikt ska beslutas av riksdagen och att övriga etappmål ska beslutas av regeringen. Etappmålen ska i större utsträckning än delmålen vara målövergripande och mer inriktade på den samhällsomställning som behövs i ett generationsperspektiv. När etappmål beslutas behöver det, enligt regeringens förslag, framgå av beslutet vilken myndighet som får ansvar för att följa upp etappmålet. Vidare föreslås att bedömningsgrunden för miljökvalitetsmålen ska ändras. Den förändrade bedömningsgrunden innebär, enligt regeringen, att målen fortsatt är mycket ambitiösa – men inte formulerade på ett sätt som gör dem omöjliga att nå. De nu gällande delmålen bör upphöra att gälla när nya etappmål finns på plats.³² Riksdagen har godkänt regeringens förslag. I samband med riksdagsbehandlingen ställde sig miljö- och jordbruksutskottet bakom de bedömningar som regeringen gjort i propositionen. Samtliga motionsyrkanden avstyrktes. I utskottets betänkande finns 10 reservationer.³³

2.5 Reglering av ekologisk produktion

Ekologisk produktion och offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel regleras både i EU:s regelverk och i den svenska lagstiftningen. I och med att jordbruket är en del av den gemensamma marknaden är EU:s lagstiftning överordnad den svenska lagstiftningen. Svenska lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter kompletterar EU:s regler.

Det är viktigt att skilja på det regelverk som anger vad som krävs för att en produkt ska få marknadsföras och säljas som ekologisk och det regelverk som anger vad som krävs för att en lantbrukare ska kunna tillgodoräkna sig ekonomisk ersättning för ekologisk produktion i form av miljöersättning. Reglerna för miljöersättningen är inte lika strikta som certifieringsreglerna, men för att en lantbrukare ska få full miljöersättning krävs att den ekologiska produktionen är certifierad. I detta avsnitt beskrivs regleringen av den ekologiska produktionen. De olika regler som styr ekonomisk ersättning till ekologisk produktion redovisas i avsnitt 2.5.

³² Riksdagsbeslutet innebär att delmålet Begränsad klimatpåverkan för 2020 benämns etappmål.

³³ Bet. 2009/10:MJU25, rskr 2009/10:377.

2.5.1 EU:s regler för ekologisk produktion

EU:s regelverk för ekologisk produktion har omarbetats under senare år. Europeiska rådet utfärdade 2007 en förordning till vilken kommissionen 2008 utfärdade två förordningar med tillämpningsföreskrifter:³⁴

- Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91
- Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll
- Kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008 av den 8 december 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 vad gäller ordningen för import av ekologiska produkter från tredjeländer.

EG-förordningarna ska i allt väsentligt tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2009. Förordningarna utgör minimiregler som måste följas av alla som producerar eller hanterar ekologiska produkter och livsmedel. I rådets förordning redovisas övergripande principer för ekologisk produktion. Det framgår att syftet med regelverket är att det ska utgöra grunden för en hållbar ekologisk produktion, sörtja för en väl fungerande inre marknad, garantera sund konkurrens, inge förtroende hos konsumenterna och skydda deras intressen. Vidare anges att förordningen ska tillämpas på vissa produkter från jordbruk, inklusive vattenbruk, om produkterna släpps ut på marknaden eller är avsedda att släppas ut på marknaden.³⁵ Förordningen gäller alla aktörer som ägnar sig åt verksamhet inom något led av produktion, beredning och distribution av ekologisk produktion.

Kommissionens förordningar konkretiserar rådets förordning. I förordning 889/2008 regleras bl.a. villkor för produktion, bearbetning, förpackning, transport, märkning och kontroll. I förordning 1235/2008 finns tillämpningsbestämmelser för import av ekologiska produkter. Regelverket innefattar bl.a. bestämmelser om erkännande och översyn av kontrollorgan och kontrollmyndigheter i tredjeländer.

2.5.2 Svenska lagar och förordningar om ekologisk produktion

Nationella lagar och förordningar reglerar i huvudsak ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter vad gäller kontroll, sanktioner och bemyndiganden som medlemsländerna, enligt EU:s förordningar om ekologisk produktion, är

³⁴ Tidigare angavs villkoren för det ekologiska jordbruket i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter.

³⁵ De produkter som omfattas är levande eller obearbetade jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter för livsmedelsändamål, foder, vegetativt förökningsmaterial och utsäde. Jäst som används som livsmedel eller foder omfattas också. Produkter från jakt på vilda djur eller fiske efter viltlevande arter ska däremot inte anses vara ekologisk produktion.

skyldiga att ombesörja. Regeringen har i förordningen (2009:27) om ekologisk produktion angivit vilka myndigheter som ska svara för de olika uppgifter som Sverige ska genomföra enligt EU-förordningarna. Sedan tidigare finns lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter som syftar till att komplettera rådets numera icke gällande förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter. Detta innebär att det inte finns någon lag som hänvisar direkt till de nu gällande EU-förordningarna.

Enligt uppgift från Jordbruksdepartementet kan lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter fortfarande tillämpas även om den syftar till att komplettera den upphävda förordningen nr 2092/91. Det beror, enligt uppgift, på att det i den nu gällande förordningen 834/2007 görs en hänvisning till den upphävda förordningen. Det faktum att vissa områden, som t.ex. vattenbruk, inte omfattades av de tidigare EU-förordningarna som den svenska lagen hänvisar till gör att det inte finns någon svensk lagstiftning som kompletterar EU-regelverket på dessa områden. Detta innebär, enligt uppgift från Jordbruksdepartementet, t.ex. att det inte går att peka ut Fiskeriverket som ansvarig myndighet för vattenbruket eftersom detta måste fastställas i lag först.

Inom Regeringskansliet har man påbörjat arbetet med att ta fram en lag som anknyter till de nya EU-förordningarna om ekologisk produktion. I juni 2009 publicerade Jordbruksdepartementet en departementsskrivelse³⁶ med förslag till en ny lag om ekologisk produktion. Syftet med lagförslaget är att anpassa den svenska lagstiftningen om ekologisk produktion till nya EG-förordningar på området och lagar och förordningar på likartade områden, särskilt livsmedelslagen (SFS 2006:804). I utredningen föreslogs att den nya lagen om ekologisk produktion ska träda i kraft den 1 april 2010. Lagförslaget bereds inom Regeringskansliet.

Av departementsskrivelsen framgår att EU-förordningarna från 2007 och 2008 i stort sett innehåller samma materiella regler som de gamla EG-förordningarna. Jordbruksdepartementet redovisar att genom de nya förordningarna har regelverkets struktur förtydligats, och det framgår tydligare vilka principer som reglerna grundar sig på. Vidare anges att märkningsreglerna har ändrats i vissa avseenden. Vad gäller den svenska lagstiftningen framgår det att innehållet i lagen (1995:551) om EG:s förordning om ekologiskt framställda produkter i sak har överförts till förslaget på ny lagstiftning. Därtill föreslås ett antal kompletterande bestämmelser, främst i syfte att underlätta för kontrollmyndigheterna att utöva sin kontroll. Det föreslås bl.a. nya bestämmelser om kommunal samverkan i kontrollen, om omhändertagande av vara, om hjälp av polismyndighet och om administrativa sanktionsavgifter.

³⁶ Ds 2009:27, Ny lag om ekologisk produktion.

Jordbruksverkets föreskrifter och vägledningar

Regeringen har delegerat viss beslutanderätt rörande den ekologiska produktionen till Jordbruksverket.³⁷ Verket har bl.a. beslutat om villkor för utsäde i ekologisk produktion i enlighet med rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.³⁸ Besluten publiceras på Jordbruksverkets webbplats och ingår i Jordbruksverkets författningssamling SJVFS under rubriken Föreskrifter.

För att underlätta för lantbrukare, rådgivare och kontrollorgan att följa EU:s regler om produktion, beredning, förvaring och import av ekologiskt framställda jordbruksprodukter och livsmedel tar Jordbruksverket fram vägledningar till regelverket där regelverket sammanfattas och förklaras. I april 2010 hade verket publicerat sex olika vägledningar om EU:s regler för ekologisk produktion på sin webbplats. Jordbruksverket poängterar att deras vägledningar inte är en del av regelverket för ekologisk produktion utan ett hjälpmedel för att lättare kunna orientera sig i och förstå EU:s regelverk.

2.5.3 Kontroll och certifiering av ekologisk produktion

Alla EU-länder är skyldiga att upprätta ett särskilt kontrollsystem för ekologiska produkter. Detta kan se olika ut i olika länder. Bland annat ska behöriga myndigheter utses på området, och en behörig myndighet får delegera kontrolluppgifter till privata kontrollorgan som är ackrediterade och godkända enligt krav i lagstiftningen. Sverige har, liksom de flesta andra EU-länder, valt att delegera kontrollen av ekologisk primärproduktion till privata kontrollorgan med rätt att certifiera ekologiska lantbrukare. Kontrollorganet gör minst ett kontrollbesök varje år.

För att en producent ska få märka och marknadsföra produkter som ekologiska krävs att produktionen certifieras och kontrolleras av ett godkänt kontrollorgan. EU:s regler utgör ett grundläggande krav för certifieringen. Certifiering kan även göras enligt Kravs³⁹ regler, som i vissa avseenden är striktare än EU-reglerna. Krav ger ut en samlad dokumentation över de regler som gäller för dem som valt Kravcertifiering. De egna reglerna anpassas i samband med att organisationen årligen ger ut en uppdaterad utgåva av sitt regelverk. Krav försöker, enligt uppgift, alltid stämma av regelförändringar med Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

Swedac, som är en statlig myndighet med uppgift att bl.a. verka som nationellt ackrediteringsorgan, ansvarar för att ackreditera och godkänna kontrollorganen och att kontrollera att organen följer angivna regler. Antalet godkända kontrollorgan i Sverige har sedan 2006 ökat från ett till fyra. De

³⁷ I förordning (2009:27) om ekologisk produktion delegeras frågor som rör produktion och hantering i övrigt, och som enligt EU:s förordningar ska beslutas av en behörig myndighet eller en medlemsstat, till Jordbruksverket.

³⁸ SJVFS 2009:21.

³⁹ Krav bildades 1985 för att skapa en trovärdig märkning av ekologiska livsmedel och förenkla för konsumenter. Krav drivs i formen av en ekonomisk förening med 26 rikstäckande medlemsorganisationer.

bolag som har rätt att kontrollera och certifiera ekologiska livsmedel är: Aranea certifiering AB, Smak AB, HS Certifiering AB och Valiguard AB.⁴⁰ Samtliga har rätt att certifiera enligt EU:s regler och enligt Kravs regler. Kontroll av s.k. kretsloppsriktad produktion (benämndes tidigare icke certifierad ekologisk produktion) som får miljöersättning enligt landsbygdsprogrammet, genomförs av Jordbruksverket och länsstyrelserna.

EU-kommissionen beslutade i mars 2010 om en ändring av reglerna för användning av EU:s logotyp för ekologisk produktion.⁴¹ Förändringen innebär att EU:s nya symbol för ekologiska produkter ska användas för att marknadsföra färdigförpackade ekologiska livsmedel producerade inom EU fr.o.m. den 1 juli 2010. Om logotypen används, vilket inte är obligatoriskt för varor importerade från tredje land, ska också jordbruksråvarornas produktionsplats framgå. Det kommer att vara möjligt att använda andra symboler för ekologisk produktion, som t.ex. Kravs märke, parallellt med EU:s symbol.

Skillnader mellan Kravmärkt produktion och ekologisk produktion enligt EU:s regler

Kravs regler är mer långtgående på vissa områden än de krav som EU ställer genom sitt regelverk för ekologisk produktion. Det gäller t.ex. regleringen av djurens levnadsvillkor och produktionens klimateffekter. Krav har även regler för arbetsvillkor och sociala förhållanden vid produktionsplatsen. Nedan redovisas exempel på skillnader i de regler som gäller för EU-certifiering och Kravcertifiering.

- För att uppfylla Kravs produktionsvillkor ska grisar kunna vara ute på betesmark större delen av dygnet under minst en sammanhängande period om 4 månader under sommarhalvåret. Under resten av året ska grisar ha tillgång till rastgård. EU:s regler innehåller inget krav på möjlighet till bete. Reglerna säger att ekologiska grisar ska ha permanent tillgång till utevistelse. Detta kan bestå i vistelse på rastgård om grisarna har möjlighet att gödsla och böka där. Vidare anges att grisarna helst ska ha möjlighet till bete under vegetationsperioden.
- Inom mjölkproduktionen gäller olika regler för samvaro mellan ko och kalv. Kalven ska gå längre tid hos kon enligt Kravs regler. Reglerna för betesgång skiljer sig också mellan Kravcertifiering och EU-certifiering.⁴²
- Inom växtodlingen är det för närvarande inte så stora skillnader mellan det två certifieringssystemen. Skillnaderna kommer att bli större i och med att Krav avser att införa regler som syftar till att minska växtodlingens klimatpåverkan.⁴³

⁴⁰ Inom vattenbruk finns det norska företaget Debio som är ackrediterat för certifiering av vattenbruk enligt Kravs regler och enligt EU-förordningen.

⁴¹ Kommissionens förordning (EU) nr 271/2010 av den 24 mars 2010 om ändring av förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 vad gäller Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion.

⁴² Uppgift från Aranea 2010-10-12.

⁴³ Uppgift från Aranea 2010-10-12.

- Till 2010 har Krav infört nya regler som gör att växthusodlingar ska klimatgodkännas. Reglerna säger att minst 80 % av den sammanlagda mängd energi som växthusodlingar använder för uppvärmning och belysning samt till kylrum och tillverkning av koldioxid ska komma från förnybar energi eller spillvärme. Motsvarande villkor finns inte i EU:s regler.
- Kravs regler medger certifiering av fler regelområden än EU-förordningen, t.ex. certifiering av restauranger, butiker och vild fisk.

2.6 Regler om miljöersättningen för ekologisk produktion

Ungefär 500 miljoner kronor betalas årligen ut i ersättning för ekologisk och kretsloppsriktad odling och djurhållning som en del av landsbygdsprogrammet. Det är länsstyrelsen i respektive län som behandlar ansökningarna om miljöersättning. Beviljad ersättning betalas ut av Jordbruksverket. Med miljöersättning avses att jordbrukaren får ersättning för det inkomstbortfall och de merkostnader som ekologisk produktion innebär. För att få ersättning för ekologisk produktion krävs att den sökande går in i ett femårigt s.k. åtagande för ekologisk produktion.

Miljöersättningen för ekologiska produktionsformer består av två delar, en för certifierad ekologisk produktion och en för kretsloppsriktad produktion. Kretsloppsriktad produktion är sådan produktion som förenklat uttryckt utförs enligt reglerna för ekologisk produktion men som inte certifierats eller är i karens för att bli certifierad.⁴⁴ Miljöersättningen betalas ut per odlad hektar och varierar beroende på vad som produceras. Ersättningsnivåerna har, enligt landsbygdsprogrammet, fastställts genom en jämförelse av de skillnader som finns mellan ekologisk respektive konventionell produktion vad gäller kostnader och intäkter. Detta innebär att det finns begränsningar i hur hög miljöersättningen för ekologisk produktion får vara.⁴⁵

Genomförda förändringar av landsbygdsprogrammet 2007–2013

Utformningen av miljöersättningen till ekologiska produktionsformer i landsbygdsprogrammet 2007–2013 ändrades jämfört med programperioden 2000–2006. Ett syfte med förändringarna är att stimulera certifierad ekologisk produktion. För att full miljöersättning ska betalas ut krävs numera att den ekologiska produktionen är certifierad eller i karens för att bli certifierad.⁴⁶

⁴⁴ Fram till 2010 benämndes kretsloppsriktad produktion icke certifierad produktion.

⁴⁵ Av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling framgår hur ersättningsnivåerna ska beräknas.

⁴⁶ EU:s regler är en grundnivå för certifieringen. Certifiering kan även göras enligt Kravs eller Demeterförbundets regler, som i vissa avseenden är striktare än EU-reglerna. Certifiering innebär att produktionen kontrolleras av ett godkänt organ som bl.a. gör minst ett kontrollbesök varje år. Kontrollen av produktion som inte är certifierad men som får miljöersättning genomförs av Jordbruksverket och länsstyrelserna. En

Tidigare var ersättningsnivån densamma för certifierad och icke certifierad produktion.

Ett syfte med att prioritera certifierad produktion är att det funnits starka tecken på att utbudet av ekologiskt certifierade produkter volymmässigt har varit för litet för att vara intressant för livsmedelsindustrin och grossister.⁴⁷ Detta kan begränsa utbudet av ekologiska varor och hämma konsumenternas efterfrågan på ekologiska livsmedel, vilket i förlängningen innebär ett hinder för en ökad ekologisk produktion. Ett annat syfte med de genomförda förändringarna av miljöersättningen är att utforma villkoren för ersättningen så att produktion som ger en hög miljönytta prioriteras av lantbrukarna. Enligt Jordbruksverket har grödor och djurslag där det är stor skillnad i produktions-sättet mellan ekologisk och konventionell produktion gynnats ekonomiskt av de genomförda förändringarna av ersättningsnivåerna. Bland annat ger produktion av slaktsvin, ägg och potatis högre ersättning nu jämfört med tidigare. Ersättningen för odling av certifierad potatis har t.ex. höjts från 2 200 kronor till 5 000 kronor per hektar.

Skillnaden mellan ersättningen till certifierad ekologisk produktion och kretsloppsriktad produktion har ökat stegvis sedan det förra landsbygdsprogrammet. Certifierad produktion gav dubbelt så hög ersättning för samtliga produktionsformer under 2009. I nya åtaganden fr.o.m. 2010 ger certifierad produktion av spannmål, proteingrödor, foderbetor och andra ettåriga grödor 125 % mer i ersättning än vad kretsloppsriktad produktion ger per odlad hektar. I nya åtaganden fr.o.m. 2010 kommer ersättningsnivåerna att justeras varannat år. Syftet är att marknadsanpassa ersättningen, vilket innebär att ersättningsnivån kan justeras antingen uppåt eller nedåt.

I landsbygdsprogrammet för 2007–2010 togs ersättningen för ekologisk vallodling bort. Detta motiverades med att det inte innebär någon egentlig miljönytta att mark som tidigare inte gödslats eller besprutats läggs om till en ekologisk produktion. En sådan omläggning ger heller inte upphov till några högre driftskostnader som motiverar en ekonomisk ersättning.⁴⁸

I samband med genomförandet av EU:s hälsokontroll för den gemensamma jordbrukspolitiken begärde Sverige hos kommissionen om att få ändra ersättningen till ekologisk produktion under innevarande programperiod. Detta motiverades bl.a. med att kostnaderna för att ingå ett femårsåtagande ökat sedan ersättningsnivåerna beräknades.⁴⁹ Kommissionen har godkänt att ersättningsnivåerna för certifierad ekologisk produktion av spannmål, proteingrödor, foderbetor och ettåriga grödor höjs med 150 kronor per hektar för nya åtaganden fr.o.m. 2010.

jordbrukare behöver inte ansluta hela sin areal till stödet. Från och med 2010 tillämpas en regel om förbud mot parallellproduktion fullt ut. Det innebär att det inte är tillåtet att ha ekologisk och konventionell produktion av samma gröda eller djur.

⁴⁷ Jordbruksverkets rapport 2004:19.

⁴⁸ Jordbruksverkets rapport 2010:1.

⁴⁹ Jordbruksdepartementet 2009. Förslag till ändring av Sveriges landsbygdsprogram för perioden 2007–2013. Pm 2009-12-11.

Kommissionen har även godkänt att en ersättning till certifierad ekologisk vallodling återinförs fr.o.m. 2010. Ersättningsnivån, 350 kronor per hektar, är lägre än i den föregående perioden. Dessutom går ersättningen endast till aktiv vallodling. Återinförandet av ersättningen för vallodling har motiverats med att det syftar till att stimulera ett ökat inslag av vall i växtföljder inom ekologisk produktion och att detta bör bidra till att målet om att 20 % av landets jordbruksmark ska vara ekologiskt odlad kan nås.⁵⁰

I samband med övergången till det nuvarande landsbygdsprogrammet förändrades ersättningen för ekologisk djurhållning. Nytt fr.o.m. 2007 är att ersättningen är olika för åkermark (1 600 kronor per djurenhet) och betesmark (800 kronor per djurenhet). Vidare ger kretsloppsriktad odling hälften av den ersättning som certifierad odling ger. I det förra programmet låg ersättningsnivån för djurhållning på 1 700 kronor per djurenhet.

Tidigare var det endast mjölkkor, ungnöt, suggor samt tackor och getter som utgjorde bas för ersättning. Numera ger även produktion av slaktsvin, värphönor och slaktkycklingar rätt till ersättning. Vidare kan alla grödor som ger ersättning för ekologisk växtodling ligga till grund för djurersättning. I det förra programmet var det ekologisk odling av slättervall, betesvall och grönfodergrödor som låg till grund för beräkningen av djurersättningen.

Ersättningen för ekologisk djurhållning är konstruerad som en extra ersättning för ekologisk odling. Hur mycket djurersättning som betalas ut avgörs av hur stor den odlade arealen⁵¹ är och hur många s.k. djurenheter en lantbrukare har. Hur många djur som krävs för att få tillgodoräkna sig en djurenhet varierar för olika djurslag. En djurenhet motsvarar exempelvis en mjölkko eller drygt 70 värphönor. Av tabellen nedan framgår hur en djurenhet beräknas.

⁵⁰ Jordbruksdepartementet 2009, Förslag till ändring av Sveriges landsbygdsprogram för perioden 2007–2013. Pm 2009-12-11.

⁵¹ Detta innebär att vissa lantbrukare haft möjlighet att få ersättning för viss vallodling trots att det direkta stödet till vallodling togs bort i landsbygdsprogrammet. Det finns även möjlighet att tillgodoräkna ersättning för ekologisk djurhållning baserad på betesmarker och slätterängar som en lantbrukare sköter inom ramen för ett åtagande för miljöersättningen Betesmarker och slätterängar. Under 2008 betalades drygt 700 miljoner kronor ut i miljöersättningen Betesmarker och slätterängar.

TABELL 1. ANTAL DJUR SOM MOTSVARAR EN DJURENHET

<i>Djurslag</i>	<i>Antal djur som motsvarar en djurenhet</i>
Mjölkkor, am- och dikor	1,00
Ungnöt (6 mån–2 år)	1,67
Suggor	2,00
Tackor, getter (hondjur)	6,67
Slaktsvin (slaktade)	10,00
Slaktkycklingar	33,33
Värphönor	71,43

Källa: Jordbruksverkets webbplats 2010-02-15.

Flera ersättningssystem tillämpas parallellt beroende på när ett åtagande tecknats

Som framgått ovan är det relativt stora skillnader mellan hur miljöersättningen för ekologisk produktion beräknas i det nuvarande landsbygdsprogrammet och i det föregående programmet. Det tar dock tid innan förändringarna får genomslag fullt ut. För en lantbrukare gäller att miljöersättningen beräknas enligt de villkor som gällde när hans eller hennes femåriga åtagande påbörjades under hela åtagandeperioden. Det är dock möjligt att gå över till de nya ersättningsnivåerna genom att teckna ett nytt femårigt åtagande enligt de nya villkoren. En lantbrukare kan bara ha ett åtagande för certifierad ekologisk produktion eller kretsloppsriktad produktion i taget.

Ersättningsnivåer för åtaganden tecknade fr.o.m. 2010

I tabellen nedan redovisas de olika ersättningsnivåerna för nya åtaganden fr.o.m. 2010. Av tabellen framgår också hur ersättningen till kretsloppsriktad produktion förändrats under landsbygdsprogrammet.

TABELL 2. MILJÖERSÄTTNING FÖR OLIKA PRODUKTIONSFORMER I LANDSBYGDSPROGRAMMET FR.O.M. 2010 (KRONOR PER HEKTAR)

<i>Produktionsform</i>	<i>Certifierad produktion 2010–2013</i>	<i>Kretsloppsriktad produktion 2007–2008</i>	<i>Kretsloppsriktad produktion 2009–2013</i>
Vall (<i>ersättningen infördes för nya åtaganden fr.o.m. 2010</i>)	350		
Spannmål, proteingrödor, foderbetor och andra ettåriga grödor (<i>ej rajgräs, ersättningen höjdes med 150 kr för nya åtaganden fr.o.m. 2010</i>)	1 450	975	650
Oljeväxter, oljelin, bruna bönor, konservärter och frövall	2 200	1 650	1 100
Potatis, sockerbetor och grönsaker	5 000	3 750	2 500
Frukt och bär	7 500	5 625	3 750
Djurhållning, åkermark, kronor per djurenhet	1 600	1 200	800
Djurhållning, betesmark, kronor per djurenhet	800	600	400

Källa: Landsbygdsprogrammet 2007–2013.

Av tabellen framgår att den högsta ersättning som betalas ut avser certifierad frukt- och bärödling, där ersättningen uppgår till 7 500 kronor per hektar. Certifierad odling av potatis, sockerbetor och grönsaker ger 5 000 kronor per hektar. Lägst ersättning ger produktion av certifierad vall som ger 350 kronor per hektar.

Exempel på hur ersättningen för ekologisk produktion beräknas

Beräkningen av miljöersättning för ekologisk produktion kan exemplifieras på följande sätt för de ersättningsvillkor som gäller fr.o.m. 2010. Odling av 10 hektar certifierad ekologisk spannmål ger 14 500 kronor i miljöersättning under ett år. Spannmålsproduktionen utgör underlag för en certifierad ekologisk djurproduktion motsvarande 10 djurenheter, vilket t.ex. motsvaras av 10 mjölkkor eller 20 suggor eller 100 slaktsvin. Miljöersättningen för 10 certifierade ekologiska djurenheter uppgår till 16 000 kronor per år. Den totala ersättningen i detta exempel uppgår till 30 500 kronor per år. Vid en motsvarande kretsloppsriktad produktion skulle ersättningen i exemplet uppgå till 6 500 kronor för odlingen och 8 000 kronor för djurhållningen, dvs. totalt 14 500 kronor. Det innebär att den certifierade produktionen i exemplet ger lite mer än dubbelt så hög miljöersättning som den kretsloppsriktade produktionen.

2.7 Medel för ekologisk produktion

Staten stimulerar på olika sätt utvecklingen av ekologisk produktion och offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. I detta avsnitt redovisas översiktligt de ekonomiska resurser som staten avsatt för att främja ekologisk produktion och konsumtion. En mer ingående redovisning av hur medlen används görs i kapitel 4.

Ekonomiska medel inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013

Huvuddelen av de ekonomiska medel som syftar till att stimulera ekologisk produktion finansieras via landsbygdsprogrammet. Regeringen har utformat ett landsbygdsprogram för Sverige under perioden 2007–2013, och programmet har godkänts av EU-kommissionen. Programmet syftar till att stödja en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Landsbygdsprogrammet är uppdelat i fyra områden, s.k. axlar. Målen och inriktningarna för axlarna är gemensamma inom hela EU. I det svenska landsbygdsprogrammet ska minst 70 % av medlen fördelas till åtgärder inom axel 2 – Förbättra miljön och landskapet. Inom denna axel finns miljöersättningen till ekologisk produktion. Ekologiska producenter kan även erhålla stöd via insatser som ingår i andra axlar.

Landsbygdsprogrammet omfattar totalt 36 miljarder kronor under programperioden 2007–2013, dvs. ca 5 miljarder kronor per år. Det är ett större belopp än under den föregående programperioden 2000–2006 då stödet uppgick till i genomsnitt 3,3 miljarder kronor per år. Det nuvarande programmet täcker fler områden än det förra programmet. Hälften av medlen finansieras via den svenska statsbudgeten och hälften via EU:s budget. Utformningen av landsbygdsprogrammet styrs av EU:s landsbygdsförordning.⁵² Förordningen innehåller flera olika åtgärder för landsbygdens utveckling som medlemsstaterna kan välja bland för att anpassa sitt program till lokala förutsättningar och behov. I regeringens förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder finns regler som kompletterar EU:s villkor för utbetalningar av stöd från landsbygdsprogrammet.

Regeringen har givit Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i uppdrag att genomföra en utvärdering efter halva tiden av det nu löpande landsbygdsprogrammet. Utvärderingsarbetet utförs av Agrifoods economics center som är ett samarbete mellan SLU och Lunds universitet.⁵³ Enligt regeringens uppdrag ska utvärderingen göras mot angivna mål, och ett antal förutbestämda frågor ska besvaras. Resultatet ska vara konkreta slutsatser om programmets effekter och förslag till justeringar, både under pågående programperiod och på längre sikt. Uppdraget redovisades den 1 november 2010.

Miljöersättning för ekologisk produktion

Den övervägande delen av de medel som går till ekologisk produktion via landsbygdsprogrammet är utformad som en miljöersättning, dvs. jordbrukaren får betalt för inkomstbortfall och merkostnader som det ekologiska produktions sättet innebär. I landsbygdsprogrammet finns flera olika miljöersättningar. Miljöstöden i landsbygdsprogrammet syftar till att bidra till ett mer miljöanpassat jordbruk och därigenom bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås.⁵⁴ Av de ca 5 miljarder som landsbygdsprogrammet årligen omfattar betalas ungefär 500 miljoner kronor ut i miljöersättning till ekologisk odling och djurhållning, inklusive ersättning till kretsloppsriktad produktion.

Utbetalningen av miljöersättning för ekologisk produktion har minskat under den nuvarande programperioden jämfört med den föregående perioden. Under 2006, som var det sista året i den förra programperioden, uppgick den utbetalade ersättningen till 573 miljoner kronor. Därefter har den utbetalade

⁵² Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

⁵³ Verksamheten i centrumbildningen finansieras av ett särskilt anslag på tio miljoner kronor. Agrifood har ersatt Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) som fram till 2009 var en myndighet under Jordbruksdepartementet. Källa: Agrifoods webbplats www.Agrifood.se.

⁵⁴ Miljöersättningarna syftar bl.a. till att bevara ett öppet och varierat odlingslandskap genom vallodling, genom att sköta betesmarker och slätterängar eller genom att vårda kulturelement i odlingslandskapet och i renskötselområdet. Det finns även ersättningar för att minska läckage av växtnärsämnen, minska riskerna vid användning av kemiska växtskyddsmedel och för att bevara den genetiska variationen.

ersättningen minskat år för år. För 2009 uppgick den utbetalade miljöersättningen till 500 miljoner kronor. Det innebär att utbetalade medel mellan 2006 och 2009 totalt har minskat med 13 %. Enligt uppgift från Jordbruksverket kan minskningen bl.a. förklaras av att villkoren för miljöersättningen har ändrats.

Antalet lantbrukare som var anslutna till miljöersättningen för ekologiska produktionsformer ökade från 16 000 till knappt 21 000 under miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006.⁵⁵ Under det innevarande landsbygdsprogrammet har antalet anslutna lantbrukare, dvs. brukare med åtagande, minskat från 15 000 år 2007 till 14 300 år 2009.⁵⁶ Enligt uppgift från Jordbruksverket förklaras minskningen framför allt av att lantbrukare som tidigare fått ersättning för icke certifierad vallodling valt att inte förnya sina åtaganden enligt de villkor som gäller för det nuvarande landsbygdsprogrammet.

Hittills har de medel som budgeterats för utbetalning av miljöersättning till ekologisk produktion räckt till. Om ansökningarna om miljöersättning skulle öka i en sådan utsträckning att avsatta medel inte räcker till beviljas inte fler åtaganden, enligt uppgift från Jordbruksverket. Därmed är de lantbrukare som gått in i ett åtagande för ekologisk produktion garanterade rätt till ersättning under hela sin åtagandeperiod. Enligt uppgift från Jordbruksverket finns det tillräckligt med pengar avsatta inom landsbygdsprogrammet för att motsvara de utbetalningar som skulle krävas om målet att 20 % av den brukade arealen ska vara ekologisk nås 2013. Vid en sådan utveckling beräknas kostnaden för miljöersättningen uppgå till ca 730 miljoner kronor 2013. Enligt Jordbruksverket är en mer realistisk prognos att kostnaden uppgår till 550–565 miljoner kronor 2013.⁵⁷

Företags- och projektstöd inom ramen för landsbygdsprogrammet

Inom ramen för landsbygdsprogrammets axel 1 – Förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn finns åtta olika åtgärder som direkt eller indirekt kan rikta sig till ekologiska producenter. Målet för axel 1 är att förbättra utvecklings- och konkurrenskraften hos företag. En åtgärd som används för att stödja den ekologiska produktionen är kompetensutveckling, information och kunskapsspridning. Vidare kan ekologiska producenter liksom andra företag ansöka om t.ex. förädlingsstöd eller startstöd för unga jordbrukare. Lantbrukare som ska bygga om ladugården för att leva upp till de krav som finns inom ekologisk produktion kan ansöka om ett investeringsbidrag. Detta stöd får beviljas med högst 30 % av stödberättigade investeringar. Efter särskild prövning kan ytterligare 20 % ges inom mindre gynnade områden i norra Sverige. Av Jönköpings läns genomförandestrategi för landsbygdsprogrammet framgår att stöd normalt beviljas med högst 480 000 kronor under

⁵⁵ SLU 2007, Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – Vad fick vi för pengarna?

⁵⁶ Uppgifter från Jordbruksverket 2010-10-07.

⁵⁷ Uppgifter från Jordbruksverket 2010-10-07.

en treårsperiod och att ekologiskt certifierad produktion är ett kriterium som prioriteras vid länsstyrelsens prövning av ansökningar.

Under axel 3 finns åtgärder i form av företagsstöd och projektstöd som syftar till att förstärka företagets konkurrenskraft och främja en diversifiering av landsbygdens näringsliv och därigenom bidra till en inkomstbringande sysselsättning och ett hållbart utnyttjande av landsbygdens samlade resurser. Under axeln finns t.ex. åtgärden Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk och åtgärden Främjande av turistnäringen.

Det går inte att ta fram uppgifter över hur mycket stöd som fördelats i syfte att stimulera ekologisk produktion från landsbygdsprogrammets axel 1 och 3. Det är endast för projektstöd knutna till åtgärden kompetensutveckling inom målområdet ekologisk produktion som det är möjligt att få fram uppgifter över den samlade stödvolymen. Det huvudsakliga syftet med dessa projektstöd är kompetensutveckling.

Kompetensutveckling för ekologisk produktion

Totalt har 1,45 miljarder kronor avsatts för kompetensutveckling, information och kunskapsspridning inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013. En del av dessa avser ekologisk produktion. I 2009 års översyn av landsbygdsprogrammet föreslog Jordbruksverket att nivån på stödet till kompetensutveckling för ekologisk produktion skulle höjas med 5 miljoner kronor per år fr.o.m. 2010.⁵⁸

Enligt Jordbruksverket har 132 miljoner kronor beviljats för kompetensutveckling inom målområdet ekologisk produktion från landsbygdsprogrammets start 2007 till den sista juni 2010. Det motsvarar knappt 38 miljoner kronor per år.

Det är länsstyrelserna som beslutar hur stor del av tillgängliga medel för kompetensutveckling m.m. som ska läggas på respektive målområde. Under tidigare programperioder var det Jordbruksverket som beslutade hur stor del av den totala budgeten som respektive länsstyrelse skulle lägga på de olika målområdena. Jordbruksverket har också medel som syftar till att öka kompetensen om ekologisk produktion. Verkets insatser riktar sig inte direkt till lantbrukare utan handlar snarare om att ta fram informationsmaterial m.m. I det nuvarande landsbygdsprogrammet fattas beslut om projekt som kan pågå under flera år framåt. Under den tidigare programperioden fattades beslut för ett år i taget, dvs. de medel som beslutades för ett visst år kunde bara användas för verksamhet under det aktuella året. Under den förra programperioden beviljades i genomsnitt 35 miljoner kronor per år till kompetensutvecklingsinsatser för ekologisk produktion.⁵⁹ I och med att villkoren har förändrats för beviljande av stödet till kompetensutveckling inom målområdet ekologisk produktion är det, enligt Jordbruksverket, svårt att göra jämförelser mellan

⁵⁸ Jordbruksverkets rapport 2009:6.

⁵⁹ Jordbruksverkets rapport 2009:6.

storleken på beviljade belopp under den nuvarande och den föregående programperioden.⁶⁰

Anslag som finansierar stöd till ekologisk produktion och konsumtion

Fram till och med 2007 fanns ett anslag i statsbudget som var avsett att stimulera den ekologiska produktionen. Det finansierade i huvudsak marknadsfrämjande åtgärder för ekologisk produktion samt försöks- och utvecklingsverksamhet. Anslaget benämndes 44:7 Åtgärder för att främja ekologisk produktion och disponerades av Jordbruksverket. Under 2007 uppgick anslaget till ca 30 miljoner kronor. Drygt hälften av anslaget syftade till att stimulera utvecklingen av den ekologiska marknaden, bl.a. genom finansiering av marknadsanalyser och insatser i syfte att öka användningen av ekologiska livsmedel inom storhushåll och offentlig sektor.⁶¹ Den återstående delen av anslaget finansierade försöks- och utvecklingsverksamhet för ekologisk produktion.⁶²

Anslaget upphörde 2008 och medlen fördes över till två andra anslag. Dessa medel får användas för att stödja både ekologisk och konventionell produktion. Delar av de båda anslagen har öronmärkts för ekologisk produktion. En jämförelse av hur omfattningen av de medel som endast får gå till ekologisk produktion har förändrats mellan åren 2007 och 2010 visar att dessa medel minskat från 30 miljoner kronor till 14 miljoner kronor.

Drygt hälften av medlen från anslaget Åtgärder för att främja ekologisk produktion, ca 16,6 miljoner kronor, har förts över till anslaget 43:14 Konkurskraftig livsmedelssektor i syfte att finansiera regeringens satsning på en livsmedelsstrategi för att stärka jordbruksnäringens och livsmedelsindustrins konkurrenskraft.⁶³ Regeringen har angivit i Jordbruksverkets regleringsbrev för 2008–2010 att minst 8 miljoner kronor av anslaget ska avse marknadsfrämjande åtgärder i syfte att bidra till ekologisk livsmedelsproduktion. I statsbudgeten för 2009 ändrades benämningen på anslaget till 1:21 Konkurskraftig livsmedelssektor. I budgetpropositionen för 2011 föreslår regeringen att anslaget ökas med 66 miljoner kronor. Jordbruksverket fördelar bidrag från anslaget till projekt som bl.a. syftar till att främja produktion, konsumtion och handel med ekologiska produkter inom tre områden:⁶⁴

⁶⁰ Uppgift från Jordbruksverket 2010-10-07.

⁶¹ Av Konsumentverkets årsredovisning för 2006 framgår att myndigheten fick 1 miljon kronor i bidrag från Jordbruksverket i syfte att finansiera insatser för att främja ekologisk konsumtion.

⁶² Statsliggaren för 2007. Jordbruksverkets regleringsbrev för 2007.

⁶³ Prop. 2007/08:1.

⁶⁴ Stöd beviljas enligt de villkor som anges i förordning (2008:80) om stöd till insatser på livsmedelsområdet. Projekt som bedrivs inom område 1 och 3 finansieras till maximalt 100 % av de ersättningsberättigande kostnaderna. För område 2 ersätts maximalt 50 % av kostnaderna.

1. marknadsanalyser, statistik och marknadsfrämjande åtgärder
2. åtgärder för ökad användning av ekologiska livsmedel inom storhus-håll och offentlig sektor samt övriga sektorer - försäljningsfrämjande åtgärder och reklam
3. stöd till organisationer som arbetar med att främja produktion av, handel med och konsumtion av ekologiska produkter.

Resterande medel från anslaget Åtgärder för att främja ekologisk produktion, dvs. 13 miljoner kronor, fördes över till anslaget 44:3 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket i statsbudgeten för 2008. Anslaget finansierar åtgärder inom både konventionell och ekologisk produktion. Enligt regeringen var syftet att underlätta ökade synergieffekter i det arbete som bedrivs för att uppnå miljö kvalitetsmålen, genom ett samlat och strategiskt arbete med försöks- och utvecklingsverksamheten kopplat till jordbruket. I regleringsbrev till Jordbruksverket för åren 2008–2010 har regeringen angivit att minst 6 miljoner kronor av anslagsmedlen ska avse verksamhet som rör ekologisk produktion. Sedan statsbudgeten för 2009 har namnet på anslaget ändrats till 1:25 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket. För 2010 har Jordbruksverket beviljat bidrag för motsvarande 8,9 miljoner kronor till projekt inom programmet för ökad ekologisk produktion inklusive förbättrad djurhälsa.⁶⁵ Enligt uppgift från Jordbruksverket har myndigheten även under tidigare år valt att anslå mer än 6 miljoner kronor till projekt som syftar till att utveckla den ekologiska produktionen och djurhälsan. Beviljade projekt löper i regel över en treårsperiod.

Stöd för kvalitetscertifiering

Lantbrukare har möjlighet att få ekonomiskt stöd för kvalitetscertifiering. De som beviljas stödet får en del av ett fast totalbelopp, dvs. storleken på utbetalningen beror på hur många andra lantbrukare som ansöker om stöd. Jordbruksverket fördelar stödet och har beslutat om föreskrifter för hanteringen av stödet.⁶⁶ Förutom ersättning för ekologisk certifiering lämnas även ersättning för andra kvalitetssäkringssystem som syftar till att utveckla jordbruksprodukter av särskilt hög kvalitet. Kostnaderna för detta stöd finansieras via anslaget 1:11 Gårdsstöd och djurbidrag m.m. Totalt beviljades 28 miljoner kronor i stöd för kvalitetscertifiering till knappt 7 000 sökande. Det motsvarar i genomsnitt ca 4 000 kronor i stöd per företag.

Forskning

Forskningsrådet Formas är den största finansiären av forskning om ekologisk produktion. Regeringen har i regleringsbrev beslutat att myndigheten ska bevilja stöd till forskning om ekologisk produktion motsvarande minst

⁶⁵ Utöver detta har sortprovning upphandlats för 1,7 miljoner kronor. Uppgift från Jordbruksverket 2010-10-07.

⁶⁶ SJVFS 2010:4.

23 miljoner kronor 2010. I regleringsbrevet anges att av dessa medel ska 500 000 kronor betalas ut till Stiftelsen Biodynamiska forskningsinstitutet efter rekvisition. Detta motsvarar de villkor som regeringen angav för Formas finansiering av forskning om ekologisk produktion i myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2006.

SLU finansierar forskning och utveckling inom ekologiskt lantbruk via sitt anslag. Enligt universitetets regleringsbrev för 2010 ska minst 5 miljoner kronor av anslaget användas till den verksamhet som bedrivs vid Centrum för ekologisk produktion och konsumtion (Epok). Vidare anges att minst 7 miljoner kronor ska avsättas för fältforskningsverksamhet som rör ekologisk produktion. I regleringsbrevet för 2006 angavs att minst 5 miljoner kronor av anslaget skulle användas till den verksamhet som bedrevs vid enheten för uthålligt lantbruk och att minst 7 miljoner kronor skulle användas till fältforskningsverksamhet som rör ekologisk produktion.

Fram till och med 2006 öronmärktes en del av anslaget 42:1 till Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) för åtgärder som bl.a. syftade till att öka andelen ekologisk produktion. Två miljoner kronor av anslaget skulle, enligt myndighetens regleringsbrev, användas för förbättring av kunskapsbasen om smittskyddslösningar i kretsloppssamhället genom forskning och utveckling på området samt för forskning och vetenskapligt utvecklingsarbete på foderområdet i syfte att bistå regeringen och Jordbruksverket i arbetet för ökad fodersäkerhet och för att öka andelen ekologisk produktion. Från och med budgetåret 2007 har myndigheten själv fått besluta om användningen av de medel som regeringen tidigare öronmärkt för bl.a. ekologisk produktion. En jämförelse av nivån på anslaget 42:1 mellan 2006 och 2007 visar att anslaget räknats upp till följd av pris- och löneomräkning men att det i övrigt var oförändrat mellan de två åren.

I SVA:s årsredovisning från 2006 uppger myndigheten att många av de forskningsprojekt som myndigheten bedrev inom ämnesområdet miljö- och smittskydd gynnar ekologisk produktion. Flera av projekten var inriktade mot framtagning av smittfri gödsel från biologiskt avfall, för att kunna förse det ekologiska jordbruket med växtnäring. SVA studerade också skillnader mellan ekologiskt respektive konventionellt odlat foder. Undersökningarna fokuserar på skillnader i förekomst av mögelsvamp, bakterier och mögelgifter. Efter att öronmärkningen av medel för ekologisk produktion upphörde har ingen särredovisning gjorts i årsredovisningen av forskning inriktad mot ekologisk produktion.

2.8 Myndigheter verksamma inom området

2.8.1 Jordbruksverket

Jordbruksverket har ett samlat sektorsansvar för frågor som rör jordbruk och trädgård. Det innebär bl.a. att myndigheten följer, analyserar och informerar

om utvecklingen inom jordbruksområdet samt genomför politiska beslut inom området. En av myndighetens huvuduppgifter består i att administrera EU:s jordbrukspolitik.⁶⁷ Regeringen har beslutat⁶⁸ att Jordbruksverket ska *förvalta landsbygdsprogrammet* och svara för utbetalningen av stöd ur Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). I detta uppdrag ingår

- att följa upp hur de olika stöden i programmet utnyttjas och att ta fram underlag till regeringen inför eventuella förändringar av landsbygdsprogrammet.
- att svara för att det finns ett sekretariat till övervakningskommittén för det svenska landsbygdsprogrammet. Kommittén ansvarar för att genomförandet av landsbygdsprogrammet är effektivt. Sekretariatet följer upp kommitténs beslut och ska se till att besluten genomförs.
- att kontrollera att länsstyrelsernas beslut om att bevilja bl.a. miljöersättning för ekologisk produktion är förenliga med gemenskapsreglerna och därefter betala ut ersättning till lantbrukare.
- att ange vilka stödutbetalningar som länsstyrelserna ska kontrollera. Sverige har ett åtagande att varje år kontrollera minst 5 % av de stöd som betalas ut. Vad det är som ska kontrolleras avgörs med stöd av en riskanalys, vilket innebär att kontrollfrekvensen kan vara högre inom ett stöd eller ett län där många felaktigheter tidigare uppmärksammats.
- att arbeta med *rådgivning och kunskapsstöd* avseende ekologisk produktion på olika sätt. Den primära målgruppen för verksamheten är rådgivare som är verksamma inom landsbygdsprogrammet, dvs. både länsstyrelsernas egna rådgivare och de rådgivare som länsstyrelserna upphandlat.

Jordbruksverket beslutar om tillämpningen av EU:s regler för ekologisk produktion i Sverige. Som exempel på detta kan nämnas att verket under våren 2010 beslutade att godkänna konventionellt odlat men kemiskt obehandlat vårveete som utsäde sedan det ekologiska utsädet av vårveete tagit slut. Myndigheten arbetar på olika sätt med att sprida kunskap och information för att underlätta för ekologiska producenter. Detta görs t.ex. på följande vis:

- Jordbruksverket tillhandahåller en databas över tillgängligt ekologiskt utsäde. Där redovisas allt ekologiskt utsäde som utsädesföretagen har anmält att de har till försäljning. Det framgår också vem som säljer utsädet och vilket kontrollorgan som kontrollerat det.
- Verket underlättar också tolkningen och förståelsen av de regler som gäller för ekologisk produktion genom att bl.a. publicera vägledning till regelverket och stödja branschens arbete med att ta fram branschriktlinjer.

Jordbruksverket disponerar två anslag som enligt verkets regleringsbrev delvis ska användas till åtgärder som utvecklar den ekologiska produktionen respektive stimulerar konsumtion av ekologiskt producerade livsmedel.

⁶⁷ Jordbruksverkets webbplats: www.sjv.se, 2010-03-03.

⁶⁸ Förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

- Anslaget 1:25 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket används för att finansiera försöks- och utvecklingsprojekt i syfte att stödja utvecklingen inom jordbruket och trädgårdsnäringen inom olika handlingsprogram. Ökad ekologisk produktion utgör ett sådant handlingsprogram. Projekten ska ge tillämpad kunskap, och verksamheten ska därför vara förankrad i näringen.
- Bidrag från anslaget 1:21 Konkurrenskraftig livsmedelssektor kan sökas av organisationer, aktörer med institutionell karaktär, offentliga aktörer, stiftelser och företag. Jordbruksverket fördelar bidrag till projekt som bl.a. syftar till att främja produktion och konsumtion av samt handel med ekologiska produkter

Jordbruksverket har gjort flera olika insatser inom ramen för myndighetens ansvar att följa, analysera och informera om utvecklingen inom jordbrukssektorn med avseende på den ekologiska produktionen. Verket publicerar årligen statistik över den ekologiska produktionen i Jordbruksstatistisk årsbok. Dessutom redovisas ytterligare statistik på myndighetens webbplats. Jordbruksverket har även genomfört flera utredningar med analyser av den ekologiska produktionens utveckling ur olika perspektiv. Bland annat kan följande rapporter nämnas.

- Prisutveckling och lönsamhet inom ekologisk produktion. Utredningen gjordes på uppdrag av regeringen och publicerades 2008. I rapporten redovisas en jämförelse mellan ekologisk och konventionell produktion över tid vad gäller priserna för jordbruksprodukter och ekonomiskt resultat. Vidare analyserades orsakerna till att den inhemska produktionen av ekologiska livsmedel inte har ökat i samma takt som marknadens efterfrågan ökat.⁶⁹
- Den ekologiska odlingens utveckling under senare år – Vad visar tillgänglig statistik? Rapporten redovisades 2008.⁷⁰
- Nya utmaningar – Översyn och anpassning av landsbygdsprogrammet från 2009. I rapporten, som gjordes på uppdrag av regeringen, analyseras problem med det ersättningssystem som började gälla i och med landsbygdsprogrammet 2007–2013. Vidare redovisas ändringsförslag som rör ersättningsnivåerna inom miljöersättningen till ekologisk produktion.⁷¹
- Hur styr miljöersättningen för ekologisk produktion? – Effekter på marknad och miljö. I rapporten som publicerades i början av 2010 analyseras hur de ersättningsnivåer som infördes för miljöersättningen till ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet 2007–2013 påverkat marknad och miljö 2006–2008.⁷²

⁶⁹ Jordbruksverkets rapport 2008:10.

⁷⁰ Jordbruksverkets statistikrapport 2008:2.

⁷¹ Jordbruksverkets rapport 2009:6.

⁷² Jordbruksverkets rapport 2010:1.

2.8.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har ett regionalt samordningsansvar för samhällets olika insatser gentemot jordbruksnäringen. I detta ingår att arbeta för att lantbruket i respektive län ska vara konkurrenskraftigt, ha lönsamhet och vara miljöanpassat. Verksamheten bedrivs genom administration av olika EU-stöd samt genom rådgivning och information om miljöfrågor och näringsutveckling.

Arbetet med att stimulera den ekologiska produktionen ingår som en del i länsstyrelsernas arbete med att genomföra landsbygdsprogrammet. Genomförandet ska anpassas efter länens förutsättningar och behov. Varje länsstyrelse ska, efter samråd med berörda myndigheter, kommuner och organisationer, utarbeta en genomförandestrategi för vissa av landsbygdsprogrammets åtgärder. Genomförandestrategin ska ligga till grund för de prioriteringar som länsstyrelserna gör inom ramen för landsbygdsprogrammet.

Länsstyrelserna tar emot och prövar ansökningar om miljöersättning för ekologisk produktion inom ramen för landsbygdsprogrammet. Vidare ansvarar länsstyrelserna för kontroll av att lantbrukare som beviljats miljöersättning lever upp till de åtaganden som är förknippade med ersättningen. Kontrollen av miljöersättning till ekologisk produktion fungerar på samma sätt som länsstyrelsernas kontroll av andra jordbruksstöd och görs på ett urval av gårdarna i länet. Kontrollarbetet består av besök, intervjuer och dokumentstudier. Bland annat kontrolleras arealer, att rätt sorts grödor används och att skörden tas om hand. När avvikelser uppmärksammas kan det resultera i minskad miljöersättning. Är det stora avvikelser mellan ett åtagande och det sätt på vilket jordbruket bedrivs kan jordbrukaren bli skyldig att återbetala hela ersättningen.

Länsstyrelserna beslutar, mot bakgrund av länets genomförandestrategi, hur stor del av de tillgängliga medlen för rådgivning och kunskapsstöd som ska riktas mot ekologisk produktion. Länsstyrelserna handlägger också ansökningar om företagsstöd och projektstöd inom ramen för landsbygdsprogrammet. I de genomförandestrategier som länen tar fram finns möjlighet att ange att ekologisk produktion ska prioriteras vid beslut om vilka ansökningar som ska beviljas stöd.

Regeringen har angivit att ekologisk produktion är ett medel i arbetet med att nå de nationella miljömålen. Varje länsstyrelse har i samråd med Miljömålsrådet anpassat, preciserat och konkretiserat miljö kvalitetsmålen med hänsyn till de förutsättningar som finns i länet. I länsstyrelsernas ansvar ingår även att samordna uppföljningen av miljömålsarbetet i den egna regionen. Uppdraget redovisas för regeringen en gång per år.

2.8.3 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har som förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor till uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshandlingen och bra matvanor. I myndighetens uppgifter ingår bl.a. att leda och samordna livsmedelskontrollen samt att arbeta för att kontrollen

ska vara effektiv och likvärdig i hela landet. Verket gör även undersökningar om livsmedel och matvanor samt informerar konsumenter och intressenter i livsmedelskedjan om regler, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet. Myndigheten ska se till att dess föreskrifter och vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för konsumenter, företag och kontrollmyndigheter.⁷³

Regeringen har i förordningen (2009:27) om ekologisk produktion angivit att kontrollen av hur EU:s förordningar om ekologisk produktion följs ska utföras så att Livsmedelsverket utövar kontroll i fråga om livsmedel. Jordbruksverket utövar kontroll över produktion och hantering i övrigt av jordbruksprodukter som är ekologiskt framställda. Konsumentverket ska utöva kontroll i fråga om marknadsföring.

På Livsmedelsverkets webbplats finns information om ekologiska livsmedel. Där redovisas bl.a. vilka regler som gäller för produktion och märkning av ekologiska livsmedel. Vidare görs en kortfattad sammanfattning av forskning om ekologisk mat vad gäller smak, näringsinnehåll och hälsoeffekter. Myndigheten anser att det behövs fler undersökningar för att se skillnader mellan produkter som odlats konventionellt och ekologiskt när det gäller ekologisk mat och hälsa. Forskningen visar inte på några entydiga skillnader i vitamin- och mineralhalt mellan de två produktionsmetoderna. Vanligtvis finns inte påvisbara halter av bekämpningsmedel i ekologiska produkter. Det finns undersökningar som resulterat i bättre smakbetyg för ekologiskt odlade produkter.

I den klimatproposition som lades fram i mars 2009 angav regeringen att Livsmedelsverkets roll i arbetet för att minska livsmedlens miljö- och klimatpåverkan bör stärkas.⁷⁴ Särskilt angelägna ansågs aktiviteter som ökar kunskapen om en hållbar livsmedelskonsumtion vara. Livsmedelsverket har, i enlighet med ett uppdrag från regeringen, tagit fram förslag till råd om miljösmarta matval. I förslaget till råd anges bl.a. att den som vill äta miljövänligt kan välja kött från djur som fötts upp på foder som inte har besprutats så mycket eller inte alls, till exempel ekologiska alternativ. Motsvarande råd ges för frukt och grönsaker. Råden är inte officiellt fastställda.⁷⁵

⁷³ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁷⁴ Prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.

⁷⁵ EU-kommissionen och Rumänien ansåg att råden stred mot principen om fri rörlighet, eftersom de bl.a. uppmuntrade konsumenterna att välja närproducerade livsmedel. Livsmedelsverket har reviderat sitt förslag. Kommerskollegium har granskat det nya förslaget och bedömt att även detta förslag utgör ett handelshinder. Kommerskollegium har lämnat över ärendet till Jordbruksdepartementet, som tillsammans med Utrikesdepartementet ska fatta det slutgiltiga beslutet om förslaget till miljösmarta matval. Källa: Livsmedelsverkets webbplats: www.slv.se, 2010-10-21.

2.9 EU-kommissionens handlingsplan för ekologisk produktion

EU-kommissionen beslutade 2004 om en handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk.⁷⁶ Avsikten med handlingsplanen är bl.a. att lägga grunden för utvecklingen av en politik för ekologisk produktion och ge en strategisk översikt över hur det ekologiska jordbruket bidrar till den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionen ansåg att det var lämpligt att ge den dubbla roll som det ekologiska jordbruket spelar i samhället ett erkännande:

- Saluföringen av ekologiska livsmedel är ett svar på den oro som vissa konsumenter känner och bör därför belönas av marknaderna och alltså finansieras av konsumenterna. Utvecklingen av det ekologiska jordbruket kommer, i detta avseende, att styras av marknadsreglerna.
- Den ekologiska markförvaltningen är känd för att ha allmännyttiga effekter, främst för miljön men också för landsbygden och för ett ökat djurskydd. Sett ur denna synvinkel bör utvecklingen av det ekologiska jordbruket drivas av samhället.

Kommissionens analys visade att det bör läggas större tonvikt på att underlätta marknadsutvecklingen, vilket kräver en större fokusering på konsumenternas förväntningar. Konsumenterna behöver bättre information om principerna och målen för det ekologiska jordbruket såväl som de positiva effekterna för t.ex. miljön. Samtidigt är det, enligt handlingsplanen, viktigt att skydda inspektionssystemets integritet. I handlingsplanen redovisas 21 initiativ som syftar till att uppfylla målen för att utveckla marknaden för ekologisk mat och förbättra standarden genom att öka effektiviteten, tillgången till information och konsumentförtroendet.

För att underlätta det ekologiska jordbrukets expansion men också för att öka produktionskapaciteten krävs det, enligt handlingsplanen, ny information och framför allt ny teknik. Det är därför viktigt att den forskning i ekologiskt jordbruk och ekologiska framställningsmetoder som krävs blir genomförd. Samtidigt bör insamlandet av statistiska uppgifter om produktion och marknad förbättras. Ett av målen för reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken är att främja sådan produktion som stöder miljövänliga kvalitetsprodukter. Det ekologiska jordbruket är, enligt kommissionen, ett viktigt verktyg för att uppnå detta mål.

Kommissionen har en kampanj för att marknadsföra ekologiskt jordbruk. Syftet är att informera de som arbetar med livsmedel inom handel och industri om ekologiskt jordbruk. Kommissionen vill även uppmuntra lantbrukare att öka sin produktion av ekologiska produkter och att marknadsföra dem. Det går att söka marknadsföringsstöd för att göra sådana kampanjer. EU-kampanjen för ekologiskt jordbruk har en egen webbplats med information

⁷⁶ SEK(2004) 739. Europeisk handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk.

till konsumenter, restauranger och andra.⁷⁷ Där finns även marknadsföringsmaterial. I juni 2010 gav kommissionen ut en rapport med en analys av den ekologiska sektorns utveckling inom EU.⁷⁸

Europaparlamentet har antagit en resolution om framtiden för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013 där ekologisk produktion behandlas.⁷⁹ Bland annat görs bedömningen att lantbrukare kan bidra till positiva miljöeffekter och att metoder såsom ekologisk produktion även fortsättningsvis bör samfinansieras, med en ökad budget om det är nödvändigt.

⁷⁷ EU-kommissionens webbplats: http://ec.europa.eu/agriculture/organic/home_sv

⁷⁸ EU-kommissionen 2010, An analysis of the EU organic sector, Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

⁷⁹ Europaparlamentets resolution av den 8 Juli 2010 om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid efter 2013 (209/2236 (INI)).

3 Den ekologiska produktionens omfattning

I detta kapitel redovisas utvecklingen av den ekologiska produktionen. Inledningsvis beskrivs hur regeringen redovisat den ekologiska produktionens utveckling till riksdagen. Därefter redovisas hur den ekologiska produktionen utvecklats under senare år i förhållande till målen för den ekologiska produktionen. Vidare görs en kortare genomgång av omfattningen av ekologisk produktion i andra länder. Avslutningsvis redovisas de krav som EU ställer på Sveriges redovisning av statistik över ekologisk produktion samt Jordbruksverkets och SCB:s ansvar för att ta fram statistik.

3.1 Regeringens redovisning till riksdagen

Varje år redovisar regeringen i budgetpropositionen hur jordbrukssektorn utvecklas och vilka insatser regeringen vidtagit. Vad gäller den allmänna utvecklingen inom jordbrukssektorn redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2010 bl.a. att lönsamheten inom jordbrukssektorn försämrats som en följd av ökade kostnader för insatsvaror och sjunkande priser för produktionen.⁸⁰ Som exempel på detta redovisades följande:

- Priserna på insatsvaror i jordbruket minskade med 5,4 % mellan mars 2009 och mars 2010. Priset sjönk bl.a. för gödnings- och jordförbättringsmedel och djurfoder. Priset på jordbruksmark har däremot ökat kontinuerligt sedan Sveriges EU-inträde 1995.
- Avräkningspriserna på jordbruksprodukter minskade med i genomsnitt 1,7 % mellan mars 2009 och mars 2010. Prisedgången var störst för spannmål där priserna sjönk med 25 % under perioden.
- Den totala skörden av spannmål blev 5,2 miljoner ton under 2009, vilket var i nivå med föregående år. Den totala skörden av oljeväxter steg med 18 % under 2009 jämfört med föregående år. Antalet mjölkkor minskade mellan åren 1995 och 2009 med 26 %. Ökad produktivitet har dock inneburit att mjölkinvägningen under samma period endast minskat med 10 %.

Som en del av redovisningen av resultatet av landsbygdsprogrammet har regeringen i budgetpropositionen för 2011 redovisat hur den ekologiska produktionen utvecklats i förhållande till mål som regeringen formulerat för certifierad ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet. Redovisningen avser landsbygdsprogrammets mål om att certifierad ekologisk produktion ska bedrivas på motsvarande 20 % av jordbruksmarken 2013, dvs. målet motsvarar ett av de mål som satts upp för 2010. Tidigare år har regeringen i

⁸⁰ Prop. 2010/11:1.

budgetpropositionen även redovisat hur antalet certifierade ekologiska djurenheter har utvecklats i förhållande till landsbygdsprogrammets mål för detta.

Regeringen har inte gjort någon samlad redovisning till riksdagen av hur den ekologiska produktionen utvecklats sedan målen för ekologisk produktion och konsumtion 2010 fastställdes i en skrivelse till riksdagen 2006. Det har heller inte gjorts någon redovisning till riksdagen av statistik över hur den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel utvecklats i förhållande till målet om att 25 % av livsmedelskonsumtionen ska vara ekologisk 2010.

3.2 Uppföljning av målet om att den ekologiska odlingen ska uppgå till 20 % av jordbruksmarken

I skrivelsen Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010 fastställdes målet att den certifierade ekologiskt odlade arealen vid utgången av 2010 bör uppgå till minst 20 % av landets jordbruksmark.⁸¹ En viktig skillnad jämfört med de mål som statsmakterna angivit för den ekologiska produktionen år 2000 och 2005 är att den ekologiskt odlade arealen ska vara certifierad av ett godkänt kontrollorgan. En annan skillnad är att det nuvarande målet avser jordbruksmark istället för åkermark. Det innebär att även betesmarken ska beaktas vid beräkningar av måluppfyllelsen.

När målet om att 20 % av jordbruksmarken ska vara certifierad fastställdes 2006 låg andelen certifierad mark avsevärt lägre. I skrivelsen redovisades att den certifierade ekologiska åkerarealen 2004 uppgick till 7 % av den totala åkerarealen. Totalt motsvarade den certifierade och icke certifierade ekologiska produktionen, enligt preliminära uppgifter som redovisades i skrivelsen, 19 % av den totala åkerarealen i landet 2005. Därmed hade det tidigare mål som ställts upp för den ekologiska produktionens omfattning i princip uppnåtts.

Den certifierade ekologiska jordbruksmarken har inte ökat tillräckligt

Trots att den ekologiskt certifierade marken har ökat sedan 2005 kommer målet inte att nås. Den totala certifierade arealen, exklusive arealer i karens, motsvarade 2009 nästan 10 % av landets jordbruksmark. Det innebär att det skulle behövas en fördubbling av den certifierade arealen under 2010 för att nå målet om att 20 % av jordbruksmarken ska vara certifierad. Den certifierade arealen utgjorde tillsammans med mark i karens totalt 12,5 % av den totala jordbruksmarken 2009.

I tabellen nedan redovisas uppgifter om hur den certifierade ekologiskt odlade jordbruksmarken (dvs. inklusive ängs- och betesmark) samt den certifie-

⁸¹ Den svenska jordbruksmarken utgörs till 85 % av åkermark och till 15 % av betesmark.

rade åkermarken har utvecklats under perioden 2005–2009. Av tabellen framgår att omfattningen av den certifierade ekologiskt odlade jordbruksmarken och åkermarken i stort sett var konstant mellan 2005 och 2006. Därefter har det skett en årlig ökning av den ekologiskt odlade arealen. Mellan 2005 och 2009 ökade den certifierade jordbruksmarken (inklusive mark i karens) med 76 %.

TABELL 3. CERTIFIERAD EKOLOGISK ODLAD AREAL 2005–2009
(INKLUSIVE MARK I KARENS)

År	Certifierad jordbruksmark	Certifierad åkermark
2005	223	201
2006	225	201
2007	308	234
2008	336	247
2009	392	296

Anm.: Arealerna är avrundade till närmaste tusental hektar.
Källa: Jordbruksverkets årliga rapportering till Eurostat.

Den icke certifierade ekologiska jordbruksmarken har minskat

Den totala arealen åkermark som ingår i åtaganden för ekologisk produktion och som Jordbruksverket betalar ut ersättning för ekologisk produktion till har minskat som en följd av att ersättningen till kretsloppsriktad produktion har sänkts i och med övergången till landsbygdsprogrammet 2007–2013. I tabellen nedan redovisas utvecklingen för de arealer som registrerats för miljöersättningar för ekologisk produktion under perioden 2005–2009. Totalt minskade arealen med 18 % från 2005 till 2009.

TABELL 4. REGISTRERADE AREALER FÖR MILJÖERSÄTTNINGAR
FÖR EKOLOGISK PRODUKTION 2005–2009 (TUSENTAL HEKTAR)

År	Arealer
2005	514
2006	518
2007	439
2008	422
2009	420

Anm.: Arealerna inkluderar certifierad och kretsloppsriktad produktion samt mark i karens. Källa: Jordbruksverkets databas Dawa 2010-10-08.

I tabellen nedan redovisas utbetalade miljöersättningar under perioden 2005–2009. Totalt betalades det ut närmare 500 miljoner kronor i miljöersättningar 2009, vilket kan jämföras med att 573 miljoner kronor utbetalades 2005. Det innebär att utbetalningarna av miljöersättning för ekologisk produktion minskade med 13 % mellan 2005 och 2009.

TABELL 5. MILJÖERSÄTTNING FÖR EKOLOGISK PRODUKTION
2005–2009 (TUSENTAL KRONOR)

År	Miljöersättning
2005	572 800
2006	587 200
2007	511 500
2008	509 600
2009	499 800

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste hundratal kronor.

Källa: Jordbruksstatistisk årsbok 2010.

Mellan 2005 och 2009 har även antalet lantbrukare som får miljöersättning för ekologisk produktion minskat. I tabellen nedan redovisas antalet lantbrukare som erhållit miljöersättning för ekologiska produktionsformer och antalet lantbrukare som bedrivit certifierad ekologisk produktion 2007–2009. Tabellen visar att bland dem som får miljöersättningen har andelen som får ersättning för certifierad produktion ökat, vilket ligger i linje med målsättningen om att en större andel av miljöersättningen ska gå till certifierad ekologisk produktion. År 2009 uppgick de certifierade lantbrukarna till ca 40 % av dem som fick miljöersättning för ekologisk produktion.

TABELL 6. TOTALA ANTALET LANTBRUKARE SOM ERHÅLLIT MILJÖERSÄTTNING
FÖR EKOLOGISKA PRODUKTIONSFORMER OCH ANTALET CERTIFIERADE
LANTBRUKARE 2007–2009

År	Totala antalet	Antal certifierade	Andel certifierade (%)
2007	14 950	3 270	22
2008	14 830	3 740	25
2009	10 980	4 280	39

Anm.: Uppgifterna för 2009 är preliminära.

Källa: Uppgift från Jordbruksverket 2010-09-21.

Ekologisk odling i olika delar av landet

I halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet redovisas en analys av den ekologiska odlingens utbredning i olika delar av landet. Den visar att störst areal med ersättning för ekologiska produktionsformer återfanns under 2007–2009 i Västra Götalands län som även har den största totalarealen jordbruksmark. Av den totala åkerarealen odlades här 22 % ekologiskt 2009. Störst areal med miljöersättning för ekologisk produktion i relation till den totala arealen jordbruksmark har Jämtlands län där 35 % av den totala åkerarealen fick ersättning för ekologisk odling. Minst andel med ersättning, 5 %, återfanns i Skåne län. Enligt utvärderingen är förklaringen till att en större andel av den totala arealen ingår i ekologisk produktion i Norrland samt i södra Sveriges skogs- och mellanbygder att andelen vall är högre i dessa områden. Det är enklare för ett lantbruksföretag att ställa om till ekologisk produktion om man har en hög andel vallodling än om man har en större andel spannmålsodling.

3.3 Uppföljning av målet om ökad ekologisk produktion av mjölk, ägg och kött

I detta avsnitt redovisas befintlig statistik över den certifierade produktionen av mjölk, ägg och kött i syfte att följa upp målet om att produktionen av dessa produkter ska *öka markant* fram till 2010. Statistiken visar att produktionen av ekologisk mjölk liksom antalet ekologiska nötdjur ökade med ca 50 % mellan 2005 och 2009. Mängden invägda ekologiska ägg ökade med 65 % mellan 2005 och 2008.

Mjölk

De svenska mejerierna tar årligen emot mjölk motsvarande ca 3 miljoner ton. Knappt 8 % av den invägda mjölken var ekologisk under 2009. I tabellen nedan redovisas hur produktionen av ekologisk mjölk har utvecklats under perioden 2005–2009. Det framgår att produktionen har ökat år för år. Totalt ökade den ekologiska produktionen av mjölk med 47 % under perioden 2005–2009.

TABELL 7. PRODUKTIONEN AV EKOLOGISK MJÖLK 2005–2009 (TUSENTAL TON)

År	Ekologisk mjölkproduktion	Ökning jämfört med 2005
2005	155	–
2006	164	6 %
2007	177	14 %
2008	203	31 %
2009	228	47 %

Anm.: Uppgifterna avser mängden invägd ekologisk mjölk vid svenska mejerier.

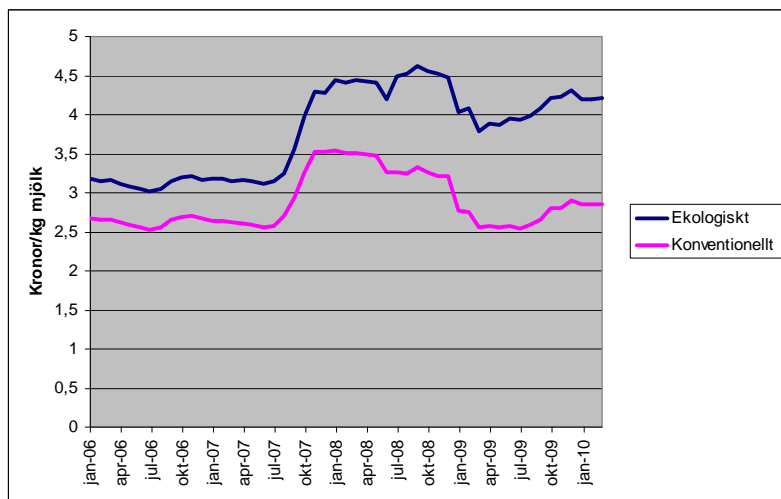
Källa: Svensk mjölk.

Krav uppger i sin Marknadsrapport 2009 att bristen på ekologisk mjölk var påtaglig under 2008 som en följd av att efterfrågan ökat bland konsumenter, men framför allt från storhushåll, som i många fall köper ekologisk mjölk för att nå upp till målet om ökad offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. I Marknadsrapport 2010 anges att mejerierna under 2009 har arbetat aktivt för att rekrytera nya mjölkbönder för att möta den kraftiga efterfrågan på ekologiska mejeriprodukter. År 2009 ökade den ekologiska mjölkinvägningen med 13 %. Samtidigt minskade den konventionella mjölkinvägningen med drygt 1 %. Antalet mjölkkor i karens för att övergå till ekologisk produktion har enligt Krav ökat från 471 kor 2006 till 1 658 kor 2009.⁸²

I diagrammet nedan redovisas hur avräkningspriset för konventionell respektive ekologisk mjölk har utvecklats från 2006 och framåt. Som framgår var merbetalningen för ekologisk mjölk under inledningen av perioden ca 50 öre per kilo mjölk. Vid årsskiftet 2007/08 ökade skillnaden i avräkningspris till ca 90 öre och skillnaden har fortsatt att öka till ca 1,40 kronor per kilo mjölk i mars 2010.

⁸² Kravs marknadsrapport 2010.

FIGUR 1. AVRÄKNINGSPRIS FÖR KONVENTIONELL RESPEKTIVE EKOLOGISK MJÖLK JANUARI 2006–MARS 2010



Ägg

Antalet ekologiska värphöns uppgick till ca 365 000 under 2005. Alla ekologiska ägg i Sverige är Kravcertifierade.⁸³ Uppgifter från Kravs marknadsrapport 2010 visar att antalet ekologiska värphöns ökat till 607 000 ekologiska värphöns 2009. Det motsvarar en ökning med 66 % sedan 2005.

Under perioden 2005–2008 har mängden invägda ekologiska ägg ökat från 6 000 ton till 9 900 ton ägg. Detta innebär att den ekologiska äggproduktionen ökade med 65 % under perioden.⁸⁴ Av Kravs marknadsrapport 2009 framgår att den Kravmärkta äggproduktionen utgjorde cirka 7 % av den totala äggproduktionen i Sverige 2007. Enligt uppgift från Krav finns det ingen statistik över antalet invägda ekologiska ägg 2009.⁸⁵

Idisslare – nöt och lamm

För år 2005 uppskattades att ca 5,8 % av mjölkorna var certifierade och att andelen certifierade nöt av det totala antalet nöt för slakt motsvarade ca 5,5 %.⁸⁶ Enligt uppgift från Jordbruksverket kan andelen certifierad nöt av det totala beståndet av nötdjur 2009 grovt uppskattas till ca 10 %.⁸⁷

⁸³ Uppgift från Krav 2010-10-07.

⁸⁴ Kravs marknadsrapport 2009 och Ekologiska lantbrukarna 2006, Växande marknad – Försäljning, volymer & trender för ekologisk mat.

⁸⁵ Uppgift från Krav 2010-09-24.

⁸⁶ Skr. 2005/06:88. Enligt skrivelsen saknades det tillförlitlig statistik avseende den totala andelen ekologiska nötdjur för slakt i landet.

⁸⁷ I Jordbruksstatistik årsbok 2010 redovisas uppgifter över den totala produktionen av nöt och antalet certifierade ekologiska djur som innebär att andelen ekologiska djur kan beräknas till 12 %. Dessa uppgifter är, enligt årsboken inte helt jämförbara p.g.a. definitionsskillnader. Enligt uppgift från Jordbruksverket innebär detta att uppgifterna

Av Jordbruksstatistisk årsbok 2010 framgår att antalet certifierade nötkreatur, dvs. djur som används för kött- och mjölkproduktion, 2009 uppgick till 194 000⁸⁸ djur. Uppskattningsvis innebär det antalet djur ökat med ca 50 % sedan 2005⁸⁹. Av statistiken framgår också att antalet certifierade ekologiska mjölkkor ökat från drygt 22 000 till drygt 34 000 perioden 2005–2009, vilket innebär en ökning med 53 %.

Antalet lamm i ekologisk produktion uppskattades motsvara ca 40 % av det totala antalet lamm under 2005. Andelen lamm i certifierad ekologisk produktion samma år var ca 8,5 %. I Jordbruksstatistisk årsbok 2010 redovisas utvecklingen av antalet ekologiska får, dvs. antalet lamm särredovisas inte. Av Jordbruksverkets statistik framgår att antalet certifierade ekologiska får ökade med 150 % mellan åren 2005 och 2009.⁹⁰

3.4 Uppföljning av mål om kraftigt ökad produktion av griskött och matfågel

Målet är *en kraftig ökning* av den certifierade ekologiska produktionen av griskött och matfågel fram till 2010. Av skrivelsen från 2006 framgår att omfattningen av den dåvarande produktionen av ekologiskt griskött och fågel var liten. Enligt skrivelsen var den främsta förklaringen till detta att skillnaderna mellan konventionell och ekologisk produktion är mycket stora, bl.a. när det gäller krav på utevistelse i den ekologiska produktionen. Det innebär att det är ett stort steg för lantbrukarna att gå från konventionell produktion till ekologisk produktion.

Den ekologiska grisproduktion uppskattades till ca 0,8 % av den totala grisproduktionen 2005. Nära nog hela den ekologiska produktionen var certifierad. Av Jordbruksstatistisk årsbok 2010 framgår att antalet certifierade ekologiskt producerade svin ökat med 56 % mellan 2005 och 2009.

Andelen slaktkyckling i certifierad ekologisk produktion var mindre än 0,1 % år 2005. Av Jordbruksstatistisk årsbok för 2009 framgår att antalet ekologiska slaktkycklingar ökade från 45 000 till 55 000 mellan åren 2005 och 2006. Det motsvarar en ökning med 21 %. Av Jordbruksstatistisk årsbok för 2010 framgår att det fanns 179 000 certifierade ekologiska slaktkycklingar 2009. I årsboken redovisas endast uppgifter om antalet ekologiska slaktkycklingar för 2009. Detta beror på att uppgifterna inte har samlats in på samma sätt som tidigare år. Enligt uppgift från Jordbruksverket är det därför vanskligt att jämföra 2009 års uppgifter med tidigare publicerade uppgifter om antal ekologiska slaktkycklingar.

över antalet ekologiska nötkreatur är något överskattade jämfört med det totala antalet nötkreatur i landet.

⁸⁸ Preliminär siffra.

⁸⁹ I Jordbruksstatistisk årsbok 2010 redovisas inga uppgifter om antalet omställda ekologisk producerade nöt 2005. Däremot framgår att antalet ekologisk producerade nötdjur ökade med 53 % perioden 2004–2009 och 51 % perioden 2006–2009.

⁹⁰ Uppgifterna för 2009 är preliminära.

3.5 Uppföljning i förhållande till landsbygdsprogrammets mål

Regeringen har angivit följande mål för omfattningen av den ekologiska produktionen i landsbygdsprogrammet 2007–2013⁹¹.

- 21 000 lantbrukare får ersättning för ekologiska produktionsformer (inklusive ersättning för mark i karens och ersättning för kretsloppsriktad produktion), varav minst 12 000 brukare i ekologiskt certifierad produktion.
- 700 000 hektar av jordbruksmarken är ekologiskt certifierad (inkl. karens) eller kretsloppsriktad produktion, varav minst 610 000 hektar i ekologiskt certifierad produktion (motsvarar att ca 20 % av jordbruksmarken är certifierad).
- 160 000 djurenheter ingår i ekologiska certifierad produktionsformer (inkl. karens) eller i kretsloppsriktad produktion, varav minst 150 000 djurenheter inom ekologisk certifierad produktion.
- 210 000 hektar av jordbruksmarken i Götalands södra slättbygder och norra slättbygder samt Svealands slättbygder ska vara ekologiskt certifierad.

Målet om antalet lantbrukare som får ersättning för ekologiska produktionsformer bedömdes vara uppfyllt till 54 % under 2009 för samtliga företag och till 36 % för de företag som var certifierade eller under omställning till certifierad ekologisk produktion.

I budgetpropositionen för 2011 redovisar regeringen att certifierade ekologisk produktion bedrevs på 391 500 hektar 2009 och att detta motsvarade en måluppfyllelse på 64 % av målet för 2013.

År 2009 var antalet djurenheter 203 300 vilket innebar att målet om 160 000 djurenheter uppfylldes till 127 %. Antalet djurenheter inom ekologisk produktion har ökat med 48 % sedan 2006.⁹²

Målet på 210 000 hektar ekologiskt certifierad areal i Götalands södra och norra slättbygder samt Svealands slättbygder uppfylldes till 66 % under 2009.⁹³

Resultat och slutsatser från halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet

Den 1 november 2010 överlämnade SLU sin halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet till regeringen.⁹⁴ I utvärderingen görs bedömningen att sett till miljönytta (vattenkvaliteten och den biologiska mångfalden) kan ekolo-

⁹¹ Landsbygdsprogrammet 2007–2013 har justerats vid flera tillfällen. Nedanstående mål och indikatorer är hämtade från version mars 2010.

⁹² SLU 2010, Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013. En djurenhet motsvaras t.ex. av en ko äldre än två år, två suggor eller 33 slaktkycklingar. Beräkningen av djurenheter beskrivs närmare i avsnitt 2.5.

⁹³ SLU 2010, Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013.

⁹⁴ SLU 2010, Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013.

gisk odling bedömas som mindre effektiv är riktade insatser. Ekologisk odling påverkar dock båda målen. Generellt sett anses riktade åtgärder för att uppnå enskilda miljöeffekter, som att anlägga skyddszoner eller våtmarker, mer effektiva än stöd till alternativa odlingssystem. Ersättningar som har ett bredare angreppssätt täcker en större yta, men har också en bredare och mer diffus effekt. Den generella slutsatsen är, enligt utvärderarna, att ju mer specifik en ersättning är desto lättare är det att få stor effekt. Samtidigt konstateras att det kan vara svårt att bygga upp ett landsbygdsprogram enbart kring selektiva åtgärder.

Vad gäller miljöersättningens miljöeffekter anges att

- ekologisk odling minskar förlusterna av bekämpningsmedel eftersom dessa inte är tillåtna att använda inom produktionsformen. Dessa förluster skulle dock kunna minskas mycket även inom konventionell odling med hjälp av åtgärder som bland annat ingår i miljöersättningen för Miljöskyddsåtgärder. Som exempel anges användande av godkänd påfyllningsplats och funktionstestad lantbruksspruta.
- modellberäkningar har visat att miljöersättningen för ekologisk odling bara marginellt minskar förlusterna av kväve. Samtidigt har två studier gjorda i fält visat att kväveförlusterna var större från ekologisk odling än från konventionell odling med insådd fånggröda, dvs. att konventionell odling med riktade motåtgärder gav mindre kväveförluster än ekologisk odling.⁹⁵ Vidare är produktiviteten avsevärt lägre inom ekologisk produktion än inom konventionell vilket också bör beaktas när det gäller miljöeffekterna av miljöersättningen.
- ekologisk odling har en viss men inte alltid tydlig effekt på biologisk mångfald. Att bekämpningsmedel inte används är otvetydigt positivt för de flesta organismer som lever i eller i omgivningarna av åkerlandskapet.

Utvärderarna lämnar förslag på åtgärder som berör miljöersättningen till ekologisk produktion. I Landsbygdsprogrammet nämns att ersättningen till ekologisk produktion direkt och indirekt ska medverka till att uppfylla flera av miljö kvalitetsmålen. Det nämns dock inte specifikt vilka dessa mål är vilket försvårar utvärderingen av ersättningen. För att underlätta nästa utvärdering anses det önskvärt att dessa specificeras i programmet.

Som generella förslag för Axel 2 under innevarande programperiod föreslås

- att en ersättning som tar tillvara mekanismen permanenta, sprutfria, blommande habitat bör övervägas
- att man bör överväga att ta bort ersättningen till extensiv vallodling

⁹⁵ En studie gjordes på sandjord i Halland och en i Apelsvoll i Norge. Utvärderarna konstaterar bl.a. att det är mycket svårt att utvärdera miljöeffekterna av ekologisk produktion då det inom både ekologisk och konventionell odling finns en stor spridning i hur jordbruken bedrivs. Det hela kompliceras dessutom ytterligare av att de olika produktionsformerna är belägna på olika arealer och i olika delar av landet.

- att mer riktade resurser bör läggas på riktade åtgärder⁹⁶
- att rådgivningsinsatserna bör öka.

På lång sikt föreslår utvärderarna att fram tills det att miljöeffekten av ekologisk odling är ordentligt utredd bör i stället mer resurser satsas på riktade åtgärder som fånggröda/vårbearbetning, skydds zoner och våtmarker för att minska växtnäringens förlusterna.

3.6 Ekologisk produktion i andra länder

Ekologisk produktion inom EU

Statistik från Eurostat visar att andelen jordbruksmark som används för ekologisk produktion har ökat i EU:s länder under senare år.⁹⁷ År 2007 var 4,1 % av EU:s totala jordbruksmark i ekologisk produktion eller under omställning till ekologisk produktion. Mellan 2007 och 2008 ökade denna areal med 7,4 %. Dessförinnan, dvs. mellan 2006 och 2007 var ökningstakten 5,9 %.

Sverige svarade för drygt 4 % av EU:s totala mark för ekologisk produktion 2008. Det innebar att Sverige hade den sjunde största arealen ekologisk jordbruksmark inklusive mark under omställning. Uppgifter från Eurostat visar att fyra länder svarade för ungefär hälften av den ekologiska jordbruksmarken i unionen. De var i fallande ordning Spanien, där 17 % av den totala jordbruksmarken var ekologisk eller under omställning till ekologisk produktion. Därefter följer Italien (13 %), Tyskland (11 %) och Storbritannien (9 %).

Statistiken över jordbruksmark under omställning visar att omställningstakten till ekologisk produktion skiljer sig märkbart mellan EU-länderna.⁹⁸ I hälften av länderna låg 10–20 % av den totala ekologiska jordbruksmarken under omställning 2008. Fyra länder hade mark under omställning som översteg 40 % av den totala ekologiska jordbruksmarken. Dessa var i fallande ordning Bulgarien (75 %), Spanien (48 %), Rumänien (49 %) och Polen (43 %). I Nederländerna och Danmark var andelen mark under omställning lägre än 10 % av den totala ekologiska jordbruksmarken.

Statistik över produktionen av djur visar att olika länder kommit olika långt när det gäller ekologiska produktionsformer, även om fullständig statistik saknas. Uppgifter från Eurostat visar att ekologiskt uppfödda nötkreatur i Österrike motsvarade knappt 18 % av den totala produktionen, vilket var den högsta andelen inom EU27. Estland hade den högsta andelen ekologiskt uppfödda får, drygt 43 % av den totala produktionen. Beträffande ekologiskt

⁹⁶ I anslutning till detta förslag anges att de modellberäkningar som gjorts angående effekten av ekologisk produktion samt de mätningar som gjorts i fält visar att ersättningen har ingen eller liten effekt på att minska växtnäringens förlusterna från jordbruksmark.

⁹⁷ Eurostat Statistics in focus 10/2010. Denna statistik omfattar 22 EU-länder och Norge.

⁹⁸ Eurostat Statistics in focus 10/2010.

uppfödda grisar var andelen av de totalt uppfödda mindre än 1 % i de flesta EU-länder.

Utvecklingen av produktionen av ekologiskt uppfödda djur för olika arter i de enskilda medlemsländerna skiljde sig mellan åren 2007 och 2008. I Rumänien och Finland ökade ekologiskt uppfödda får kraftigt, i Rumänien med 103 % och i Finland med ca 88 %. Polen, Storbritannien och Sverige hade under samma period de största ökningarna av nötkreatur. Ökningen i de tre länderna motsvarade ungefär 30 %. Storbritannien hade den största ökningen av ekologiskt uppfödda svin med en ökning på drygt 40 %. I Grekland minskade de ekologiskt uppfödda djuren avsevärt. Exempelvis minskade den ekologiska svinproduktionen med 69 %. Lettland hade också en negativ trend för ekologiskt uppfödda nötkreatur, svin och får.

Ekologisk produktion i nordiska länder

Enligt statistik från Eurostat var andelen jordbruksmark i ekologisk produktion inklusive mark under omställning 5,6 % i Danmark, 6,6 % i Finland, 5,1 % i Norge och 10,8 % i Sverige vid årsskiftet mellan 2008 och 2009. Mellan de två åren ökade den totala jordbruksmarken i ekologisk produktion i samtliga länder. I Danmark ökade den ekologiska jordbruksmarken med 8,7 %, i Finland med 1,1 %, i Norge med 6,9 % och i Sverige med 9,1 %.⁹⁹

Eurostat har statistik över antalet ekologiskt uppfödda djur i EU:s medlemsländer och Norge. För flera länder, bl.a. Norge, saknas uppgifter över den totala produktionen av ett djurslag vilket gör det svårt att räkna fram den ekologiska produktionen som en andel av den totala djurproduktionen. Uppgifter från Eurostat visar att andelen ekologiskt uppfödda nötkreatur 2008 utgjorde 9 % i Danmark, ca 3 % i Finland och 9 % i Sverige.

Utvecklingen av den ekologiska djurproduktionen i norden var generellt positiv mellan åren 2007 och 2008, med undantag för ekologiskt uppfödda svin i Danmark. Antalet nötkreatur ökade med 10,4 % i Danmark, med 12 % i Finland, med 4,3 % i Norge och med 28,9 % i Sverige mellan de två åren. Beträffande får ökade andelen ekologiskt uppfödda djur mellan 2007 och 2008 med 9,5 % i Danmark, 88,1 % i Finland, 11,8 % i Norge och 32,8 % i Sverige. Uppfödningen av ekologiska svin minskade mellan 2007 och 2008 med 14,9 % i Danmark samtidigt som den ökade med 9,5 % i Finland, med 33,9 % i Norge och med 31,5 % i Sverige.¹⁰⁰ I Danmark uppgick andelen ekologiska svin till 1,5 % av det totala antalet uppfödda svin i landet 2008.

⁹⁹ Eurostat Statistics in focus 10/2010.

¹⁰⁰ Eurostat Statistics in focus 10/2010.

4 Iakttagelser

I detta kapitel redovisas iakttagelser av de olika insatser som staten bedriver som direkt eller indirekt syftar till att medverka till att målen för den ekologiska produktionen uppnås. Iakttagelserna baseras på intervjuer som genomförts inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning samt undersökningar som myndigheter och andra organ har genomfört.

4.1 Aktionsplan för att nå 2010 års mål

I maj 2006 gav regeringen Ekologiskt Forum vid KSLA¹⁰¹ i uppdrag att ta fram en aktionsplan för hur 2010 års mål för ekologisk produktion och konsumtion skulle kunna nås. Det är ett av de tydligaste initiativen som tagits i syfte att stimulera utvecklingen av den ekologiska produktionen och konsumtionen. I uppdraget ingick att ta fram aktionsplanen i bred samverkan mellan berörda myndigheter, organisationer och andra aktörer. Syftet var bl.a. att koordinera och samordna olika aktörer för att få en fortsatt positiv utveckling av den ekologiska produktionen samt att hitta hinder och flaskhalsar på marknaden för ekologisk mat.¹⁰² När statsmakterna satte upp mål för ekologisk produktion 2000 och 2005 fick Jordbruksverket ett liknande uppdrag.

Aktionsplanen redovisades i november 2007 och syftar förutom att bidra till att statens mål för 2010 uppfylls även till att stimulera den privata konsumtionen av ekologiska produkter. Planen innehåller förslag till nya åtgärder och vissa förändringar av tidigare beslutade aktiviteter. Nio prioriterade åtgärder lyfts fram i planen (se nedan). Som målgrupp anges berörda myndigheter och hela livsmedelskedjan. Miljöersättning till ekologisk produktion tas inte upp i aktionsplanen. Den utelämnades bl.a. eftersom styrgruppen bedömde det som svårt att påverka ersättningsnivåerna under programperioden. Vidare hade man som ambition att begränsa antalet förslag och att inrikta dessa på marknadsdriven utveckling.

Under 2008 fick Ekologiskt Forum ett uppdrag av regeringen att arbeta med uppföljning och aktiviteter i syfte att bidra till att målen i planen ska nås. För att bedriva detta arbete har forumet bildat en branschövergripande styrgrupp med representanter för primärproduktion, livsmedelsindustri, handelsföretag, offentlig verksamhet.¹⁰³ Hösten 2008 anställdes en projektledare på deltid för att hålla ihop arbetet. Ekologiskt forum har fått ett årligt statsbidrag

¹⁰¹ Ekologiskt Forum bildades år 2002 på initiativ av bl. a. Jordbruksdepartementet i syfte att utgöra en mötesplats för alla som vill verka för utveckling av ekologisk produktion och bidra med underlag för Sveriges position i dessa frågor i EU. Verksamheten har sin bas i Kungliga Skogs- och lantbruksakademien (KSLA).

¹⁰² Jordbruksdepartementet 2006. Pressmeddelande från Jordbruksdepartementet 2006-05-16.

¹⁰³ KSLA:s webbplats www.ksla.se/sv/retrieve_file.asp?n=2141, 2009-12-10.

på motsvarande 300 000 kronor för att bedriva uppföljningsarbetet. Bidraget finansieras via anslag 1:23 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur.

Aktionsplanens verksamhet

På Ekologiskt forums webbplats redovisas att följande aktiviteter har genomförts inom ramen för uppföljningen av Aktionsplan för 2010.

- Januari 2008 anordnades ett dialogmöte om genomförandet av aktionsplanen där bl.a. jordbruksministern medverkade.
- April 2009 anordnades ett seminarium där en lägesrapport redovisades avseende arbetet med att genomföra de prioriterade åtgärderna i aktionsplanen.
- April 2010 anordnades ett seminarium med rubriken Nya mål för eko efter 2010. Bl.a. presenterades ett utkast till en strategi för utveckling av ekologisk produktion och konsumtion 2011–2013. Dessutom redovisades kortfattat en lägesrapport avseende de prioriterade åtgärderna i aktionsplanen.
- Maj 2010 anordnades ett seminarium om livsmedelsförädling för en ökad ekologisk konsumtion och produktion. Syftet var att ge en bild av läget inom livsmedelsproduktionen och identifiera flaskhalsar för att därigenom bidra till att produktionen bättre kan motsvara efterfrågan på ekologiska produkter.
- I september 2010 presenterades en strategi för utvecklingen av ekologisk konsumtion och produktion 2011–2013. I oktober 2010 anordnades en hearing med anledning av strategin.
- I oktober 2010 anordnades, dels ett seminarium om ekolivsmedel som verktyg i livsmedelsföretagens hållbarhetsarbete, dels ett seminarium om ekologisk mat inom offentlig sektor.

Projektledaren för uppföljningen av aktionsplanen 2010 ger ut informationsbrev som syftar till att beskriva arbete av strategisk betydelse som utförs inom Aktionsplanens olika delar. En målsättning med informationsbrev är att förmedla goda exempel och resultat för att på så sätt stimulera berörda aktörer till en positiv utveckling. Uppföljningen planerar att redovisa en enklare slutrapport vid utgången av 2010.

Arbetet inom uppföljningen bygger på att projektledaren driver arbetet tillsammans med styrgruppen. Projektledaren anser att arbetsformen fungerar bra och att det är värdefullt att styrgruppen har en bred förankring i livsmedelskedjans olika delar. Uppföljningens möjligheter att påverka utfallet av målen för 2010 har, enligt projektledaren, begränsats av att arbetet kom igång först under slutet av 2008.

Vid de intervjuer som genomförts inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har arbetet med aktionsplanen diskuterats. Enligt LRF hade det varit värdefullt om primärproduktionen lyfts fram tydligare i arbetet med aktionsplanen. Vidare anser man att det ibland är lite oklart vem som är tänkt som mottagare av de förslag och slutsatser som tas fram i arbetet.

Vid två av de tre länsstyrelser som intervjuats hade man inte kommit i kontakt med Aktionsplanens arbete i någon större utsträckning. Vid den tredje länsstyrelsen hade en tjänsteman suttit med i en referensgrupp till aktionsplanarbetet. Enligt tjänstemannen har det varit värdefullt att arbetet synliggjort hinder i olika delar av livsmedelskedjan, att centrala aktörer i livsmedelskedjan involverats i utvecklingsarbetet och att uppdraget lagts utanför myndighetsfären, bl.a. eftersom det öppnar upp för förutsättningslösa diskussioner om problem och deras lösningar.

Resultatet av uppföljningen av aktionsplanen

Nedan redovisas de nio åtgärder som Ekologiskt forum bedömde som särskilt viktiga för att öka privat och offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel samt iakttagelser från Ekologiskt forums uppföljning av aktionsplanen.¹⁰⁴

Stimulera dagligvaruhandeln till att införa en gemensam och öppen långsiktig säljplan för ekologiska livsmedel

Branschorganisationen Svensk dagligvaruhandel¹⁰⁵ utsågs som ansvarigt för arbetet med att ta fram en gemensam och öppen långsiktig säljplan för ekologiska livsmedel. Detta beräknades kunna vara klart i mitten av 2008. Våren 2010 fanns endast ett embryo till säljplan. Dagligvaruhandeln har arbetat målmedvetet och framgångsrikt med att lyfta fram ekologiska livsmedels mervärden under senare år. Detaljhandelskedjornas satsningar på att sälja ekologiska produkter under egna sina egna varumärken har lett till ökade försäljningsvolymerna och en större efterfrågan på ekologiska varor. Det har dock varit svårare att entusiasmera livsmedelsbranschens branschorganisationer för arbetet med att utveckla utbudet av ekologiska livsmedelsprodukter. Detta förklaras i första hand av att man upplevt att det finns en viss tveksamhet till ekologiska livsmedels lönsamhet på lång sikt hos företrädare för livsmedelsbranschen.

Stimulera förädlingsindustrin till att införa en gemensam, långsiktig säljplan för export av ekologiska livsmedel.

Det har inte tagits fram någon säljplan för export av ekologiska livsmedel såsom avsågs. Tillsammans med branschorganet Li har Exportrådet, som utsågs som ansvarigt för insatsen, genomfört en gemensam svensk-finsk satsning på den internationella mässan Biofach 2009.¹⁰⁶ Där deltog ett tiotal svenska företag som utställare i monter ”Organic North”. Under 2010 gjor-

¹⁰⁴ Resultatet från uppföljningsarbetet är hämtat från Ekologiskt forums seminarium i april 2010 samt kompletterande information från projektledaren.

¹⁰⁵ Axfood AB, BergendahlsGruppen AB, Coop Sverige AB, ICA Sverige AB och Vi-butikerna var medlemmar i organisationen hösten 2010.

¹⁰⁶ BioFach är världens största mässa för ekologiska produkter. Enligt Exportrådets webbplats deltog över 2 700 utställare från hela världen i BioFach 2010 som lockade ca 47 000 fackbesökare.

des en dansk-svensk-finsk satsning i samband med mässan där sex svenska företag deltog under namnet "Nordic Organics".

Starta ett benchmarkingprojekt för offentlig sektor med syfte att skapa en stimulerande konkurrens om att uppnå konsumtionsmålet och en mötesplats för att utbyta erfarenheter och lära av varandra.¹⁰⁷

Det finns ingen, vare sig statlig eller annan central aktör, med uppgift att på nationell nivå hålla samman arbetet med att nå målet om att 25 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska utgöras av ekologiska livsmedel. Den ideella föreningen Ekomatcentrum tar på eget initiativ fram statistik som visar hur hög andelen upphandlade ekologiska livsmedel är i olika kommuner och landsting. Ekomatcentrum, Hushållningssällskapen, Ekocentrum och Miljöresurs Linné har arbetat mycket aktivt i regionala projekt för att ge kunskap om beslut, upphandling och annat som måste fungera för att inköp och användning av ekologiska livsmedel ska ge ett bra resultat och leda till måluppfyllelsen.

Centrum för uthålligt lantbruk (CUL) utvecklar sin hemsida och tillhandahåller faktamaterial som beskriver miljöeffekterna (liksom effekter för hälsan, producenternas livskvalitet etc.) av ekologisk odling, produkternas kvalitet i vid mening och uppdaterad kunskap om odlings- och produktionstekniker .

Centrum för uthålligt lantbruk har redovisat olika fakta på sin webbplats i form av publicerade syntesrapporter och rapporter i serien Ekologiskt lantbruk m.m. Centrumet har haft planer på att genomföra en större kunskapsöversikt och satsning på information om miljöeffekter av odlings- och produktionsteknik för ekologisk odling. Detta har dock inte genomförts på grund av resursbrist.

Ta fram kvalificerat utbildningsmaterial och tillhandahåll kvalificerad utbildning och rådgivning i tillvägagångssätt och möjligheter till finansiering för produktutveckling och investering i ny produktion för små och medelstora förädlingsföretag. SJV, länsstyrelser, konsulter m.fl. utsågs som ansvariga för insatsen som pågår kontinuerligt.

Jordbruksverket och länsstyrelserna arbetar med dessa frågor, bl.a. inom ramen för landsbygdsprogrammet. Jordbruksverket har under 2010 tagit fram rapporten Stödmöjligheter för livsmedelssektorn som beskriver de möjligheter till bidrag eller annan finansiering som finns inom Sverige för produktutveckling och förädling inom småskaligt mathantverk såväl som för livsmedelsföretag med upp till 50 anställda¹⁰⁸.

¹⁰⁷ I aktionsplanen anges att Sveriges kommuner och landsting (SKL) utsetts som ansvarigt för projektet. SKL har under hösten 2010 uppgivit att de inte känner till detta projekt.

¹⁰⁸ Jordbruksverket 2010, Stödmöjligheter för livsmedelssektorn 2010. PM 2010-01-14, Dnr 59-412/10.

Starta Eko-kampanjer riktade mot utvalda delar av primärproduktionen med fokus på omställning och nya producenter. Förädlingsindustrin utsågs som ansvariga för projektet i samarbete med Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Flera olika åtgärder har vidtagits sedan aktionsplanen togs fram. Exempelvis har Jordbruksverket startat upp ett tiotal informationskampanjer riktade till ekologiska lantbrukare, bl.a. kampanjer om ogräsbekämpning och ekologiskt odlat foder. Projektet Bondens ekoråd, som ger nya ekoproducenter kontakter med mer erfarna ekoproducenter, har startats av Ekologiska Lantbrukarna i samverkan med LRF, Arla och Lantmännen. Enligt uppföljningen av aktionsplanen återstår ett arbete för att inspirera nyckelpersoner inom hela lantbrukskooperationen att söka kunskap om ekologisk produktion och den ekologiska marknaden.

Utse en branschövergripande grupp med ett tydligt mandat och ansvar för att förverkliga aktionsplanen.

Det har bildats en branschövergripande styrgrupp inom Ekologiskt forums uppföljning av aktionsplanen.

Utveckla statistiken för de ekologiska livsmedlen. Statistiken ska täcka produktion av råvaror och förädlade produkter, konsumtion, export och import. Jordbruksverket och SCB utsågs som ansvariga för projektet.

Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen analyserat behoven av en förbättrad statistik inom området i en rapport som redovisades sommaren 2008. Kontrollorganens rapportering av statistiska uppgifter till ansvariga myndigheter har blivit mer detaljerad än tidigare. Se vidare avsnitt 4.11.

Inrätta en samrådsgrupp kring ekologisk konsumtion och produktion med FoU-finansierare och branschföreträdare.

Centrum för uthålligt lantbruk har hållit i ett nationellt samråd för initiering och uppföljning av forskningsfinansiering inom ekologisk produktion och konsumtion. I samrådet ingår forskningsfinansierare, myndigheter samt branschföreträdare i livsmedelskedjan. Samrådet har utarbetat ett förslag till forskningsstrategi för åren 2009–2015.

Strategi för utvecklingen av ekologisk konsumtion och produktion 2011–2013

Ekologiskt forum har på eget initiativ tagit fram ett förslag till strategi för utvecklingen av ekologisk konsumtion och produktion 2011–2013. Syftet är att bidra till en diskussion i vidare kretsar kring den framtida utvecklingen av ekologisk konsumtion och produktion. Valet av tidsperiod kommer av att det pågående landsbygdsprogrammet sträcker sig fram till 2013 och att målen för 2010 inte uppnåddes. I strategin föreslås de viktigaste insatserna för en positiv utveckling på kort sikt.

I förslaget till strategi rekommenderas insatser inom följande tre områden där insatser på ett effektivt sätt bedöms leda till en fortsatt god marknadstillväxt och utveckling: fler aktiva konsumenter, mer eko i storkök, fler och mer produkter i butikshyllorna. För varje område redovisas ett antal förslag på åtgärder. Två verktyg lyfts fram som stöd för genomförandet av de föreslagna åtgärderna. Det ena är uppföljning med snabba signaler, vilket bl.a. inbegriper ett förslag på att en funktion bildas i form av ett samverkansprojekt som ger information om marknadsutvecklingen för ekologiska livsmedel. Det andra verktyget som föreslås avser forskning och innovation för ökad hållbarhet.

Följande mål föreslås i strategin fram till 2013

- Den privata konsumtionen ska öka med 50 % jämfört med år 2009.
- Ekologiska produkter ska utgöra 6 % av den totala livsmedelsförsäljningen år 2013, dvs. 50 % ökning jämfört med 2009.
- Målet för offentlig sektor är att inriktningsmålet 25 % för 2010 uppnås 2013. Samtliga kommuner, landsting och myndigheter bör ha ett beslut om viljeinriktning för ekologisk konsumtion.
- En fördubbling av den ekologiska produktionen 2013 jämfört med 2009 av antalet lantbrukare som har ställt om hela eller en del av sin produktion till ekologiskt. Som lägsta nivå ska de nationella målen avseende den ekologiska produktionen 2010 uppnås.

Ekologiskt forum föreslår även att ett arbete med att ta fram en vision och en strategi för perioden 2014–2020 bör påbörjas. EU:s jordbrukspolitik genomgår stora förändringar, enligt forumet, med 2014 som nästa stora etapp. I strategin föreslås bl.a. att en offentlig utredning bör tillsättas som leder fram till att samhällets ambitioner för ekologiskt lantbruk fastställs. Utredningen bör, enligt förslaget, analysera den hittillsvarande effekten av statliga aktionsplaner på ekologiskt jordbruk liksom ekologiskt lantbruks relevans för miljö kvalitetsmål, klimatmål, uthållighet, försörjning, landsbygdsutveckling och livsmedelsproduktion i Sverige. Vidare bör det tydliggöras hur ekologiskt lantbruk ytterligare kan förbättra sitt bidrag till relevanta områden inom konsument-, jordbruks- och miljöpolitiken.

4.2 Ändrad miljöersättning för ekologisk produktion

Villkoren för den miljöersättning som betalas ut till ekologisk produktion inom ramen för landsbygdsprogrammet är det starkaste styrmedlet som staten förfogar över för att påverka den ekologiska produktionen. Effekterna av den miljöersättning som betalades ut under programperioden 2000–2006 har utvärderats av SLU.¹⁰⁹ Utvärderingen visade att stora delar av ersättningen utbetalades för vallodling i norra Sverige. Enligt utvärderingen innebar detta i praktiken inte någon egentlig omställning av odlingsmetoderna, bl.a. eftersom växtskyddsmedel inte används i någon större utsträckning vid konventionell

¹⁰⁹ SLU 2007.

vallodling. För att åstadkomma en större effekt hade, enligt utvärderingen, en större andel av den ekologisk anslutna arealen behövt ingå i växtföljder i slättbygderna i södra Sverige. Enligt utvärderingen hade miljöersättningen en viss positiv påverkan på den biologiska mångfalden i landet.

Utvärderingen visar vidare att antalet lantbruk som var anslutna till ekologisk produktion ökade från drygt 16 000 till knappt 21 000 lantbruk under programperioden 2000–2006 och att arealen jordbruksmark som var ansluten till miljöersättningen ökade med ca 30 %. En stor del av den ekologiska produktionen nådde marknaden och konsumenten som konventionella produkter.¹¹⁰ Av den totala ekologiska odlingen i Sverige var ca 35 % certifierad 2006. Andelen certifierad ekologisk produktion var generellt högre i slättbygderna där jordbruksproduktionen är mer intensiv än i skogsbygderna och i norra Sverige.

Miljöersättningen har ändrats för att ge större effekt

Villkoren för miljöersättning till ekologisk produktion ändrades vid övergången till det nuvarande landsbygdsprogrammet 2007. Ett syfte med förändringarna var att stimulera certifierad ekologisk produktion. För att få full miljöersättning krävs numera att den ekologiska produktionen är certifierad, eller i karens för att bli certifierad. Tidigare var ersättningsnivån den samma för certifierad och icke certifierad produktion. De lantbrukare som fr.o.m. 2010 går in i ett femårigt åtagande för ekologisk produktion får 100–125 % högre ersättning för certifierad produktion jämfört med kretsloppsriktad produktion. Andra förändringar jämfört med det förra programmet är att produktion av slaktsvin, värphönor och slaktkycklingar numera kan ge rätt till ersättning för ekologisk produktion. Tidigare var det endast mjölkkor, ungnöt, suggor samt tackor och getter av honkön som gav rätt till miljöersättning. Certifierad djurproduktion ger dubbelt så hög miljöersättning som kretsloppsriktad produktion.

En stor förändring jämfört med tidigare är att ersättningen för vallodling togs bort i landsbygdsprogrammet 2007–2013. Från och med 2010 har dock ersättning till certifierad ekologisk vallodling återinförts.¹¹¹ Ersättningsnivån för vallodling, 350 kronor per hektar, är lägre än i den föregående perioden och begränsas dessutom till maximalt 40 % av arealen för företag utan djur. Dessutom går ersättningen endast till certifierad aktiv vallodling. Återinförandet har motiverats med att det syftar till att stimulera ett ökat inslag av vall i växtföljder inom ekologisk produktion och att detta bör bidra till att målet om att 20 % av landets jordbruksmark ska vara ekologiskt odlad kan nås.¹¹²

¹¹⁰ Skr. 2005/06:88.

¹¹¹ I samband med genomförandet av EU:s Hälsokontroll för den gemensamma jordbrukspolitiken begärde Sverige att få göra vissa ändringar i ersättningen till ekologisk produktion under innevarande programperiod. Kommissionen har godkänt Sveriges begäran bl.a. om att återinföra ersättning till ekologisk vallodling

¹¹² Jordbruksdepartementet 2009. Förslag till ändring av Sveriges landsbygdsprogram för perioden 2007-2013. PM 2009-12-11.

De förändringar som gjorts av miljöersättningen får inte genomslag direkt eftersom lantbrukarna går in i femåriga åtaganden om att bedriva ekologisk produktion och därmed får behålla sina ursprungliga ersättningsnivåer under hela åtagandeperioden. Under 2008 låg t.ex. ca 46 % av marken och 35 % av djuren i ekologisk produktion kvar i åtaganden från det förra programmet.¹¹³ Det går att gå över till nya ersättningsnivåer för den som vill genom att teckna ett nytt femårigt åtagande. De sista åtagandena från programmet 2000–2006 sträcker sig fram till och med 2010.

Enligt uppgift från Jordbruksverket börjar det bli aktuellt att förbereda övergången till nästa landsbygdsprogram som träder i kraft 2014.

Jordbruksverkets uppföljningar av det nya ersättningssystemet för ekologisk produktion

Inför EU:s hälsokontroll av den gemensamma jordbrukspolitiken fick Jordbruksverket i uppdrag av regeringen att göra en översyn av landsbygdsprogrammet. I översynen, som redovisades 2009, konstaterades att de nya miljöersättningar för ekologisk produktion med tillhörande regler som infördes i och med landsbygdsprogrammet 2007–2013 har missgynnat djurhållare som inte har några betesmarker eller andra växtodlingsgrödor än vall. Även producenter av certifierad ekologisk vall för avsalu till ekologiska djurhållare bedömdes ha förlorat på de nya ersättningsvillkoren.¹¹⁴

Jordbruksverket konstaterade även att villkorsförändringarna inneburit att ekologisk produktion har fördyrats som en följd av kravet på certifiering. Köttproduktionen har missgynnats mest av detta eftersom merpriserna för ekologiskt kött inte kompenserar för certifieringskostnaderna när produktionen är liten. Jordbruksverket bedömde däremot att förändringarna gynnat spannmålsodlingen, särskilt i de bättre växtodlingsområdena. Vidare har de nya villkoren lett till sämre växtföljder där vallen tagits bort och ersatts med någon ersättningsberättigad gröda.

De sänkta ersättningsnivåerna, som i genomsnitt minskat 10–20 % jämfört med den föregående programperioden, har medfört att lantbrukarna blivit mer tveksamma till omläggning och att färre lantbrukare tecknar nya åtaganden, enligt Jordbruksverket. Enligt rapporten var det en tydlig trend att de lantbrukare som avslutat sina åtaganden i gamla ersättningsformen i mindre grad tecknar nya åtaganden med krav på certifierad produktion. Även de nya hårdare reglerna om förbud mot parallellproduktion¹¹⁵ kan, enligt utredningen, leda till att färre jordbrukare tecknar nya åtaganden.

I början av 2010 redovisade Jordbruksverket en analys av hur miljöersättningen till ekologisk produktion påverkat marknaden för ekologiska produk-

¹¹³ Jordbruksverkets rapport 2010:1.

¹¹⁴ Jordbruksverkets rapport 2009:06.

¹¹⁵ Parallellproduktion innebär att samma företag har ekologisk produktion parallellt med konventionell produktion. Huvudregeln är att parallellproduktion inte är tillåten för djur av samma art eller för grödor av samma sort på samma företag.

ter och miljön.¹¹⁶ Myndigheten har studerat utvecklingen mellan 2006 och 2008. Det framgår att den certifierade ekologiska produktionen ökade under perioden. Enligt Jordbruksverket var detta ett resultat av att ersättningen till certifierad produktion höjts och av att priserna för ekologiska produkter har ökat mer än priserna för konventionella produkter. Jordbruksverket visar i rapporten att det för vissa produkter är miljöersättningen som bidragit till produktionsökningen medan det för andra produkter i första hand är merpriset som bidragit till produktionsökningen:

- För ekologisk mjölkproduktion och grönsaksodling har merpriset haft större betydelse än miljöersättningen för lönsamheten.
- För ekologisk slaktsvinsproduktion och potatisodling har både merpriset och ersättningen stor betydelse för lönsamheten.
- För lönsamhetsförbättringen i ekologisk växtodling jämfört med konventionell odling har miljöersättningen störst betydelse.

I en sammanfattande slutsats uppger Jordbruksverket att syftet med den nya miljöersättningen har uppnåtts på så vis att den certifierade arealen jordbruksmark har ökat med 20 % och genom att den certifierade djurhållningen har ökat väsentligt. Dessutom minskade andelen vall som får ersättning med 25 %. Ökningstakten av den certifierade produktionen bedömdes dock inte vara tillräckligt stor för att det övergripande målet om 20 % certifierad ekologisk produktion 2010 ska nås.

Jordbruksverkets analyser av vilka miljöeffekter förändringarna i miljöersättningen har haft mellan 2006–2008 visar följande.

- Miljöersättningens betydelse för att minska användning av *växtskyddsmedel* ökade i slättbygderna i Mellansverige samtidigt som betydelsen minskade i Norrland och Götalands södra slättbygder.
- Miljöersättningen har inte medfört några tydliga förändringar i den ekologiska produktionens påverkan på risken för *växtnäringsläckage* mellan åren 2006 och 2008. Det finns en variation för ekologiska växtodlingsgårdar i detta avseende mellan framförallt gårdar i Skåne och Mälardalen. I Skåne minskade kväveöverskottet i gårdarnas växtnäringsbalanser under perioden.
- Ekologisk produktion ger direkta fördelar för *biologisk mångfald* i intensivt odlad slättbygd. Det finns begränsade direkta fördelar för biologisk mångfald med ytterligare ekologisk produktion i skogsbygd. Däremot kan det finnas indirekta fördelar.
- Det går inte att visa på någon förändring av miljöersättningens *klimatpåverkan* mellan 2006 och 2008.

¹¹⁶ Jordbruksverkets rapport 2010:1.

Resultat från uppföljningens intervjuer

Gemensamt för de intervjuer som genomförts inom uppföljningen är att de som intervjuats i stora drag varit positiva till de förändringar som genomförts av ersättningen till ekologisk produktion. Att ersättningsvillkoren har ändrats och även kan komma att förändras i framtiden innebär ett osäkerhetsmoment för ekologiska producenter. Exempelvis görs en utvärdering av de resultat som olika ersättningar givit upphov till inför utformningen av ett nytt sjuårigt landsbygdsprogram. Vidare görs även en prövning av hur stort behovet av stöd är mellan de olika mål som finns inom landsbygdsprogrammet inför en ny programperiod. Enligt uppgift från LRF är den typen av ekonomisk osäkerhet vanlig, om än inte önskvärd, inom jordbruket.

Flera av de intervjuade har ställt sig frågande till att ersättningen till vallodling helt togs bort 2007. Enligt Ekologiska Lantbrukarna är det positivt att staten valt att ändra ersättningssystemet för ekologisk produktion i syfte att öka den certifierade ekologiska produktionen. Vidare är det, enligt föreningen, bra att ersättningen har återinförts och fått en tydligare inriktning mot aktiv vallodling. Länsstyrelsen i Skåne län anser att det är bra att ersättningen till potatis höjts och att produktion av stärkelsepotatis numera omfattas av miljöersättningssystemet. Vidare menar länsstyrelsen att miljönyttan av miljöersättningen till ekologisk produktion skulle kunna öka om det var möjligt att variera ersättningsnivåerna i olika delar av landet beroende på var ekologisk produktion genererar mest miljönytta.

Beslutet att inte längre ge miljöersättning för vallodling berörde många lantbrukare i de besökta länen. Mjölks- och köttproduktion dominerar i Jämtlands län och Jönköpings län och där utgör vall en hög andel av den totala jordbruksmarken. Enligt Länsstyrelsen i Jönköping har många småskaliga ekoproducenter, de flesta hästföretagen samt en del får företag valt att lämna miljöersättningssystemet när deras åtagandeperioder gått ut som en följd av de inte längre får ersättningen för vallodling. Länsstyrelserna i Jönköpings län och Jämtlands län gör båda bedömningen att det varit ekonomiskt fördelaktigt för de flesta lantbrukare att ligga kvar i det tidigare ersättningssystemet där de fått ersättning för vallproduktion.

Både den totala arealen och antalet åtaganden i miljöersättningen har minskat i de tre länen som en följd av att ersättningen till vallodling togs bort. Enligt uppgift från länsstyrelserna har detta haft så stor betydelse ur miljösynpunkt, eftersom huvuddelen av de arealer som försvunnit inte hade gödslats eller besprutats tidigare. Däremot har den borttagna ersättningen, enligt uppgift från länsstyrelsen i Jämtland, hämmat utvecklingen av den ekologiska produktionen när djurägare med brist på ekologiskt grovfoder inte haft möjlighet att köpa ekologiskt vallfoder från sina grannar.

4.3 Regelverkets utformning

Jordbruksverket redovisade 2008 en utredning där rådgivare och lantbrukare intervjuats om ekologisk produktion.¹¹⁷ Enligt de intervjuade anses ekologisk produktion ha ett krångligt och osmidigt regelverk vilket angavs som ett starkt skäl till att konventionella lantbrukare inte lägger om sin produktion. I första hand var det möjligheten att leva upp till olika produktionsvillkor som ansågs svårt, t.ex. att en övergång till ekologisk produktion skulle kräva investeringar i byggnader eller anskaffande av större arealer. I detta avsnitt behandlas i första hand frågor som har att göra med regelverkets användarvänlighet, dvs. huruvida regelverket är överskådligt, begripligt, stabilt, lätthanterligt etc. Iakttagelser om olika lantbrukares möjligheter att anpassa jordbruket till de produktionsregler som finns för ekologisk produktion behandlas i första hand i avsnitt 4.8.

Tillämpningen av EU:s förordningar

EU:s förordningar utgör minimiregler som måste följas av alla som producerar eller hanterar ekologiska produkter och livsmedel. LRF har uppgett att de anser att tillämpningen av EU:s regelverk för ekologisk produktion i Sverige har förbättrats under senare år. För några år sedan gav regelverket upphov till stor frustration hos medlemmarna i och med att efterfrågan på ekologiska varor ökade kraftigt samtidigt som det var svårt att veta vilka regler som gällde i samband med att EU:s förordningar skrevs om. Organisationens bild av Sveriges nuvarande hantering av regelverket är att det byggts upp rutiner för att hantera regelverket och att kompetenta personer arbetar med frågorna. Undersökningar som LRF gjort tidigare har visat att medlemmarna inte upplevt att regelverket inneburit så stora problem. Detta beror, enligt LRF:s bedömning till stor del på att kompetensen hos rådgivarna har ökat.

Enligt LRF måste lantbrukare, rådgivare och myndighetsföreträdare ständigt förhålla sig till EU:s regelverk eftersom det ändras kontinuerligt. Som ett exempel på detta nämns att Jordbruksverket under våren 2010 vid utarbetande av tillämpningsföreskrifter till EU-förordningen förtydligade att gödsel från ekologiska djurgårdar inte får spridas på konventionella växtodlingsgårdar fr.o.m. 1 januari 2011. Detta innebär i praktiken en gräns för hur många djur en ekologisk gård kan ha, dvs. inte fler djur än vad gårdens marker klarar av att ta emot gödsel från. Enligt LRF har det givit upphov till stora problem när svenska myndigheter på detta sätt gjort snabba tolkningar av förändringar i EU:s regelverk och ändrat svenska regler utan att ha gjort konsekvensanalyser av förändringarna. Det finns, enligt LRF, en frustration bland producenter och berörda organisationer av att svenska myndigheter väljer att tolka EU:s regelverk för ekologisk produktion utan att nyttja de referensgrupper som finns knutna till myndigheterna.

¹¹⁷ Jordbruksverkets rapport 2008:10.

De tjänstemän som intervjuats på länsstyrelsen i Jönköpings län delar LRF:s bedömning att förutsättningarna att tillämpa regelverket har förbättrats under senare år. Enligt deras erfarenheter har de flesta svårt att förstå den EU-förordning som kom 2007. De vägledningar som Jordbruksverket därefter har tagit fram är lättare att förstå. Vägledningarna har också efterhand blivit tydligare, men de är fortfarande inte tillräckligt tydliga för att okommenterat vidarebefordras till lantbrukare som vill ha klara besked om vad det är för regler som gäller.

Ekologiskt forum har i sin uppföljning av arbetet med Aktionsplan 2010 riktat en enkät till Jordbruksverket och landets samtliga länsstyrelser. I svaren betonar Jordbruksverket och flera länsstyrelser att producenterna behöver klara besked om hur reglerna för miljöersättning och certifiering ska tolkas. Länsstyrelsen i Skåne anser att regelverket behöver utvecklas så att Sverige tar fram ett tydligt nationellt regelverk för den ekologiska produktionen. Som ett första steg efterfrågas nationella riktlinjer som tydligt förklarar vilka produktionsvillkor som gäller och att initiativ därefter tas för att förenkla regelverket.

Enligt Krav råder det oklarheter kring tillämpningen av EU-förordningen i Sverige. Det finns, enligt organisationen inte ett väl fungerande system för när och hur myndigheterna ska besluta om frågor som berör tolkningen av EU:s regelverk. Enligt Krav saknas det ett samlat dokument som beskriver vad en lantbrukare eller ett förädlingsföretag ska göra och vad som gäller när regelverket inte följs etc. Krav ger själv ut en samlad dokumentation över de regler som gäller för dem som valt Krav-certifiering. De egna reglerna anpassas i samband med att organisationen årligen ger ut en uppdaterad utgåva av sitt regelverk.

Branschriktlinjer

Enligt uppgift från Jordbruksverket är EU:s regelverk för ekologisk produktion utformat så att det finns ett visst tolkningsutrymme vid certifieringen av ekologisk primärproduktion. Detta innebär en möjlighet till nationella anpassningar av regelverket. Enligt Jordbruksverket har t.ex. Finland och Danmark gjort olika tolkningar av regelverket. Enligt länsstyrelsen i Skåne har de olika certifieringsorganen i Sverige gjort olika tolkningar av EU:s förordningar. Ansvariga myndigheter och Krav ordnar kalibreringsmöten för att certifieringsorganen ska arbeta likvärdigt. Tidigare, när det endast fanns en certifiering, rättade sig alla efter Kravs tolkningar av regelverket.

Enligt Jordbruksverket har branschen och certifieringsorganen efterfrågat att Jordbruksverket ska precisera EU:s regelverk. Detta skulle göra regelverket tydligare och innebära att certifieringsorganen får ett gemensamt dokument att utgå från i sitt arbete. Krav har uppgivit att det råder oklarheter kring tillämpningen av EU-förordningen och att det saknas ett samlat dokument som beskriver vad en lantbrukare eller ett förädlingsföretag ska göra och vad som gäller när regelverket inte följs etc. Jordbruksverket har bedömt det som mer logiskt att certifieringsorganen i samverkan med branschen själva tar

fram branschriktlinjer som ska vara det gemensamma dokument som certifieringen grundas på, eftersom staten har delegerat kontrolluppgiften till certifieringsorganen. Verket bidrar med 1 miljon kronor till finansieringen av ett sådant projekt som leds av LRF. Det finns en styrgrupp där bl.a. Jordbruksverket finns representerat. Enligt projektplanen för arbete ska riktlinjer redovisas den 30 april 2011. Jordbruksverkets roll i projektet är att kontrollera att branschriktlinjerna håller sig inom de ramar som EU:s regelverk anger för den ekologiska produktionen. Projektet har avgränsats till de största produktionsgrenarna inom den ekologiska produktionen.

Aranea Certifiering AB anser att det är värt ett ordentligt försök att ta fram branschriktlinjer. Riktlinjerna måste, enligt bolaget, kompletteras med ett bra system för kalibrering av regel tillämpning mellan ansvariga myndigheter och certifieringsorgan. Krav anser att det är ett bra initiativ att samla branschen för att ta fram riktlinjer men framhåller att riktlinjer behöver tas fram för fler frågor än vad det pågående projektet täcker. Riktlinjer behövs även för mer allmänna delar av EU:s regler för ekologisk produktion (t.ex. regler för anmälan, ansvar och öppenhet för kontroll) samt för konsekvenser när regler inte följs, enligt Krav. För att riktlinjerna ska fungera på lång sikt måste det, enligt Krav, även klargöras vem som ska ta ansvar för att förvalta riktlinjerna över tid och hur det ska gå till. Krav och flera av de tillfrågade certifieringsorganen pekar också på att det är nödvändigt att även Livsmedelsverket kontrollerar branschriktlinjernas överensstämmelse med EU:s regler inom myndighetens ansvarsområde.

Livsmedelsverket har uppgivit att myndigheten ser mycket positivt på arbetet med att ta fram branschriktlinjer för ekologisk produktion. När arbetet planerades var avsikten, enligt Livsmedelsverket, att riktlinjerna endast skulle omfatta primärproduktionen. Vid igångsättande av arbetet togs beslut att riktlinjerna även skulle omfatta förädlingsdelen, vilket meddelades Livsmedelsverket. Verket hade då, enligt uppgift, redan planerat sin verksamhet för 2010 och då aktivt valt att under 2010 inte medverka i branschriktlinjearbete på nya områden till förmån för andra mer prioriterade områden.¹¹⁸

Två parallella certifieringssystem

Krav och de olika certifieringsorganen har tillfrågats om det skapar problem att det finns två parallella certifieringssystem. Aranea och HS-certifiering anser inte att detta är något problem. HS-certifiering anser att det snarast är en fördel för producenterna att kunna välja regelverk och därmed kunna marknadsföra sina produkter mer specifikt. Enligt SMAK har förekomsten av två parallella system resulterat i att det uppstått en konkurrens på marknaden mellan de två certifieringarna och att detta kan förvirra konsumenterna och på sikt leda till problem för den ekologiska produktionens trovärdighet och utveckling. Det kan vara svårt att förklara skillnaderna mellan de två systemen, enligt Krav. I grunden anser dock organisationen att förekomsten av olika

¹¹⁸ Uppgift från Livsmedelsverket 2010.

certifieringar innebär en möjlighet i och med att privata regelverk kan driva på utvecklingen inom olika områden, t.ex. genom att ställa hårdare krav på att begränsa den ekologiska produktionens klimatpåverkan.

Ny lag om ekologisk produktion

Som framgått i avsnitt 2.5 bereder Regeringskansliet ett förslag¹¹⁹ till en ny lag om ekologisk produktion som syftar till att anpassa den svenska lagstiftningen, dels till nya EG-förordningar på området, dels till lagar och förordningar på likartade områden, särskilt livsmedelslagen.¹²⁰ Syftet är inte att förtydliga de produktionsvillkor som EU-förordningarna reglerar. I förslaget anges bl.a. vilka myndigheter och andra organ som ska ha ansvar för kontroll av EU:s regelverk, hur kontrollen ska bedrivas och med vilka befogenheter. Enligt uppgift avser regeringen att lägga fram ett förslag till ny lag under våren 2011.

Enligt Jordbruksverket har det hittills inte inneburit några större problem för det löpande arbetet med ekologisk produktion att lagstiftningsarbetet inte har slutförts. Det uppges bl.a. bero på att regeringen utfärdat en förordning som reglerar berörda myndigheters ansvar och rätt att skriva föreskrifter samt certifieringsorganens rätt att återkalla utfärdade certifikat.¹²¹

Krav och de olika certifieringsorganen bedömer att det inte har haft någon större betydelse för de ekologiska producenterna att arbetet med att ta fram en ny lagstiftning inte har slutförts. Enligt Aranea har det dock inneburit ett administrativt merarbete för certifieringsorganet. SMAK har upplevt viss osäkerhet om hur ansvarsfördelningen ser ut mellan olika aktörer. Enligt Krav har det inneburit oklarhet om vad som gäller och vilka roller myndigheterna har.

I remissbehandlingen av departementsskrivelsen framkom att Jordbruksverket i huvudsak är positivt till förslaget om en ny lag om ekologisk produktion. Livsmedelsverket föreslår att ansvaret för kontroll inom det ekologiska området i sin helhet bör integreras med den offentliga livsmedelskontrollen i övrigt, dvs. myndigheten föreslår en alternativ modell för organisationen av kontrollen.

SWEDAC, Krav och de fyra certifieringsorganen är negativt inställda till att delar av certifieringsorganens verksamhet föreslås ligga under förvaltningslagens bestämmelser. Det redovisas även kritik mot att prissättningen för certifieringstjänster ska regleras. En invändning mot dessa förslag är bl.a. att reglerna inte ska gälla utländska certifieringsorgan som verkar i Sverige och att detta kan försämra de inhemska företagens konkurrenskraft. Krav anser vidare att ekologisk produktion bör betraktas som ett frivilligt åtagande och inte som en fråga om livsmedelssäkerhet och hygien. LRF, Lantmännen, Arla Foods och Svensk Mjök anser att utgångspunkterna för lagförslaget bör

¹¹⁹ Ds 2009:27.

¹²⁰ SFS 2006:804.

¹²¹ SFS 2009:27 Förordning om ekologisk produktion.

ändras och att förslaget därför bör återremitteras. Bl.a. anser organisationerna att märkningen av ekologiska produkter bör ses som en marknadsmärkning och inte betraktas som en fråga om livsmedelssäkerhet.

Certifieringskostnader

Enligt Ekologiska Lantbrukarna, LRF och de intervjuade länsstyrelserna upplevs inte kostnaderna för att certifiera produktionen som något stort problem för lantbrukarna, förutsatt att de har möjlighet att sälja det som producerats. Statens ersättning täcker en ansevärd del av certifieringskostnaderna. Aranea tar ut ett fast pris på mellan 4 000 till 8 000 kronor beroende på hur omfattande den certifierade produktionen är. Enligt Länsstyrelsen Skåne har certifieringskostnaderna gått ned. Kostnaden består av en fast och en rörlig del. Den lägsta avgiften ligger på ca 4 000 kronor. Kvalitetscertifieringsstödet, som delas lika bland dem som erhåller stödet, uppgick till ca 4 000 kronor under 2009. Tidigare utgick stödet i form av en fast ersättning på 2 000 kronor och en rörlig ersättning som berodde på hur stor den certifierade arealen var.

Miljöersättningen

Verksamhetsledaren för Ekologiska Lantbrukarna bedömer att miljöersättningsystemet på det stora hela är hanterligt och begripligt för den som har satt sig in i systemet. Det innebär en omfattande process att certifiera sin produktion som ekologisk. Det krävs t.ex. att man har en på förhand planerad växtföljd och rutiner för att redovisa sin verksamhet i samband med att certifieringsorganen regelbundet gör kontrollbesök. Detta innebär, enligt organisationen, att ekologiska lantbrukare är jämförelsevis väl rustade att hantera landsbygdsprogrammets stödsystem med tillhörande kontrollinslag. Regelverket uppfattas dock i vissa fall som väl stelbent, vilket kan ha en avskräckande effekt. Som exempel på detta har nämnts att ett mätfel av en jordbruksfastighet kan leda till att lantbrukaren blir skyldig att betala tillbaka tidigare utbetalt miljöersättning.

Kontroll av miljöersättning för ekologisk produktion

Certifieringsorganen kontrollerar de certifierade gårdarna en gång per år medan länsstyrelserna kontrollerar ett urval av de gårdar som får jordbruksstöd varje år. Kontrollorganen ska lämna regelbundna rapporter till Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Om kontrollorganet upptäcker att en producent inte uppfyller gällande villkor ska detta rapporteras till Jordbruksverket om det rör jordbruksproduktion och till Livsmedelsverket om det rör förädling av livsmedel.¹²² Enligt Jordbruksverket innebär länsstyrelsernas kontroll i vissa delar en kontroll som certifieringsorganen redan genomfört,

¹²² Jordbruksverkets webbplats www.sjv.se.

dvs. det görs en dubbel kontroll av lantbrukarna. Jordbruksverket och Länsstyrelsen i Skåne bedömer att det skulle underlätta för både länsstyrelserna och lantbrukarna om resultatet av certifieringsorganens kontroll delvis kunde ersätta länsstyrelsernas kontroll. Enligt Jordbruksverket återstår det dock många frågor att reda ut innan det är möjligt att uttala sig om detta är möjligt. Exempelvis kontrollerar inte kontrollorganen arealuppgifter på samma sätt som länsstyrelserna.

De intervjuade länsstyrelserna har uppgivit att andelen fel som uppmärksammas i kontrollen av hur stödvillkoren för miljöersättningen till ekologisk produktion efterlevs har minskat under senare år. Detta förklaras med att en högre andel av de ekologiska lantbrukarna har certifierat sin verksamhet jämfört med tidigare. Därmed ställs hårdare krav på en noggrann administration av verksamheten. Enligt länsstyrelsen i Jönköpings län är det vanligaste felet som upptäcks i kontrollen av ekologisk produktion att miljöersättning har betalats ut till vallar i alltför dåligt skick för att leva upp till kraven om att marken ska brukas med inriktning mot en god skörd, dvs. det ska synas att det handlar om en insädd vallgröda och att produktionen ingår en växtföljd. Inom djurhållningen är det vanligast med fel kopplade till utfodringen av djuren, t.ex. att en lantbrukare köpt foder från en granne som inte är certifierat som ekologiskt.

Enligt länsstyrelsen i Skåne är de vanligaste felen som upptäcks inom växtodlingen felaktigheter vad gäller dokumentation och val av utsäde. Inom djurhållningen är det vanligaste felet bristande dokumentation. I första hand beror den här typen av fel inte på att regelverket är svårt att förstå, enligt länsstyrelsen, utan de kommer snarare av att lantbrukarna inte har tagit sig tid att dokumentera driften av gården. I vissa fall beror fel på att lantbrukare inte har förstått att regler ändrats eller att det får konsekvenser att gårdens markförhållanden ändrats till följd av t.ex. en inventering. Dessa fel skulle, enligt länsstyrelsen, kunna minskas genom att den information som skickas ut till lantbrukaren om ändrade åtagandevillkor respektive myndighetsbeslut om ändrade markförhållanden utformades på ett mer pedagogiskt sätt.

Enligt Krav och certifieringsorganen var bristande dokumentation och felaktigt utsäde de vanligaste felen som uppmärksammades inom växtodlingen under 2009. Inom djurhållningen uppmärksammades bl.a. otillräcklig tillgång till bete och otillräcklig utevistelse. Felaktigheterna anges beror på bristande dokumentation och att lantbrukare inte tagit sig tid att sätta sig in i regelverket samt att vissa delar av regelverket är svårtillgängligt. Aranea bedömer att regelverken är förhållandevis tydligt för den produktion som de flesta lantbrukare bedriver, men att det kan behövas några år innan en nybliven ekologisk producent har uppmärksammat alla krav som finns för ekologisk produktion. I de få fall där Aranea fattat beslut om att dra tillbaka ett certifikat för ekologisk produktion fanns det, enligt uppgift, ofta en komplex problembild bakom de brister som uppmärksammades som inte enbart var kopplade till den ekologiska produktionen.

4.4 Rådgivning och kunskapsspridning

I Jordbruksverkets intervjuundersökning från 2008 lyfts brist på kunskap fram som ett hinder för en fortsatt utveckling av den ekologiska produktionen. Enligt de ekorådgivare som intervjuades är ogräsproblematiken det största problemet för dem som bedriver ekologisk odling. Andra problem som lyfts fram är problem med näringstillförsel till jordarna. Enligt Jordbruksverket kan dessa problem inledningsvis vara obetydliga men de kan snabbt öka i omfattning och då bli svåra att bemästra. Rik förekomst av ogräs anges som en orsak till varför jordbrukaren väljer att upphöra med ekologisk odling.

Organisation och finansiering av rådgivningsverksamheten

Rådgivning och information till lantbrukare som har ställt om eller funderar på att ställa om till ekologisk produktion finansieras via landsbygdsprogrammet. Kompetensutveckling ges i form av företagsstöd eller projektstöd.

- Företagsstöd ges till enskilda eller företag som genom kompetensutveckling vill öka sina eller sina anställdas kunskaper och därigenom stärka företaget.
- Projektstöd avser medel för kompetensutveckling som ges till kunskapsföretag och organisationer som anordnar kompetensutveckling som kommer flera till del. Alla projektstöd för kompetensutveckling är kopplade till olika målområden. Totalt finns tio olika målområden, varav ett är ekologisk produktion.¹²³

Jordbruksverket svarar för aktiviteter av nationellt intresse som t.ex. utbildningskurser för rådgivare, insatser för att underlätta nätverksbyggande mellan rådgivare samt produktion av informationsmaterial som rådgivare kan använda i sin verksamhet. Myndigheten arbetar med olika tematiska kampanjer som, t.ex. en kampanj för att sprida forskning och erfarenheter kring ogräsbekämpning. Verket har vidare sex särskilda rådgivare för ekologisk produktion placerade i Alnarp, Skara och Uppsala. Dessa stödjer rådgivningsverksamheten i varsin del av Sverige samtidigt som de har en nationell expertfunktion för olika frågeställningar som rör ekologisk produktion. Jordbruksverket har en nationell samverkansgrupp där bl.a. Ekologiska Lantbrukarna, LRF och länsstyrelserna ingår. Gruppen har till uppgift att fånga upp olika kunskapsbehov som finns i landet.

Länsstyrelserna svarar för rådgivningen direkt till lantbrukarna, vilket finansieras via landsbygdsprogrammet. Hur denna rådgivning organiseras avgör länsstyrelserna utifrån överväganden om vad som fungerar bäst utifrån det egna länets förutsättningar. Enligt uppgift från Jordbruksverket varierar det mellan olika länsstyrelser hur stor andel av verksamheten som genomförs i egen regi och hur stor andel som utförs av konsulter som länsstyrelserna

¹²³ Jordbruksverket 2009, Årsrapport 2008 – Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013.

upphandlat. De tre länsstyrelser som besökts har valt olika sätt att organisera sin rådgivningsverksamhet på. I de besökta länen har kompetensutvecklingsinsatser som bidrar till att uppfylla målen för ekologisk produktion prioriterats framför annan rådgivning inom ramen för landsbygdsprogrammet. Exempelvis är hälften av den rådgivning som länsstyrelsen i Jönköpings län upphandlat avsedd för ekologisk produktion. Gemensamt för de tre länen är att rådgivningen är kostnadsfri för den som håller på att ställa om sin produktion. Övriga ekologiska lantbrukare får betala för sin egen rådgivning. De som är medlemmar i projektet Greppa Näringen¹²⁴ kan få kostnadsfri rådgivning genom det projektet.

Länsstyrelsen i Jämtland har valt att erbjuda rådgivning om ekologisk produktion i egen regi. Myndigheten har samlat sin rådgivningsverksamhet inom lantbruksområdet i ett projekt inom ramen för landsbygdsprogrammet benämnt Rikare odlingslandskap. Totalt arbetar fem personer på hel- eller deltid i projektet. Verksamhetens mål utgår från de regionala miljömålen och insatserna syftar till att verka för ett resurshushållande/ekologiskt jordbruk, god husdjursskötsel, större areal välhävdade ängs- och betesmarker samt för att länets kulturmiljövärden ska skötas och bevaras. Tidigare hade länsstyrelsen rådgivare som var specialiserade på ekologisk produktion. Nu görs inte längre denna uppdelning, vilket enligt länsstyrelsen bl.a. har fördelen att diskussioner om ekologisk produktion naturligare kommer upp vid rådgivning av konventionella producenter. Samtidigt är det svårare för rådgivarna att hålla sig informerade om nyheter inom den ekologiska produktionen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har en funktion inom landsbygdsavdelningen som ansvarar för kompetensutveckling av lantbrukare. Under perioden 2009–2013 har myndigheten avsatt 3,4 miljoner kronor för kompetensutveckling inom målområdet ekologisk produktion. Länsstyrelsen har upphandlat rådgivningstjänster som lantbrukare som vill ställa om till ekologisk produktion kan utnyttja kostnadsfritt. Dessutom har länsstyrelsen en anställd rådgivare som är särskilt inriktad mot ekologisk produktion. Förutom direkta rådgivningsinsatser består rådgivarens arbetsuppgifter av att hålla ihop kompetensutvecklingen riktad mot ekologisk produktion, anordna utbildningar och fältvandringar samt att producera ett informationsblad med aktuella nyheter om ekologisk produktion m.m.

I Skåne utförs all rådgivning av privata rådgivare som länsstyrelsen upphandlat. Verksamheten finansieras via landsbygdsprogrammet och omstruktureringsprogrammet för sockersektorn. Enligt preliminär budget för perioden 1 juli 2009–30 juni 2010 uppgick de sammanlagda medlen för kompetensutveckling avseende ekologisk produktion till 3,5 miljoner kronor för de båda programmen. Ungefär två tredjedelar av medlen avsattes för att upphandla rådgivningstjänster. De avsatta medlen finansierar även kursverksamhet och

¹²⁴ Greppa Näringen drivs i samarbete mellan Jordbruksverket, LRF, länsstyrelserna samt ett stort antal företag i lantbruksbranschen. Jordbruksverket ansvarar för projektet och finansieringen sker med hjälp av det svenska Landsbygdsprogrammet och återförda miljöskatter. Under de senaste åren har runt 25 miljoner per år satsats på projektet, varav merparten använts för enskild rådgivning runt om i länen.

andra informationsinsatser. Det är Hushållningssällskapet Kristianstad och Hushållningssällskapet Malmöhus som svarar för huvuddelen av rådgivningsverksamheten. Vid sidan av dem har länsstyrelsen även tecknat avtal med några mindre rådgivningsföretag med specialistkompetens inom vissa produktionsgrenar. I upphandlingen ställer länsstyrelsen som krav att rådgivarna minst ska ha genomgått en universitetsutbildning i ekologisk produktion som motsvarar fem veckors heltidsstudier eller ha genomgått Jordbruksverkets högre kurs för ekologisk produktion.

Enligt länsstyrelsen i Skåne är det resurskrävande att administrera upphandlingen av rådgivningsresurser enligt de krav som landsbygdsprogrammet och lagen om offentlig upphandling ställer. Myndigheten har noga reglerat i sitt upphandlingsförfarande vad som ska ingå i en rådgivningsinsats. Det finns också krav på att resultatet av rådgivningen ska dokumenteras och skickas in till länsstyrelsen. Många rådgivare upplever detta som krångligt och några etablerade rådgivare har valt att endast arbeta med betalande kunder för att på så sätt undvika administrativt merarbete.

Erfarenheter av kompetensutvecklingsinsatserna

I Jordbruksverkets översyn av landsbygdsprogrammet från 2009 bedömde myndigheten att det fanns ett stort behov av att kompetensutveckla nya rådgivare vad gäller ekologiska produktionsformer och att baskompetensen om ekologisk produktion generellt behövde förbättras hos rådgivarkåren. Verket ansåg vidare att rådgivningen om ekologisk produktion borde vara bättre integrerad i den övriga jordbruks- och företagsrådgivningen på regional nivå. Enligt uppgift från Jordbruksverket är kunskapen om ekologisk odling inom såväl forskningen som den praktiska rådgivningssektorn begränsad till relativt få personer i landet. Det är ofta olika rådgivare som har kunskap om ekologisk respektive konventionell produktion. Det betyder att lantbrukaren måste vända sig till helt andra rådgivare när man överväger att byta till ekologisk odling. Att en lantbrukare kan behöva byta rådgivare, kan enligt Jordbruksverket, vara en möjlig orsak till att intresset för att ställa om till ekologisk produktion inte är större.

LRF bedömer att rådgivningen till ekologisk produktion har förbättrats under senare år och att den nu i stort sett fungerar bra. Tidigare har det, enligt uppgift från organisationen, funnits för få rådgivare och i vissa regioner har det även saknats bra rådgivare. Fortfarande är det, enligt LRF, fortfarande brist på rådgivningskapacitet inom vissa produktionsgrenar som, t.ex. fjäderfä/äggproduktion samt frukt- och grönsaksproduktion. I vissa regioner kan det också fortfarande finnas svårigheter i att hitta kompetenta rådgivare. Ekologiska Lantbrukarna anser att kvaliteten på den rådgivning som går till ekologisk produktion inom ramen för landsbygdsprogrammet bör utvärderas inför nästa programperiod. Medlemmarna har relativt lätt att få kostnadsfri rådgivning från länsstyrelserna medan det i vissa fall kan det vara svårt att hitta kvalificerad rådgivning.

Bakgrunden till att länsstyrelsen i Jämtlands län har valt att satsa på rådgivning i egen regi är att det inte finns någon motsvarande privat rådgivningsverksamhet i länet och att det geografiska läget och de speciella förutsättningar som finns för jordbruk i länet gör det svårt att utnyttja rådgivare från andra delar av landet. Länsstyrelsen i Jönköpings län uppger att det i deras region går att upphandla ekologiska rådgivare som täcker ett basbehov i form av rådgivning om byggnadstekniska och ekonomiska frågor samt frågor som rör ekologisk djurproduktion och växtodling. Däremot finns det inte så många olika rådgivare att välja mellan och inom vissa mindre produktionsinriktningar som bär-, frukt- och grönsaksproduktion är det brist på rådgivare. I Skåne finns ett större utbud av ekologiska rådgivare, men även här är det brist på rådgivare inom vissa mindre produktionsgrenar som t.ex. ekologisk fruktodling. Enligt länsstyrelsen i Skånes län är det ur detta perspektiv värdefullt att Jordbruksverket har en regional rådgivare med specialistkompetens inom bl.a. ekologisk fruktodling.

Länsstyrelsen i Skåne bedömer att de konventionella rådgivarnas inställning till ekologisk produktion har stor betydelse för intresset att ställa om till ekologisk produktion. Myndigheten försöker ordna kurser som är relevanta för både konventionella och ekologiska lantbrukare. Exempel på frågor där konventionella lantbrukare kan dra nytta av erfarenheter från det ekologiska lantbruket är, enligt länsstyrelsen, hur mekanisk ogräsbekämpning vid odling av potatis används effektivt och hur avkastningen inom mjölkproduktionen kan upprätthållas samtidigt som andelen grönfoder i utfodringen av mjölk-korna ökas.

Flera av de intervjuade har uttryckt att det är bra om lantbrukare betalar för rådgivningsinsatser eftersom det gör att hårdare kvalitetskrav ställs på rådgivningen. Enligt de länsstyrelser som intervjuats har Jordbruksverkets regionala rådgivare en mycket viktig funktion att fylla vad gäller rådgivarnas möjligheter att hänga med i kunskapsutvecklingen inom den ekologiska produktionen. Förutom att vara en länk mellan forskningen och rådgivarkåren producerar de faktamaterial som rådgivarna kan använda i sin rådgivningsverksamhet.

Enligt Jordbruksverket kan länsstyrelser som inte har en så stor budget för kompetensutveckling ha svårt att upprätthålla en verksamhet inom alla målområden inom landsbygdsprogrammet. Det finns, enligt myndigheten, en kritisk gräns, dvs. om den avsatta budgeten för ett målområde är så liten att den endast räcker till ett fåtal aktiviteter per år så blir det svårt att tillgodose de behov och önskemål om aktiviteter som efterfrågas av målgruppen. Vidare kan det, enligt uppgift, vara svårt för rådgivarna att hinna med administrativt arbetet och samtidigt erbjuda en kvalificerad rådgivning inom olika kompetensområden. Ett sätt att undvika detta uppges vara att få till stånd ett ökat samarbete kring rådgivningsverksamheten mellan flera länsstyrelser. Länen har delats in i samverkansregioner för att bl.a. underlätta sådana samarbeten.

Vid sidan av länsstyrelsernas rådgivning leder Ekologiska Lantbrukarna ett program, Bondens ekoråd, som erbjuder mentorskap till lantbrukare som ställer om till ekologisk produktion. Mentorerna är erfarna ekologiska lant-

brukare. I programmet ingår både individuella mentorträffar och gruppträffar. Deltagarkostnaderna hålls nere genom att LRF, Arla och Lantmännen bidrar med ekonomiskt stöd till programmet.

4.5 Försöks- och utvecklingsverksamhet

Sedan länge har det funnits öronmärkta medel i statsbudgeten för att finansiera försöks- och utvecklingsverksamhet om ekologiska produktionsformer. Verksamheten finansieras via anslaget 1:25 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket som Jordbruksverket disponerar. I Jordbruksverkets regleringsbrev anges att syftet med medlen för försöks- och utvecklingsverksamheten är att bidra till uppfyllelsen av relevanta delmål inom ramen för miljö kvalitetsmålen som berör jordbruket, särskilt Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. Jordbruksverket har upprättat handlings- och åtgärdsprogram för dessa områden avseende försöks- och utvecklingsverksamheten. Beslut om vilka projekt som ska beviljas medel bedöms utifrån Jordbruksverkets ramprogram för försöks- och utvecklingsverksamhet, projektens förutsättningar att bidra till att uppfylla målen för respektive program och tillgången på medel.

För 2010 har Jordbruksverket beviljat bidrag för motsvarande 8,9 miljoner kronor till projekt inom programmet för ökad ekologisk produktion inklusive förbättrad djurhälsa. De beviljade projektmedlen fördelades på 24 olika projekt. Det innebär att projekten i genomsnitt beviljades 370 000 kronor. Projekten pågår normalt under en treårsperiod men det förekommer både kortare och längre projekt. Bidragen lämnas under förutsättning att resultatet av projektet blir offentligt och får användas fritt. Jordbruksverket har en databas där resultaten av finansierade projekt publiceras. Huvuddelen av de beviljade projektmedlen har gått till SLU och Hushållningssällskapen. Jordbruksverket beviljade inte försöks- och utvecklingsmedel till några nya projekt inom det ekologiska programmet 2010. Det innebär att befintliga medel har fördelats ut till redan pågående projekt. Av bidragsbeslutet framgår också att alla som ansökte om projektmedel för 2010 fick projektmedel. I vissa fall fick de sökande ett något lägre belopp beviljat än det ansökta beloppet. Enligt uppgift från Jordbruksverket var det första gången som något nytt projekt inte beviljades projektmedel och det berodde på att budgeten inte medgav det.¹²⁵

Enligt uppgift är det endast Jordbruksverket som stödjer tillämpad försöks- och utvecklingsverksamhet inom ekologisk produktion. Resultaten av försöks- och utvecklingsverksamheten utnyttjas, enligt myndigheten, bl.a. inom den kompetensutveckling som finansieras via landsbygdsprogrammet.¹²⁶I sitt budgetunderlag för 2010–2012 har Jordbruksverket gjort bedömningen att tillämpad försöks- och utvecklingsverksamhet är nödvändig för att driva på

¹²⁵ Det inkom en ansökan från ett nytt projekt som flyttades över till området Växtnäringsläckage. Uppgift från Jordbruksverket 2010-10-07.

¹²⁶ Jordbruksverket 2010. Budgetunderlag för räkenskapsåren 2010–2012.

miljömålsarbetet i syfte att uppnå de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen.¹²⁷

Länsstyrelsen i Jämtlands erfarenheter visar att regional försöksverksamhet inriktad på ekologisk odling ger effekt hos lantbrukarna. Förtroendet är högt för resultat som konstaterats i den egna regionen. Den rådgivning som länsstyrelsen ger bygger på resultat från tidigare försöksverksamhet. Länsstyrelsen ger ett exempel angående spridningstidpunkter av gödsel. Tjäle och snötäcke under vintern ger helt andra förutsättningar i norra Sverige jämfört med i södra Sverige. Tiden och sättet växtnäring kan läcka är helt olika i norr och söder. Därmed är åtgärderna för att förhindra växtnärläckage också olika. Detta innebär, enligt uppgift från länsstyrelsen, att resultat av försök inom vissa områden som görs i södra delar av landet inte är relevanta för det jämtländska lantbruket. Länsstyrelsen bedömer att verksamheten vid SLU:s försöksstationer i norra Sverige minskat under senare år. Detta har, enligt länsstyrelsen, gjort det svårare att utveckla den ekologiska produktionen i länet.

4.6 Forskning

Det finns flera olika forskningsfinansiärer som finansierar forskning om ekologisk produktion. Finansieringens syfte och inriktning skiljer sig åt mellan de olika finansiärerna. Den forskning som forskningsrådet Formas finansierar ligger sällan nära direkt tillämpning. Övriga finansiärer har som mål att ligga närmare tillämpning. Forskningen som finansieras av SLU EkoForsk är problemlösningssinriktad på kort sikt (inom fem år), medan Stiftelsen Lantbruksforskning (SLF) är problemlösningssinriktad på medellång sikt (fem till tio år).¹²⁸ SLU finansierar huvudsakligen forskning om primärproduktion, medan övriga finansiärer bjuder in till forskning om flera delar i produktions- och konsumtionskedjan.

Formas

Av Formas årsredovisning för 2009 framgår att myndigheten har beviljat forskningsprojekt om 23 miljoner kronor per år för åren 2007–2009.¹²⁹ I dessa medel inkluderas projektstöd till det europeiska forskningssamarbetet (ERA-net) CORE Organic¹³⁰ och en särskild utlysning, gemensam med Stiftelsen Lantbruksforskning (SLF), inom området Marknad, företagande och tillväxt. Dessutom har Stiftelsen Biodynamiska forskningsinstitutet beviljats ett anslag om 500 000 kronor.

¹²⁷ Jordbruksverket 2010. Budgetunderlag för räkenskapsåren 2010–2012.

¹²⁸ CUL 2008. En svensk forskningsstrategi inom ekologisk produktion och konsumtion 2009–2015.

¹²⁹ Formas årsredovisning 2009.

¹³⁰ Coordination for European Transnational Research in Organic Food and Farming Systems.

När det gäller samfinansierad forskning har Formas tillsammans med LRF/Gröna näringsriksorganisation (GRO) och SLF genomfört en gemensam utlysning med inriktning mot trädgårdsforskning inom klimatområdet. Forskningen avser hela kedjan från grundforskning till tillämpning och främjande av en ekologiskt och ekonomiskt hållbar utveckling inom trädgårdsnäringsen. Formas finansierar tre projekt under 2008 och 2009 om totalt 3 miljoner kronor.

Formas deltar sedan 2004 i nätverket European Research Area (ERA NET). Samarbetet syftar till att identifiera framtida strategiska forskningsprogram och att få till stånd gemensamma europeiska utlysningar inom prioriterade forskningsområden. Inom samarbetet CORE Organic resulterade en utlysning 2006 i tre beviljade projekt till SLU för åren 2007–2009 om totalt 6,5 miljoner kronor. Beviljade projekt faller inom ramen för Formas satsning inom ekologiskt hållbar utveckling. Under 2009 har nätverket ansökt och beviljats en förlängning på tre år (CORE Organic II). Antalet deltagande länder har utökats och uppgick till 22 länder 2009.¹³¹

CORE Organic II startades i mars 2010 och kommer att pågå i tre år. Nätverket kommer att genomföra minst två utlysningar av forskningsmedel för transnationella forskningsprojekt inom ekologisk produktion. Under perioden från den 1 september till den 15 oktober 2010 kommer preliminära ansökningar att tas emot. Utlysningen gäller de tre områdena växtodling, robusta och konkurrenskraftiga produktionssystem för gris, fjäderfä och fisk samt kvalitet och säkerhet i den ekologiska livsmedelskedjan.¹³²

Sveriges lantbruksuniversitet

Universitetet har ett program för fältforskning inom ekologiskt lantbruk benämnt SLU EkoForsk, som omfattar 7 miljoner kronor per år. Programmet initierades 2003 och utgör en del av SLU:s satsning på att öka den ekologiskt odlade arealen i Sverige. Enligt EkoForsks utlysning av medel för perioden 2011–2013¹³³ prioriteras särskilt projekt inom ekologisk produktion som leder till: förbättrad växtnäringshushållning, förbättrad energihushållning och reducerad klimatpåverkan, förbättrad möjlighet att motverka ogräs, sjukdomar och insektsangrepp, en djurhållning som förenar god djuromsorg och friska djur med lönsamhet och trygg arbetsmiljö samt förbättrat tillgodogörande av lokala förutsättningar för produktion av foder och livsmedel. Medel beviljas endast till projekt där en SLU-institution har huvudansvaret, men samarbete med andra nationella och internationella aktörer välkomnas.

¹³¹ Formas årsredovisning 2009.

¹³² Formas webbplats: www.formas.se, 2010-10-15.

¹³³ CUL:s webbplats: www.cul.slu.se.

Övriga forskningsfinansiärer

Vid sidan av Formas och SLU finansierar även Stiftelsen Lantbruksforskning¹³⁴, Ekhagastiftelsen¹³⁵, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och Livsmedelsverket (SLV) viss forskning om ekologisk produktion och konsumtion.

Centrumbildning för att främja ekologisk produktion och konsumtion

Hösten 1997 startades Centrum för uthålligt lantbruk (CUL) vid SLU. Syftet med centrumets verksamhet har bl.a. varit att genom samarbete och samordning arbeta fram kunskap som möjliggör att de mål som riksdag och regering har satt upp för ekologisk produktion ska kunna uppnås liksom kunskap som bidrar till att hela lantbruket utvecklas till ett uthålligt och bärkraftigt jordbruk. Verksamheten har finansierats via medel direkt från regeringen samt från SLU, Formas, Jordbruksverket, Stiftelsen Lantbruksforskning och Ekhagastiftelsen.¹³⁶

CUL avvecklas under 2010 och ersätts till viss del med Centrum för ekologisk produktion och konsumtion (Epok). Den 1 juli 2010 tillträdde en föreståndare för centrumbildningen. Epok är en ny enhet vid lantbruksuniversitetets fakultet för naturresurser och lantbruksvetenskap. Instruktionen som gäller för Epok anger bl.a. att centrumet är ett samarbetsorgan för forskare, institutioner och fakulteter vid SLU samt andra universitet och externa intressenter utanför SLU för samverkan, samordning och information om ekologisk produktion och konsumtion.

Epok har till uppgift att i samråd med fakulteterna för naturresurser och lantbruksvetenskap, veterinärmedicin och husdjursvetenskap samt landskapsplanering och trädgårds- och jordbruksvetenskap syntetisera och sprida kunskap, samordna och initiera forskning samt verka för att utveckla tvärvetenskaplig forskning. Dessutom ska centrumet samordna och initiera uppdrags- och högskoleutbildning. Syftet med verksamheten ska vara att

- ställa samman evidensbaserad kunskap om det ekologiska lantbruket och dess effekter på utvecklingen av ett hållbart lantbruk
- medverka till kunskapspridning om det ekologiska lantbrukets möjligheter och begränsningar vad gäller att bidra till utvecklingen av ett hållbart samhälle
- ge en vetenskaplig grund för beslut om det mål som riksdag och regering har satt upp för ekologisk produktion och konsumtion.

¹³⁴ Stiftelsen Lantbruksforskning finansieras av lantbruksnäringen, både direkt och indirekt via återförda miljöskatter.

¹³⁵ Ekhagastiftelsen grundades av Gösta Videgård 1944 och stöder sedan dess forskning inom ekologiskt lantbruk och biologisk medicin.

¹³⁶ CUL:s webbplats: <http://www.cul.slu.se>, 2010-08-12.

Ramprogram för forskning om ekologisk produktion och konsumtion 2010-2012

CUL har sedan 2000 arbetat fram s.k. ramprogram för forskning om ekologisk produktion och konsumtion. Dessa beskriver kunskapsbehovet inom ekologisk produktion och konsumtion. Syftet med de senaste programmen, 2007–2009 och 2010–2012, är att vägleda och inspirera forskare som är intresserade av ekologisk produktion och konsumtion. Programmen ska även fungera som ett underlag till forskningsfinansiärerna vid utlysning av forskningsmedel inom området och som hjälp vid finansiärernas prioriteringar mellan olika projekt. Programmet för perioden 2010–2012, som CUL ställt samman med aktörer inom livsmedelskedjan, forskare och forskningsfinansiärer, presenterades våren 2010.

I ”Ramprogram för forskning inom ekologisk produktion och konsumtion 2010–2012”¹³⁷ är det fyra fokusområden som lyfts fram för den ekologiska produktionens utveckling: klimat, energi, hållbara livsmedelssystem och marknad. I programmet påpekas vikten av samverkan, internationalisering och kommunikation samt utvecklingsarbete inom tvärvetenskapliga metoder och arbetssätt. För att minska de ekologiska livsmedelssystemens klimatpåverkan krävs enligt ramprogrammet forskning om hur hushållningen med växtnäring kan förbättras. En central fråga för den ekologiska produktionen uppges även vara hur organiskt material från det övriga samhället kan tas till vara. Vidare måste det ekologiska lantbruket hitta lösningar som är integrerade med livsmedels- och energiproduktionen. Eftersom olika klimatåtgärder kan motverka varandra eller äventyra andra prioriterade miljömål bör dessa åtgärder ägnas fördjupade studier.

I ramprogrammet konstateras att ett förändrat klimat med temperaturökningar kommer att förskjuta odlingsgränserna norrut. Möjligheter finns då att odla nya grödor samtidigt som odlings- och betessäsongerna kan bli längre. Det innebär också en ökad risk för sjukdomar, skadegörare och ogräs. Det kommer att behövas tåligare grödor med egenskaper som bättre klarar av stress i form av torka, frost och utebliven invintring liksom bättre anpassade växtskyddsåtgärder. Vidare kommer en ökad förekomst av extremt väder att kräva kunskap om teknik för skörd, torkning och lagring samt för bevattning och markdränering.

I ramprogrammet fastslås vidare att jordbruket behöver byta ut den fossila energin mot alternativa, icke fossilbaserade energikällor. Vilka energibesparande åtgärder och energikällor som är särskilt angelägna inom ekologisk produktion, samt vilka system som är mest kostnads- och energieffektiva, behöver utredas.

Ett hållbart ekologiskt jordbruk kräver en effektivare lokal förvaltning av resurser och en högre grad av upprätthållande och utnyttjande av ekosystemtjänster. För detta krävs enligt ramprogrammet mer kunskap om sambanden mellan ekosystemtjänster och biologisk mångfald. Vidare bör djurhälsa och

¹³⁷ CUL:s webbplats: www.cul.slu.se/publikationer/Ramprogram_10-12_webb.pdf.

djurvälfärd i ljuset av besättningsstorlek, djurmateriens lämplighet och regelverkets utformning utredas vidare. Vidare sägs att för att minska det globala markanspråket krävs det ytterligare utveckling för att ta fram lokalproducerat foder samt foder baserade på bi- och restprodukter från övriga livsmedelskedjan och från produktionen av biobränslen. Det krävs även mer forskning kring olika livsmedels totala påverkan på miljö, arbetsförhållanden och andra socioekonomiska effekter.

Kunskap om marknaden och hur man utvecklar samarbeten är viktiga forskningsfrågor enligt ramprogrammet. Allt fler uppges efterfråga ekologiska produkter, och särskilt den ekologiska frukt- och grönsaksodlingen behöver utvecklas för att möta en allt större efterfrågan som i dag till stor del täcks med import. Det behövs mer kunskap om hur man kan lösa flaskhalsar i livsmedelskedjan och utveckla effektivare lösningar för regional logistik och förädling. I ramprogrammet uppges vidare att frågan om varför konsumenterna väljer ekologiska produkter är intressant. Det är också viktigt att fortsättningsvis undersöka kopplingen mellan olika aspekter av livsmedelskvalitet och hälsa.

På EU-nivå leder Ifoam EU group¹³⁸ ett arbete för att ta fram en strategisk plan för forskning om ekologisk produktion och konsumtion. Projektet som kallas TP Organics har pågått sedan juni 2007. Ett utkast till strategisk plan har presenterats som alla intressenter haft möjlighet att kommentera fram till den 12 september 2010.

Utvärderingar av forskning om ekologisk produktion

Som ett led i att uppnå regeringens mål om andelen certifierad ekologisk odling har Formas sedan 1997 finansierat forskningsprogrammet Ekologisk jordbruks- och trädgårdsproduktion. Enligt forskningsrådets årsredovisning för 2008 har den sammanlagda finansieringen i programmet uppgått till totalt 241 miljoner kronor under 1997–2004. Programmet utvärderades under 2006, och regeringen beslutade därefter om fortsatt satsning inom området.¹³⁹

Utvärderingen 2006 utfördes i samarbete med Stiftelsen Lantbruksforskning, Jordbruksverket och SLU:s program EkoForsk, vilka också finansierat forskning och försöksverksamhet inom området. Två paneler med utländska ledamöter – forskare respektive jordbruksrådgivare har utvärderat forskningens vetenskapliga kvalitet respektive dess relevans och nytta. Utvärderarna var imponerade av de goda möjligheterna till forskning inom ekologisk produktion i Sverige. Den svenska forskningen ansågs dock otillräckligt känd utanför landet. Utvärderarna rekommenderade mer internationell vetenskaplig publicering och mer samarbete med utländska forskare. De tryckte särskilt på betydelsen av att få till stånd bra projekt med inriktning på marknads- och socioekonomiska frågor samt ämnesövergripande forskning på systemnivå.

¹³⁸ Ifoam, dvs. International Federation of Organic Agriculture Movements.

¹³⁹ Formas årsredovisning 2008 och 2009.

Enligt utvärderingen varierade den vetenskapliga kvaliteten inom området mycket. Hälften av projekten hade en vetenskaplig kvalitet av god internationell klass. Nästan en tredjedel av projekten bedömdes som bristfälliga, framför allt beroende på liten eller utebliven vetenskaplig publicering. Särskilt inom det socioekonomiska området fanns många svaga projekt. Rådgivargruppen konstaterade att relevansen generellt var bra i de utvärderade projekten men att en relativt liten andel av projekten genererade nya resultat av stort praktiskt intresse. Forskarna ansågs över lag vara dåliga på att delge avnämarna sina resultat. Båda panelerna rekommenderade en fortsatt öronmärkt finansiering, inte minst mot bakgrund av de höga ambitioner som den svenska regeringen har vad gäller omfattningen av ekologisk odling och djurhållning. Vidare bedömdes att fortsatt forskning inom området sannolikt kan ge ett viktigt kunskapsunderlag för ett mer hållbart nyttjande av mark och andra naturresurser.

Intervjuer inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning

Vid de intervjuer som genomförts inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har både LRF och Ekologiska Lantbrukarna efterfrågat mer forskning som syftar till att öka produktiviteten i den ekologiska produktionen. Det kan t.ex. röra sig om forskning och utveckling som syftar till att ta fram grödor som bättre står emot ogräs. Ett annat exempel är utveckling av grisproduktionen där det finns problem med att grisar som ger hög avkastning lätt får ledbesvär eftersom de inte har avlats fram för att klara den utevistelse som ekologisk produktion kräver.

Ekologiska Lantbrukarna har även efterfrågat en satsning på forskning som gör långsiktiga hållbarhetsanalyser av den ekologiska produktionen och hävdar att det behövs mer forskning som utförs i anslutning till gårdar där ekologisk produktion bedrivs. Enligt projektledaren för Ekologiskt forums uppföljning av Aktionsplan 2010 är det viktigt att den riktade forskningen om ekologisk produktion fortsätter att verka för att dagens produktionsmetoder kontinuerligt förbättras för att bidra till konkurrenskraftiga, effektiva och långsiktigt hållbara produktionssystem.

LRF är kritiska till att det inom SLU fortsatt pågår en diskussion där den ekologiska produktionens fördelar ifrågasätts. Organisationen förespråkar allmänt ett synsätt där forskning bedrivs med utgångspunkten att ekologisk och konventionell produktion är två spår som båda behöver utvecklas och förbättras, men de ska verka parallellt och ta lärdom av varandra i syfte att utveckla det samlade jordbruket på ett mer hållbart sätt.

4.7 Lönsamheten inom ekologisk produktion

Jordbruksverket redovisade 2008 en utredning avseende prisutvecklingen och lönsamheten inom ekologisk produktion där omkring 40 lantbrukare i fem län

intervjuades per telefon om hur de ställer sig till ekologiska produktionsformer. Hälften av de intervjuade bedrev ekologiskt respektive konventionellt jordbruk. I stort sett samtliga intervjuade hade gjort egna analyser av för- och nackdelarna med att gå över till ekologisk produktion. Intervjuer gjordes även med tio jordbruksrådgivare. Av dem var hälften inriktade mot ekologisk produktion och hälften var allmänna rådgivare. Rapporten innehåller även lönsamhetsanalyser där ekologisk och konventionell produktion jämförs. Jordbruksverket anger att intervjuerna ska ses som ögonblicksbilder från enskilda lantbrukare eftersom alltför få lantbrukare och företagare intervjuats för att det ska vara möjligt att dra några statistiskt säkra slutsatser av intervjuundersökningen. Enligt uppgift från Jordbruksverket våren 2010 är rapportens lönsamhetskalkyler fortsatt giltiga.¹⁴⁰ Sedan kalkylerna gjordes har priserna på konventionella produkter fallit, som en följd av internationella marknadsfaktorer, samtidigt som priserna på ekologiska produkter i stort sett legat kvar på samma nivå, enligt Jordbruksverket.

Jordbruksverket konstaterar i utredningen att det i första hand har varit ekonomiska överväganden som legat bakom att jordbrukare valt att ställa om till ekologisk produktion under senare år. Tidigare var det vanligare att miljöpåverkan angavs som skäl. De som intervjuats inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning uppger också att det nästan uteslutande är ekonomiska skäl som ligger bakom ett beslut om att ställa om till ekologisk produktion. Enligt dem som arbetar med rådgivning till ekologiska lantbrukare är det inte helt ovanligt att en lantbrukare som verkat som ekologisk producent under några år även får ett ökat engagemang för miljöaspekterna inom den ekologiska produktionen.

Merpriset för ekologisk mjölk har drivit på omställningen under senare år

Den ökade efterfrågan på ekologisk mjölk ligger bakom en stor del av den ekologiska produktionens ökning under senare år. Effekten av att mjölkgårdar ställer om till ekologisk produktion har förstärkts i och med att det infördes ett krav på att ekologiska kor enbart ska utfodras med ekologiskt foder fr.o.m. den 1 januari 2008. Enligt Jordbruksverkets undersökning från 2008 har de låga priserna på konventionell mjölk och konventionellt spannmål under inledningen av 2000-talet försämrat lönsamheten inom det konventionella jordbruket och bidragit till att många jordbrukare valt att övergå till ekologisk produktion. Undersökningen visar att de ekologiska mjölkgårdarna generellt sett hade en bättre lönsamhet än konventionella mjölkgårdar.

Branschföreningen Svensk Mjölks mjölkekonimirapport från april 2010 visar att mjölkföretagens ekonomi var mycket ansträngd under årets första månader. Helåret 2009 gick, enligt rapporten, till historien som ett år med den sämsta lönsamheten i modern tid. De nyckeltal som redovisas i rapporten visar att ekologiska mjölkproducenter hade gynnsammare ekonomiska förut-

¹⁴⁰ Intervju Jordbruksverket 2010-04-07.

sättningar än konventionella mjölkproducenter. Det framgår vidare att avräkningspriset för både ekologisk och konventionell mjölk fallit under inledningen av 2010. Enligt Svensk Mjölks bedömning finns flera faktorer som talar för att mjölkföretagens ekonomi sakta kommer att förbättras.

Lönsamheten inom andra produktionsinriktningar

De lönsamhetsanalyser som Jordbruksverket redovisade av prisutveckling och lönsamhet 2008 visar att lönsamheten var betydligt bättre i ekologisk växtodling jämfört med konventionell odling uttryckt i kronor per hektar. Enligt Jordbruksverkets undersökning var det svårt att dra några entydiga slutsatser om huruvida ekologisk produktion av grönsaker i växthus och grönsaker odlade på friland var mer lönsamt än konventionell odling. Miljöersättningen till ekologisk produktion har, enligt Jordbruksverket, liten betydelse för lönsamheten i odlingen av ekologiska grönsaker på friland. I stället är det högre produktpriser, både för att täcka de högre odlingskostnaderna och för att täcka den ofta ökade risken för skördebortfall jämfört med konventionell odling, som är avgörande för lönsamheten inom den ekologiska produktionen.

LRF har uppgett att det är nödvändigt att staten fortsätter att betala ut miljöersättning för ekologisk produktion för att den ska kunna fortsätta att utvecklas. Enligt organisationen är det merpris som konsumenterna är villiga att betala för ekologiska produkter i sig inte tillräckligt. Enligt LRF går det inte att ta betalt av konsumenterna för alla de mervärden som den ekologiska produktionen syftar till att generera. Resonemanget exemplifieras med att konsumenter är villiga att betala ett högre pris för att ekologiska djur får gå ute och att de äter mer grovfoder. Andra produktionsvillkor som t.ex. ambitionen att varje gård ska utgöra ett slutet kretslopp har lantbrukarna svårare att ta betalt för från konsumenterna. Enligt LRF genererar detta produktionsvillkor i första hand en kollektiv nytta som det, enligt organisationen, är rimligt att staten betalar för.

Enligt projektledaren för Ekologiskt forums uppföljning av Aktionsplan 2010 räcker det inte att ekologisk produktion under senare år har kunnat uppvisa bättre lönsamhet än konventionell produktion för att omställningstakten ska öka. För att detta ska ske krävs, enligt uppgift, en generell förbättring av de ekonomiska förutsättningarna för både ekologisk och konventionell produktion. En sådan utveckling skulle ge framtidstro i jordbrukssektorn och skapa ekonomiskt utrymme för konventionella producenter att ställa om till ekologisk produktion.

Högre risker

Att ställa om från konventionell produktion till ekologisk produktion innebär en möjlighet att nå ett bättre ekonomiskt resultat eftersom produkterna kan säljas till ett högre pris. Samtidigt innebär det en risk gå över till ett nytt produktions sätt och en ny marknad med andra förutsättningar än tidigare. Detta gäller särskilt om en omläggning kräver större investeringar. Inledningsvis

finns en risk att intäkterna blir lägre än beräknat, bl.a. för att det kan ta tid att lära sig effektiva ekologiska odlingsmetoder. Vidare tar det tid innan företaget får fram produkter som är godkända att sälja som ekologiska i och med att det finns krav på en karenstid då gården drivs ekologiskt utan att det som produceras får säljas som ekologisk produkter.

Länsstyrelsen i Skåne län lyfter fram kravet på karenstid som en viktig orsak till att inte fler väljer att ställa om till ekologisk produktion. För växtodlare innebär karenstiden två år då företagets kostnader normalt går upp samtidigt som avkastningen sjunker och inget merpris erhålls.¹⁴¹ Miljöersättningen är på samma nivå som den som lantbrukaren får efter karenstidens slut då det också går att ta ut ett merpris för de produkter som säljs. Länsstyrelsen bedömer att det skulle gynna omställningstakten om miljöersättningen till ekologisk produktion anpassas så att högre ersättning utgår under omställningstiden. Ett annat villkor som många lantbrukare upplever som alltför riskfyllt är, enligt länsstyrelsen, att det inte går att avbryta ett femårigt åtagande om ekologisk produktion i förtid utan att bli återbetalningsskyldig för den miljöersättning som betalats ut. Länsstyrelsen exemplifierar resonemang- et med att en lantbrukare som efter tre års ekologisk produktion konstaterar att ogräsproblematiken blev övermäktig ska betala tillbaka miljöersättningen till Jordbruksverket trots att gården under tre år haft en sjunkande produktion.

Priserna för ekologiska produkter varierar mer än vad konventionella produkter gör. Det gör även priset på vissa ekologiska insatsvaror. Att inte kunna förutse vilka priser det går att ta ut för sina produkter innebär en risk. Marknaden för de flesta ekologiska produkterna utgör endast några procent av den totala marknaden. Detta leder till obalanser mellan tillgång och efterfrågan vilket lätt ger stora prisvariationer. Jordbruksverket har t.ex. visat att merpriset för ekologisk potatis under en femårsperiod varierat mellan 30 öre och 3,60 kronor per kilo.¹⁴²

Skördenivåerna tenderar också att variera mer vid ekologisk odling än vid konventionell odling. Detta gäller dock inte för alla produktionsinriktningar. Ekologiska mjölkproducenter har ungefär samma produktionsförutsättningar som den konventionella produktionen i detta avseende. Variationer i avkastning och kvalitet är störst för grödor som relativt lätt angrips av växtsjukdomar och skadedjur som är svåra att bekämpa utan kemiska medel. Exempel på grödor där skörden nästan helt kan gå förlorad efter ett angrepp är oljeväxter och potatis.

Arbetsinsats

En faktor som lyftes fram av de ekologiska lantbrukare som intervjuades i Jordbruksverkets undersökning från 2008 var skillnader i arbetsinsats mellan ekologisk och konventionell produktion. I ekologisk produktion ökar den

¹⁴¹ Skördeundersökningar har visat att den ekologiska spannmålsodlingens skördar motsvarar 47–72 % av den konventionella odlingens skördar per hektar, enligt Jordbruksverkets rapport 2010:8.

¹⁴² Jordbruksverkets rapport 2008:10.

kvalificerade arbetsinsatsen, t.ex. vad gäller att planera växtföljder och bedöma såbädd och ogräsförekomst. De intervjuade ekologiska lantbrukarna var dock inte övertygade om att den totala arbetsförbrukningen behöver öka vid en omläggning till ekologisk produktion. De intervjuade rådgivarna uppgav bl.a. brist på tid för att utföra en tillräcklig mekanisk ogräsbekämpning samt bristande engagemang som skäl till att inte fler lantbrukare valt att ställa om till ekologisk produktion. Rådgivarna nämnde samtidigt att en betydande orsak till att lantbrukare valt att ställa om till ekologisk odling var att det innebar att de inte behövde hantera kemiska bekämpningsmedel.

4.8 Förutsättningarna för ekologisk produktion varierar

Naturliga förutsättningar i form av jordarter och förhållandet mellan åker- och betesmark har stor betydelse för den enskilde lantbrukarens förutsättningar att ställa om till ekologisk produktion. Vissa jordarter, som t.ex. styv lera och mulljord, är svåra att ställa om till en väl fungerande ekologisk produktion. Det hör samman med att jordarterna gör det svårt att bedriva en effektiv jordbearbetning i rätt tid och att ogräsmängden i marken kan vara stor redan före omläggningen. Detta gäller särskilt vid växtodling och potatis- och grönsaksodling.¹⁴³

Det finns även en rad andra faktorer som har betydelse för förutsättningarna att ställa om till ekologisk produktion. Att gå över till ekologisk produktion är en process som tar flera år. Detta gör t.ex. att lantbrukarnas ålder kan ha betydelse för intresset att ställa om till ekologisk produktion. En annan viktig faktor är vilka investeringar lantbrukarna har gjort. För omläggning av djurproduktion krävs ofta investeringar i byggnader som t.ex. gör utevistelse möjlig. För den som nyligen investerat i bättre lokaler för konventionell produktion kan det vara svårt att få lönsamhet i ytterligare ombyggnader.

Behovet av att anpassa byggnader kommer bl.a. av att ekologisk djurhållning ställer andra krav på djurhållningen än konventionell produktion. Som exempel kan nämnas att större besättningar av ekologiska mjölkkor ska vara lösgående fr.o.m. 2011¹⁴⁴ och att en större andel av foderintaget ska utgöras av bete. Inom fjäderfäproduktionen gäller att färre djur får hållas per byggnad inom den ekologiska produktionen jämfört med inom den konventionella produktionen. Enligt Länsstyrelsen i Jönköpings län är det lönsamt för de flesta mjölkbönder att ställa om till ekologisk produktion såvida de inte behöver lägga ned alltför mycket i ombyggnadskostnader. Det är både merpriset för mjölken och miljöersättningen som bidrar till detta. Enligt länsstyrelsens erfarenheter från rådgivningsverksamheten bedömer de flesta lantbrukare miljöersättningen som en pålitligare inkomstkälla än merpriset. Enligt uppgift

¹⁴³ Jordbruksverkets rapport 2008:10.

¹⁴⁴ Det går att ansöka om dispens för att behålla ekologiska mjölkkor uppbundna till den 31 december 2013.

från länsstyrelsen väljer de flesta mjölk- och nötproducenter som ansöker om investeringsstöd för ombyggnation att utforma de nya byggnaderna så att de lever upp till de ekologiska produktionsvillkoren, oavsett om de avser att ställa om sin produktion eller inte.

I de intervjuer som gjorts i samband med miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har även svårigheter med att få tag på tillräckligt stora arealer i närheten av gården lyfts fram som ett stort problem för mjölkbönder som vill ställa om till ekologisk produktion. Omläggning till ekologisk produktion kräver ofta en utökad areal för foderproduktion eftersom det ställs krav på en högre andel grovfoder i foderstaten. Vidare kräver ekologisk produktion av mjölk- och nötkött en större betesareal än motsvarande konventionell produktion. I och med att ekologisk produktion inte tillåter att djur behandlas mot inre parasiter i förebyggande syfte måste djuren hållas på beten som är fria från parasiter, vilket hanteras genom rotation av betesmarker. Finns det inte tillgång till betesmarker i närheten av en gård kan det vara svårt att gå över till ekologisk produktion. Vidare minskar i regel avkastningen på foderproduktionen vid en övergång till ekologisk produktion. Inköp av grovfoder är ofta förknippat med stora praktiska problem. Går det inte att utöka betesmarken och foderarealen eller köpa in foder måste antalet djur minskas vid en omställning. Att minska produktionen kan göra det svårt att få avkastning på tidigare investeringar i t.ex. byggnader och mjölkrobotar.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har t.ex. lyft fram lantbrukarnas problem med att få tag på tillräckligt med mark för att leva upp till kravet på att marken ska kunna ta emot det gödsel som djurproduktionen ger upphov till. Enligt länsstyrelsen är det en försvårande omständighet att jordbruksmarken i Jämtland är spridd på många olika ägare som arrenderar ut mark till aktiva jordbrukare. Det innebär ett osäkerhetsmoment att inte kunna kontrollera hur mycket mark en gård har tillgång till på lång sikt.

4.9 Attityder till ekologisk odling

I Jordbruksverkets intervjuundersökning från 2008 uppger de ekologiska producenterna att de upplever ett tydligt motstånd mot ekologisk produktion bland konventionella jordbrukare. Negativa nyheter om ekologisk produktion ansågs ofta få stort genomslag i medierna medan positiva nyheter ansågs få litet utrymme. Vidare ansåg de ekologiska producenterna att det fanns en negativ inställning till ekologisk produktion inom lantbruksutbildningen. Jordbruksverket bedömde att det finns en social dimension bakom överväganden om att ställa om till ekologisk produktion. I områden där det finns få ekologiska producenter innebär en övergång till ekologisk produktion, enligt Jordbruksverkets rapport, att lantbrukaren ställer sig utanför de normer som råder i bygden. Vidare underlättar det rent praktiskt om det finns flera ekologiska producenter i en region eftersom det blir lättare att hitta samarbetspartners, rådgivare och ekologiska uppköpare.

De intervjuer som genomförts inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning ger en bild av att frågan om ekologisk produktion under senare år har blivit mindre kontroversiell bland lantbrukarna i de besökta länen. Enligt Länsstyrelsen i Jämtlands län upplevdes det tidigare som kontroversiellt att gå över till ekologisk produktion bland länets lantbrukare. I takt med att allt fler lantbrukare i länet, ofta framgångsrikt, valt att gå över till ekologisk produktion upplevs inte frågan som kontroversiell längre. LRF och de länsstyrelser som intervjuats beskriver att det tidigare var vanligt att ekologisk produktion i första hand diskuterades utifrån ideologiska utgångspunkter medan ekologisk produktion numera i första hand ses som en affärsmöjlighet. Därmed har spänningen mellan de två produktionsinriktningarna minskat. Enligt de intervjuade är det vanligt att de som ställt om till ekologisk produktion av ekonomiska skäl efter en tids produktion blir alltmer intresserade av de miljömässiga konsekvenser som omställningen ger upphov till.

Länsstyrelsen i Skåne län har angivit den ekologiska produktionens låga status bland lantbrukare i länet som en förklaring till att en relativt sett liten del av länets jordbruksmark har ställts om till ekologisk produktion. Det finns dock, enligt länsstyrelsen, exempel på regioner inom länet där attityderna till ekologisk produktion blivit mer positiva, ofta som en följd av att en framgångsrik lantbrukare lagt om sin produktion. Enligt länsstyrelsen är LRF en viktig regional aktör när det gäller att påverka lantbrukarnas inställning till ekologisk produktion. Ett flertal av dem som intervjuats har tagit upp att dagens lantbruksutbildning, både på gymnasial och på eftergymnasialnivå, i alltför liten utsträckning tar upp ekologisk produktion.

4.10 Möjligheten att sälja ekologiska produkter till ett merpris

De senaste åren har efterfrågan på ekologiska livsmedel ökat kraftigt. År 2009 såldes ekologiska livsmedel för knappt 7,4 miljarder kronor, vilket var en ökning med 16 % jämfört med 2008. Utvecklingen bromsas, enligt Ekologiskt forum, inom vissa segment på grund av en otillräcklig tillgång på t.ex. ekologiskt producerad mjölk, ekologiskt griskött och ekologiska grönsaker.¹⁴⁵ Ungefär hälften av alla ekologiska livsmedel som konsumeras i landet importeras, vilket betyder att Sverige ligger i topp i Europa vad gäller andelen importerade ekologiska produkter.¹⁴⁶

Den ökade försäljningen av ekologiska livsmedel visar att konsumenternas efterfrågan på ekologiska produkter har ökat. För att den ekologiska produktionen ska kunna fortsätta att öka ytterligare krävs, enligt Ekologiska Lantbrukarna, en motsvarande attitydförändring bland dem som är verksamma i

¹⁴⁵ Ekologiskt forum 2010, Utveckling av ekologisk konsumtion och produktion 2011–2013 – förslag till strategi.

¹⁴⁶ I kapitel 5 görs en utförligare redovisning av hur försäljningen av ekologiska livsmedel har utvecklats.

livsmedelskedjans olika länkar, dvs. utsädesföretag, uppsamlade handel, livsmedelsindustrin och livsmedelsbutiker etc. För att man ska våga göra de investeringar som krävs för att kunna hantera ekologiska produkter parallellt med konventionella produkter krävs det, enligt organisationen, att branschen i större utsträckning än i dag tror på att ekologiska livsmedel har en långsiktig potential.

I de intervjuer som genomförts inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har det framkommit att ekologiska producenter ibland har svårt att hitta uppköpare av sina produkter. Intervjuerna visar också att förutsättningarna ser olika ut i olika delar av landet. Enligt Länsstyrelsen i Jämtlands län kan inte köttproducenterna i länet sälja sitt kött till slakterier och få ett merpris för ekologiskt kött. Det är, enligt länsstyrelsen, vanligast att ekologiskt kött måste säljas av lantbrukaren själv, för att säljas som ekologiskt. Det ligger alltså ett större ansvar på ekologiska köttproducenter att sälja sin produktion än på konventionella producenter. Enligt länsstyrelserna i Jönköpings- och Skåne län har det i dessa län blivit lättare för ekologiska lantbrukare att sälja sitt kött som ekologiskt under senare år. Däremot kan det, enligt länsstyrelserna, vara svårt för producenterna att ta ut ett merpris för ekologiskt kött från slakterierna. Även om slakterierna betalar ett merpris för ekologiskt producerat kött tillämpas ibland även andra prispåslag som ekologiska producenter inte kan få del av. Detta innebär, enligt länsstyrelserna, att skillnaden mellan det pris som betalas för ekologiskt och konventionellt producerat kött i praktiken inte blir så stor.

Med den osäkerhet som funnits kring slaktmöjligheter och prissättning har producenternas vilja att satsa på ekologisk produktion dämpats, enligt LRF. Enligt uppgift från Jordbruksverket beror bristen på slakterier bl.a. på svårigheter för slakterierna att leva upp till de krav som finns om att hålla isär ekologiskt och konventionellt kött. Under senare år har det tillkommit nya slakterier, vilket bidragit till att avsevärt förbättra situationen, enligt LRF.

I den enkätundersökning som Ekologisk forum riktat till Jordbruksverket och länsstyrelserna lyfts långsiktiga kontrakt mellan producenter och uppköpare fram som ett sätt för ekologiska producenter att trygga avsättningen av sina produkter. Flera länsstyrelser ser den offentliga sektorn som ett möjligt ”draglok” som kan bidra till ökad efterfrågan och därmed ge signaler till uppsamlade handels- och förädlingsföretag att satsa mer på ekologisk produktion. Flera av länsstyrelserna har i enkätundersökningen angivit att samverkan mellan småskaliga livsmedelsföretag behöver utvecklas för att de tillsammans ska kunna fungera som leverantörer till dagligvaruhandeln. Volym och leveranssäkerhet måste kunna garanteras för att småskaligt framställda ekologiska produkter ska kunna ta plats i butikerna. För att öka försäljningen ytterligare krävs det, menar flera länsstyrelser, att produkterna håller mycket hög kvalitet samtidigt som de mervärden som finns i ekologiska livsmedel görs tydliga. Länsstyrelserna kan genom landsbygdsprogrammet delvis finansiera utvecklingsprojekt med inriktning mot ökad samverkan och planering av utbud i syfte att uppnå högre effektivitet i primärproduktion,

förädling och distribution. Direktförsäljning genom t.ex. prenumerationssystem och projektet Bondens egen marknad har utvecklats positivt under det senaste året, enligt enkätundersökningen.

4.11 Utveckling av statistik över ekologisk produktion

Det har riktats kritik mot att centrala uppgifter saknas i den officiella statistiken kring ekologiska livsmedel och att det tar för lång tid innan statistiken blir tillgänglig. Ekologiskt forum bedömde i Aktionsplan 2010 att statistiken kring ekologisk livsmedelsproduktion inte var tillräcklig för att göra det möjligt att följa utvecklingen av den ekologiska produktionen.¹⁴⁷ Dessutom bedömdes att den ekologiska livsmedelsproduktionen hämmades p.g.a. av att livsmedelsproducenterna inte kunde få tillgång till aktuell statistik över hur efterfrågan på ekologiska varor och insatsmedel utvecklas.

Samtliga som intervjuats inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning anser att det finns ett behov av att utveckla statistiken över ekologisk produktion och konsumtion. Som exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Jönköpings län bedömer att det är svårt att göra mer sammansatta regionala analyser av den ekologiska produktionen i länet. Länsstyrelsen i Skåne län efterfrågar en ordentlig utvecklingsinsats vad gäller den offentliga statistiken över certifierade ekologiska produkter. Länsstyrelsen i Jämtlands län har angivit att det saknas statistik som gör det möjligt att fullt ut följa upp länets regionala miljömål för ekologisk produktion och konsumtion. LRF har tagit upp att det är ett problem att det inte går att få fram uppgifter över försäljningen av ekologiska produkter i dagligvaruhandeln. Det uppges hämma utvecklingen av ekologiska produkter att det inte går att ta fram statistik som visar att ekologiska produkter har en stark marknadsutveckling. Med ett bättre beslutsunderlag hade, enligt LRF, livsmedelsbranschen sannolikt vågat satsa på att ta fram fler ekologiska produkter.

Det är i första hand Krav och andra branschföreningar som tar fram statistik över certifierad ekologisk primärproduktion. I den officiella statistiken redovisas endast statistik över skördenivåer. Tidigare omfattade Kravs statistik över kravmärkta produkter i stort sett all certifierad ekologisk produktion. I och med att fler kontrollorgan tillkommit och att fler företag väljer att certifiera sin produktion enligt EU:s regler uppstod ett behov av att förändra insamlingsmetoderna för att täcka in all certifierad produktion.¹⁴⁸

Utredning med förslag på åtgärder för att förbättra statistiken

I arbetet med Aktionsplan 2010 lämnade Ekologiskt forum 2007 ett förslag till Jordbruksdepartementet om åtgärder för att utveckla statistiken. Enligt

¹⁴⁷ Ekologiskt forum 2008, Aktionsplan 2010 – för en ökad ekologisk produktion och konsumtion.

¹⁴⁸ Fram t.o.m. 2005 var Krav (numera Aranea certifiering AB) ensamt kontrollorgan för ekologisk livsmedelsproduktion. Sedan dess har tre andra kontrollorgan tillkommit.

aktionsplanen borde statistiken kring ekologiska livsmedel täcka produktion av råvaror och förädlade produkter, konsumtion, export och import. Därefter gav regeringen Jordbruksverket i uppdrag att lämna förslag på hur statistiken kring ekologiska livsmedel kan förbättras med förbehållet att förslagen inte skulle påverka regeringens övergripande arbete med att minska de administrativa kostnaderna för företagen negativt.

I juni 2008 redovisade Jordbruksverket sitt uppdrag i en rapport som tagits fram i ett nära samarbete med SCB.¹⁴⁹ Förslaget ställer krav på insatser i form av ett utvecklingsarbete och innebär nya löpande arbetsuppgifter för Jordbruksverket och SCB. Av rapporten framgår att Jordbruksverket var berett att skapa utrymme för detta genom omprioriteringar, om myndigheten inte tillfördes ytterligare resurser.

SCB bedömde att myndigheten inte hade utrymme för att göra motsvarande omprioriteringar. Kostnaderna för myndigheternas utvecklingsarbete uppskattades till 600 000 kronor och de löpande kostnaderna till ca 1 miljon kronor samt en halv årsarbetskraft per år. När det gäller förslag vars genomförande genererar ökade administrativa kostnader för företag valde Jordbruksverket att inte ta ställning till om dessa borde genomföras. Jordbruksverket har sett detta som en fråga för regeringen att ta ställning till.¹⁵⁰ Regeringen har inte återkommit till Jordbruksverket med någon vägledning av om förslag som innebär administrativa merkostnader för företagen bör genomföras.

Jordbruksverket har sedan 2008 inriktat sitt utvecklingsarbete mot statistik som EU-kommissionen begär eller sannolikt kommer att börja kräva. Detta innebär att statistik över ekologisk odling och antal djur i ekologisk produktion har prioriterats. Från och med Jordbruksstatistisk årsbok 2010 ingår dessa uppgifter som en del av den officiella statistiken. Arbetet med att föra in slaktvolymerna samt mjölk- och äggproduktion i den officiella statistiken kvarstår. Nästa steg i Jordbruksverkets utveckling av statistiken över den ekologiska produktionen är, enligt uppgift, att utveckla en publiceringsform som gör det möjligt att redovisa statistik över den certifierade ekologiska odlingen på länsnivå och eventuellt även på kommunnivå samt att förbättra kvaliteten på befintlig statistik över den certifierade ekologiska djurproduktionen.¹⁵¹

Tillgången på statistik över certifierad ekologisk primärproduktion

Det är i första hand Krav och andra branschföreningar som tar fram statistik över certifierad ekologisk primärproduktion. Endast statistik över skördenivåer redovisades i den officiella statistiken. Tidigare omfattade Kravs statistik över kravmärkta produkter i stort sett all certifierad ekologisk produktion. I och med att fler kontrollorgan tillkommit och att fler företag väljer att certifie-

¹⁴⁹ Jordbruksverket 2008, Förslag på förbättrad statistik kring ekologiska livsmedel, statistikenheten 2008-06-26.

¹⁵⁰ Uppgift från Jordbruksverket, juni 2010.

¹⁵¹ Uppgift från Jordbruksverket, juni 2010.

ra sin produktion enligt EU:s regler uppstod ett behov av ändrade insamlingsmetoder för att täcka in all certifierad produktion.

Som framgår av avsnitt 2.4 pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram förslag på en ny lag om ekologisk produktion. Frånvaron av en lag om ekologisk produktion med tillhörande förordning innebär att kontrollorganen inte har någon skyldighet att leverera statistikuppgifter vare sig till Jordbruksverket eller till kommissionen. Enligt Jordbruksverket har de kontrollorgan som för närvarande är verksamma i Sverige frivilligt valt att rapportera de uppgifter som Sverige är skyldigt att redovisa enligt EU:s regelverk.¹⁵² Enligt verket finns det ett uttalat önskemål från kontrollorganen om att staten tydligt ska reglera vad som gäller för deras rapporteringsskyldighet.

Av punktlistan nedan framgår vem som publicerar statistik för olika delar av den ekologiska primärproduktionen.

- Statistik över certifierade arealer och djur tas fram med hjälp av kontrollorganen. Uppgifterna redovisas i Jordbruksstatistisk årsbok.
- Skördestatistik för certifierad ekologisk odling redovisas i Jordbruksstatistisk årsbok.
- Statistik över certifierad ekologisk slakt publiceras av föreningen Ekokött vartannat år och omfattar endast Kravcertifierad köttproduktion.
- Invägning av ekologisk mjölk och ekologiska ägg ingår inte i den officiella statistiken. Statistiken publiceras av branschorganen Svensk Mjölk och Svenska ägg.

Tillgången på statistik över förädlade ekologiska produkter

Enligt Jordbruksverket finns det ingen officiell statistik över produktionen av förädlade ekologiska livsmedel. Generellt är det, enligt verket, ganska ont om uppgifter om både konventionell och ekologisk produktion i förädlingsledet. Mejeriproduktion är ett undantag genom att Svensk Mjölk redovisar statistik över produktionen av ekologiska mejeriprodukter på sin webbplats. Vidare redovisar Krav omsättningsstatistik i grossist- och förädlingsledet för Kravcertifierad produktion.

EU-kommissionen kommer, enligt Jordbruksverket, eventuellt att besluta att det ska vara obligatoriskt för medlemsstaterna att rapportera statistik över produktionsvärdet i förädlingsledet. I så fall måste Sverige ta fram sådana statistikuppgifter. Verket skriver i sin rapport från 2008 att det skulle vara förenat med ökade administrativa kostnader för livsmedelsföretagen att samla in dessa uppgifter. Jordbruksverket tog inte ställning till om nyttan av att samla in statistik kring förädlingen av ekologiska produkter överstiger de negativa effekter som statistikinsamlingen ger upphov till hos livsmedelsföre-

¹⁵² De olika kontrollorganen rapporterar statistikuppgifter om Kravcertifierad produktion (bl.a. arealer och antal djur) till Krav. Organen rapporterar motsvarande uppgifter till Jordbruksverket med tillägg för uppgifter om arealer och djur som är EU-certifierade. Det är en relativt stor mängd information som samlas in. Uppgifterna publiceras i Jordbruksstatistisk årsbok. Jordbruksverket hämtar även in uppgifter från kontrollorganen som ligger till grund för rapportering av statistik till Eurostat.

tagen. Jordbruksverket har sett detta som en avvägning som regeringen bör ta ställning till.

Tillgången på statistik över import och export av ekologiska livsmedel

Det finns ingen officiell statistik över import och export av ekologiska livsmedel. Att utöka de krav som ställs på företag att rapportera uppgifter om import och export till att även omfatta ekologiska livsmedel bedömdes ge upphov till alltför höga administrativa kostnader för företagen.

Jordbruksverket bedömde i sin rapport att det bästa sättet att ta fram uppgifter om import och export av ekologiska livsmedel vore att genomföra en separat undersökning i form av en årlig enkät till de ca 350 företag som är auktoriserade för handel med ekologiska varor. Jordbruksverket tog inte ställning till om behovet av en sådan undersökning är tillräckligt stort för att motivera företagens ökade kostnader. Jordbruksverket har sett detta som en avvägning som regeringen bör ta ställning till.

Tillgången på statistik över konsumtion av ekologiska livsmedel

SCB redovisar uppgifter över detaljhandelns försäljning av ekologiska livsmedel på relativt aggregerad nivå. Uppgifterna publiceras i september varje år, dvs. med nio månaders eftersläpning. Enligt Jordbruksverkets rapport finns det möjlighet att publicera statistiken snabbare än i dag, antingen som månads- eller kvartalsstatistik för ekologiska livsmedel som grupp. Efter ett visst utvecklingsarbete skulle det även vara möjligt att publicera statistik på mer detaljerad varugrupsnivå och över försålda kvantiteter. De uppgifter som behövs för att utveckla statistiken finns hos SCB, vilket betyder att företagens administrativa kostnader inte skulle påverkas. När Jordbruksverket skrev sin rapport 2008 bedömde SCB att de inte hade möjlighet att avsätta resurser för att genomföra arbetet med att utveckla statistiken över detaljhandelns försäljning av ekologiska livsmedel. Enligt uppgift från SCB i juni 2010 har myndigheten inte utvecklat statistiken över ekologiska livsmedel sedan 2008.

Nielsen, som är ett internationellt analysföretag verksamt inom dagligvarubranchen, säljer bl.a. marknadsanalyser som gör det möjligt att bedöma den aktuella försäljningsutvecklingen för ekologiska produkter. Nielsen Sverige genomför bl.a. prisundersökningar i livsmedelsbutiker. Företagets fältkår samlar in priser på utvalda artiklar från ett urval av butiker genom att agera som en konsument och registrera de priser som en vanlig konsument kan se. Urval av både varor och butiker gör kunden själv.

Tillgången på statistik över den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel

När det gäller målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel 2010 konstaterade Jordbruksverket att det inte finns någon samlad strategi för att följa upp detta mål. Verket efterfrågade även ett klargörande av vilken myndighet det är som har ansvar för att följa upp det nationella målet.

Jordbruksverket bedömde att det skulle vara möjligt att genomföra en telefon- och enkätundersökning till kommuner och landsting för att ta fram statistik över omfattningen av den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel. Verket skriver att Ekocentrum och Ekologiskt Marknadscentrum gör en telefon- och enkätundersökning om den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel ur vilken det går att utläsa vissa resultat.

5 Konsumtionen av ekologiskt producerade livsmedel

I detta kapitel redovisas iakttagelser av stöd och insatser som vidtagits för att 2010 års inriktningsmål om 25 % ekologiska livsmedel i offentlig sektor ska kunna uppnås. I kapitlet beskrivs även hur konsumtionen av ekologiska livsmedel har utvecklats under senare år och vilka problem och möjligheter som finns för en fortsatt ökad användning av ekologiska livsmedel.

5.1 Mål för ekologisk konsumtion

En offentlig konsumtion om 25 % ekologiska livsmedel 2010

Den dåvarande regeringen överlämnade 2006 en skrivelse till riksdagen med sin bedömning av målen för ekologisk produktion och för arbetet med att öka konsumtionen av ekologiska livsmedel i offentlig sektor till år 2010.¹⁵³ I skrivelsen anges att för att stimulera en positiv utveckling av marknaden för ekologiska livsmedel bör konsumtionen av certifierade ekologiska livsmedel i offentlig sektor öka. Inriktningen bör vara att 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel ska avse ekologiska livsmedel 2010.

Miljö- och jordbruksutskottet pekade i sitt ställningstagande på att det är viktigt att främja en ökad konsumtion av ekologiska livsmedel för att få en väl fungerande marknad och därigenom bidra till en positiv utveckling av den ekologiska produktionen. En ökad konsumtion av ekologiska livsmedel i den offentliga sektorn kan utgöra en trygg grund för avsättning av en ökad certifierad ekologisk produktion. Detta kan i sin tur på sikt ha positiva effekter även för privata konsumenter, genom ett breddat produktutbud och förbättrad tillgänglighet. Utskottet uppmärksammade även att många kommuner har inlett arbetet med att utveckla lokala miljömål och strategier, också beträffande lokala mål för konsumtionen av ekologiska livsmedel i kommunen. Miljö- och jordbruksutskottet instämde i vad regeringen anförde i skrivelsen samt avstyrkte samtliga motionsyrkanden.¹⁵⁴

I landsbygdsprogrammet anger regeringen att den anser att konsumtionen av certifierade ekologiska livsmedel i offentlig sektor bör öka. Inriktningen bör vara att 25 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen är ekologisk år 2010. Märkning och informationsåtgärder ska tydliggöra för konsumenterna det mervärde som de ekologiska produkterna har.¹⁵⁵

¹⁵³ Skr. 2005/06:88.

¹⁵⁴ Bet. 2005/06:MJU20.

¹⁵⁵ Regeringskansliet 2009, Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013. Version December 2009.

EU:s aktionsplan

EU:s ministerråd antog i oktober 2004 EU-kommissionens förslag till aktionsplan för ekologiskt lantbruk inom unionen.¹⁵⁶ Aktionsplanen ska bidra till att undanröja hinder för den ekologiska sektorn både på marknaden och när det gäller politiska villkor och certifiering. Den offentliga sektorn pekas ut som särskilt betydelsefull när det gäller att öka konsumtionen av ekologiska livsmedel. Aktionsplanen innehåller inte några kvantifierbara mål.¹⁵⁷

Mål för offentlig ekologisk konsumtion i andra nordiska länder

I Norge har regeringen fastställt en målsättning om att produktionen och konsumtionen av ekologiska livsmedel ska uppgå till 15 % före 2015. Målet återfinns i den s.k. Soria Moria-förklaringen där det anges att staten ska föregå som ett gott föredöme när det gäller ekologisk konsumtion. För några år sedan lanserades konceptet Grønn stat där det bl.a. beskrivs hur staten ska genomföra inköp i förhållande till miljömärkning och inköp av ekologisk mat. I februari 2009 lanserade den norske lantbruks- och matministern en ny handlingsplan för ekologisk livsmedelskonsumtion där ett viktigt tema är att öka den offentliga sektorns användning av ekologisk mat.

I Danmark finns inte något mål antaget på nationell nivå för offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. Under 2003 gjordes ett försök att införa mål på nationell nivå för offentlig ekologisk konsumtion i Danmark, men förslaget godkändes inte. För närvarande pågår dock ett arbete med att ta fram en ekologisk-politisk vision om att den statliga konsumtionen av ekologiska livsmedel bör uppgå till samma andel som den privata konsumtionen av ekologiska livsmedel. På lokal nivå finns politiska mål för offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. Exempelvis har Köpenhamns stad beslutat om att minst 90 % av matvarorna i kommunens kök ska vara ekologiska senast år 2015.¹⁵⁸

I det gällande regeringsprogrammet i Finland finns två stycken som rör ekologiska livsmedel.¹⁵⁹ Det första stycket hänvisar till en strategi som godkändes 2006: De strategiska målen för utveckling av ekomarknaden 2007–2015. I den satte regeringen ett allmänt mål om att Alla professionella kök i den offentliga sektorn använder ekologiska produkter.

Den ekologiska produktionen och produktionen av närproducerad mat främjas enligt de strategiska riktlinjer som har dragits upp. Målet är en ökad produktion och en större marknad. Förädlingen och marknadsföringen av ekologiska produkter utvecklas i samarbete mellan olika instanser.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Kommissionens aktionsplan Europeisk handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk, presenterad den 10 juni 2004.

¹⁵⁷ Webbplatsen <http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/action-plan>.

¹⁵⁸ Uppgift från Danmarks ambassad i Stockholm september 2010.

¹⁵⁹ Regeringsprogrammet är en verksamhetsplan som har godkänts av de partier som medverkar i regeringen. I regeringsprogrammet fastställs regeringens viktigaste uppgiftsområden.

¹⁶⁰ Strategin finns endast på finska.

Det andra stycket hänvisar till det treåriga (2008–2011) programmet för främjande av finländsk matkultur, där ett av delmålen är att främja användningen av ekologisk mat.¹⁶¹

Regeringen inleder ett program för främjande av finländsk mat. Målet med programmet är att höja matens status, utveckla kvaliteten, styra kostvanorna och främja ekologisk och närproducerad mat.¹⁶²

Regeringen antog här till i april 2009 ett principbeslut om främjande av hållbara val i offentlig upphandling.¹⁶³

Ekologisk eller säsongsbetonad mat serveras i statsförvaltningens kök och måltidsservice minst en gång i veckan fram till år 2010 och minst två gånger i veckan fram till 2015. Ansvariga för verkställigheten av principbeslutet om hållbar upphandling är ministerierna, statens ämbetsverk och inrättningar, universiteten och högskolorna. De ska ingående beakta målen, rekommendationerna och de grundläggande valen i principbeslutet i sin egen verksamhet. För kommunerna är målen och åtgärderna i principbeslutet vägledande rekommendationer.¹⁶⁴

5.2 Statliga insatser för att främja en ökad användning av ekologiska livsmedel inom offentlig sektor

I Sverige sker en utveckling mot ökad offentlig användning av ekologiska livsmedel. För att stimulera denna utveckling vidtar kommuner, landsting och statliga myndigheter olika typer av insatser. Fördelningen av statliga resurser för att stimulera en ökad användning av ekologiska livsmedel inom offentlig sektor sker i huvudsak utifrån visionen Sverige – det nya matlandet och livsmedelsstrategin.

Regeringen har inte pekat ut någon särskild statlig myndighet med uppdrag att ansvara för genomförande och uppföljning av inriktningsmålet om 25 % ekologiska livsmedel i offentlig sektor 2010. Vid de besök som har genomförts vid länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings och Skåne län har dessa uppgett att de inte har uppfattat att de har fått något uppdrag av regeringen att verka för att inriktningsmålet ska nås. Från LRF menar man att det framför allt är de små frivilligorganisationerna i Sverige som tagit på sig att driva arbetet framåt mot målet om 25 % offentlig ekologisk konsumtion.

Som redovisats i avsnitt 4.1 gav den dåvarande regeringen i maj 2006 i uppdrag till Ekologiskt forum att ta fram en aktionsplan för hur 2010 års mål för ekologisk produktion och konsumtion skulle kunna nås.¹⁶⁵ Arbetet har huvudsakligen inriktats mot att öka privat och offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel.

¹⁶¹ Se programmets webbplats: <http://mmm.multiedition.fi/ruoka.fi/www/se/index.php>.

¹⁶² Regeringsprogrammet, kapitel 6, om jordbrukspolitiken och livsmedelsekonomin.

¹⁶³ Pressmeddelandet och principbeslutet finns på webbplatsen <http://www.valtioneuvoisto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/sv.jsp?oid=258813>.

¹⁶⁴ Riksdagens interna utredningstjänst, Finland, 2010-08-16 och 2010-09-28.

¹⁶⁵ Skr. 2005/06:88.

5.2.1 Statligt stöd via livsmedelsstrategin

Projektstöd

Hösten 2007 beslutade regeringen om en livsmedelsstrategi för hela Sverige. Målsättningen är att hela livsmedelskedjan från råvaruproducenter till dagligvaruhandel ska främjas genom strategin. I satsningen ingår ett särskilt stöd för insatser på livsmedelsområdet.

Sverige – det nya matlandet

Under 2008 formulerade regeringen visionen Sverige – det nya matlandet, om att Sverige ska bli det stora nya matlandet i Europa. Under 2009 presenterade Jordbruksdepartementet en handlingsplan för hur målet om att Sverige ska bli Europas nya matland ska nås. Handlingsplanen, som har uppdaterats 2010, omfattar fem olika s.k. fokusområden, bl.a. offentlig mat. I samband med budgetpropositionen för 2008 presenterade regeringen information om att mer pengar ska satsas för att uppnå visionen om Sverige som det nya matlandet inom ramen för livsmedelsstrategin. Till detta tillkom en ny årlig satsning, på drygt 31 miljoner kronor från år 2008, som specifikt syftar till att främja livsmedelssektorns konkurrenskraft. I och med 2009 års statsbudget ökades resurserna till livsmedelsstrategin och visionen om Matlandet Sverige med 15 miljoner kronor fram till 2011. De båda initiativen innefattar satsningar på ekologiska livsmedel.

Enligt Jordbruksdepartementet ska 160 miljoner kronor avsättas för att uppnå visionen om Sverige – det nya matlandet inom ramen för landsbygdsprogrammet fram till 2013.¹⁶⁶ Jordbruksverket uppger att det ska dela ut 50 miljoner kronor inom ramen för landsbygdsprogrammet 2010–2013 till nationella projekt i syfte att uppnå regeringens vision om matlandet Sverige.¹⁶⁷ Under 2008 och 2009 har verket beviljat projektstöd för motsvarande 44 miljoner kronor, varav 16 miljoner avsåg projekt med en ekologisk inriktning. Utbildning av t.ex. kostchefer om ekologiska livsmedel och upphandling av ekologiska livsmedel har varit en vanligt förekommande aktivitet för målgruppen offentlig sektor inom landsbygdsprogrammet. Andra projekt har varit inriktade på utveckling av bra lösningar för distribution av små volymer och information och statistik om marknaden för ekologisk produktion och konsumtion.¹⁶⁸

Jordbruksverket har fått regeringens uppdrag att under en treårsperiod förvalta och fördela projektmedel inom ramen för livsmedelsstrategin. Organisationer, stiftelser, institutioner, offentliga aktörer och företag inom livsmedelssektorn kan söka stöd för projekt som bidrar till en förbättrad konkurrenskraft inom livsmedelssektorn. Stödet är ettårigt, vilket innebär att regeringen fattar

¹⁶⁶ Jordbruksdepartementet 2009, Sverige – det nya matlandet, 10 000 nya jobb genom god mat och upplevelser. Artikelnr Jo 09.014.

¹⁶⁷ Jordbruksverkets webbplats: www.sjv.se.

¹⁶⁸ Ekologiskt forums uppföljning av Aktionsplan 2010, informationsbrev nr 4, november 2009.

beslut om resurserna för ett år i taget. I de flesta fall kan stöd lämnas med högst hälften av projektets kostnader. Stödet gäller för perioden 2008–2010.¹⁶⁹

Stöd kan sökas för att

- utveckla produkter, processer eller tekniker med anknytning till livsmedelsförädling
- utveckla avsättningsmöjligheter för livsmedel
- arbeta med kompetensutveckling, information och kunskapsspridning
- delta i forum för kunskapsutbyte, tävlingar och mässor
- göra marknadsanalyser och ta fram statistik över ekologisk produktion
- främja marknaden för ekologiska produkter.

För 2008 och 2009 har ca 100 ansökningar om stöd inkommit per ansökningsomgång till Jordbruksverket. Under 2008 beviljades 38 projektstöd till ett sammanlagt värde av ca 17 miljoner kronor, och 2009 beviljades stöd till 45 projekt till ett sammanlagt värde av ca 26 miljoner kronor. För 2010 har 43 projekt beviljats stöd om totalt närmare 26 miljoner kronor. Bland Jordbruksverkets prioriteringar av inriktning för projekt 2008–2009 ingick ökad marknadstillgång för ekologiska produkter och utveckling av metoder för att följa upp produktion och konsumtion av ekologiska produkter.¹⁷⁰

Under perioden 2008–2010 har totalt 14 projekt med inriktning på offentlig ekologisk konsumtion tilldelats medel via livsmedelsstrategins särskilda stöd för insatser på livsmedelsområdet. Det beviljade stödet för dessa projekt har sammanlagt uppgått till drygt 9,2 miljoner kronor. Nedan redovisas beviljade projekt 2008–2010 med ekologisk inriktning och offentlig konsumtion.¹⁷¹

- Ekologiskt Marknadscentrum har fått 190 000 kronor 2008 för projektet Kompetensutveckling för mer ekologisk mat inom offentlig sektor. Syftet är att öka inköpen av ekologiska livsmedel i offentlig sektor genom att utbilda personer inom sektorn om ekologiska livsmedel.
- Krav har fått 781 000 kronor 2008 för projektet Marknadsstatistik om ekologisk produktion och konsumtion. Projektet gick ut på att säkra nationell jordbruksstatistik för ekologisk produktion och konsumtion och förbättra informationsinnehållet i livsmedelsstatistiken.
- Centrum för uthålligt lantbruk (CUL) har fått 912 000 kronor 2009 för projektet Nordic Organic Conference som var en konferens med fokus på ekologisk mat och hållbar livsmedelshantering och konsumtion.
- Ekocentrum har fått 350 000 kronor 2009 för projektet Statistik över offentliga inköp av ekologiskt. Projektet går ut på att samla in statistik över den offentliga sektorns inköp av ekologiska livsmedel samt att kartlägga och följa upp resultatet av målet om offentlig konsumtion för 2010.

¹⁶⁹ Stödet regleras av förordningen (2008:80) om stöd till insatser på livsmedelsområdet.

¹⁷⁰ Jordbruksverket, Utvärdering av livsmedelsstrategin 2008–2009.

¹⁷¹ Webbplatsen www.jordbruksverket.se.

- Ekocentrum har fått 670 000 kronor 2009 för projektet Klimatsmart mat i offentlig sektor som ska bidra till ökad kunskap om och användning av ekologiska och klimatsmarta livsmedel i offentlig sektor.
- Ekologiskt Marknadscentrum har fått 684 000 kronor 2009 för projektet Klimatsmart och ekologisk mat till offentlig sektor som ska stimulera kommuner och landsting att öka sina inköp av ekologisk och klimatsmart mat.
- Hushållningssällskapet Väst har fått totalt 1,5 miljoner kronor 2009–2010 för projektet Ekoökningar i skola och omsorg. Projektet går ut på att samordna kunskapsprocesser och stärka banden mellan kostpersonal, vårdpersonal och pedagogisk personal för att driva ekomatsfrågan framåt.
- Hushållningssällskapet Väst har fått totalt 1,5 miljoner kronor under 2009 och 2010 för projektet Ekokompetens för beslutsfattare. Projektet ska ge stöd till ett tydligare ledarskap när det gäller att öka volymerna av ekologisk mat genom seminarier med politiker och beslutsfattare inom offentlig sektor.
- Krav har fått 613 000 kronor 2010 för projektet Mat som sammanhållande tema i undervisningen som ska utveckla verktyg som gör det enkelt att upphandla ekologiska livsmedel av hög kvalitet och att göra bra skolmat.
- Miljöresurs Linné har fått 607 000 kronor 2010 för projektet Klimatsmart ekomat – för offentlig och privat sektor som ska öka konsumtionen av ekologiska livsmedel inom privat och offentlig sektor.
- Ekomatcentrum har fått 721 000 kronor 2010 för projektet Klimatsmart mat i offentlig sektor 2010. Projektet ska öka kunskapen i offentlig sektor om ekolivsmedel med klimatkoppling genom informationsspridning.
- Ekocentrum har fått 620 000 kronor 2010 för projektet Ekologisk och klimatsmart mat – gärna närproducerad. I projektet anordnas politikerseminarier för att stimulera kommuner och landsting att öka inköpen av ekologisk mat.

Uppföljning av projekt genomförda med medel från livsmedelsstrategin

På regeringens uppdrag har Jordbruksverket följt upp och utvärderat 32 av de 83 projekt som 2008–2009 beviljats ekonomiskt stöd genom livsmedelsstrategin.¹⁷² Verket har också fått i uppdrag att sammanställa resultatet av de projekt som ansökt om stöd genom livsmedelsstrategin, landsbygdsprogrammet och andra stöd med kopplingar till Sverige – det nya matlandet.¹⁷³ Tre av de 32 projekt som ingick i studien var inriktade på den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel, och de har enligt Jordbruksverket inverkat positivt på möjligheterna att nå målet om 25 % ekologiska inköp i offentlig sektor.

¹⁷² Jordbruksverket, Utvärdering av livsmedelsstrategin 2008–2009 – Stöd till insatser på livsmedelsområdet.

¹⁷³ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statens jordbruksverk.

- Hushållningssällskapet Västs projekt Ekoökningar i skola och omsorg har bl.a. lett till att kunskapen om, motivationen och engagemanget för ekologisk mat har ökat. Ett bredare samarbete mellan kostchefer, miljösamordnare och pedagogisk personal m.fl. håller på att utvecklas. Man ser effekter som ökad kunskap, ökad motivation och ökat engagemang samt en större medvetenhet när det gäller nyanställningar. I alla kommuner som deltagit i projektet har de ekologiska inköpen ökat, i några fall med upp till 5 procentenheter.
- Hushållningssällskapet Västs projekt Ekokompetens för beslutsfattare har satt igång kunskapsprocesser i de kommuner som deltagit i projektet. Deltagarna har fått en vidare syn på miljö, ekologi och hållbarhet. Några kommuner har tagit konkreta steg för att stärka och utveckla sina organisationer när det gäller frågor som rör ekologisk mat.
- Ekologiskt Marknadscentrums projekt Klimatsmart och ekologisk mat till offentlig sektor har bidragit till att öka kunskapen om och argumenten för ekologiska livsmedel hos dem som deltagit. Flera kommuner ansluter sig till det nationella målet om 25 % ekologiska inköp eller sätter upp sina egna mål. Medvetenheten om frågan har ökat bland politiker, och man tar större hänsyn till ekologi vid upphandlingar.

Det kan också nämnas att det bland de 32 projekt som Jordbruksverket utvärderat finns ytterligare ett som anknyter till offentlig ekologisk konsumtion. Projektet Bättre skolmat beviljades totalt 511 000 kronor och genomfördes av Lantbrukarnas Ekonomi AB. Syftet med projektet var att stödja utvecklingen av och intresset för skolmat via en ny webbplats, samt att utbilda nyckelpersoner som ska inspirera och stödja regioner, kommuner och enskilda skolor till att förbättra måltiderna i skolan. Ett särskilt fokus i projektet skulle läggas på ekologiskt och närodlat. I oktober 2009 lanserades webbplatsen www.battreskolmat.nu. Projektet har bidragit till god matkultur och ökad kunskap om ekologiskt och närodlat. Utnämmandet av stjärnrestauranger har gett medial uppmärksamhet.

5.2.2 Andra insatser för att stödja offentlig ekologisk konsumtion

Det har under de senaste åren genomförts olika statliga insatser för att styra upphandlingen mot en mer miljövänlig konsumtion. Som exempel kan det följande nämnas:

- Riksdagen har beslutat att avsätta 10,8 miljoner kronor under 2007 för att stärka arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling. För 2008 och 2009 avsattes motsvarande 6,7 miljoner kronor beräknat för respektive år. I budgetpropositionen för 2010 anges att anslag 1:2 Miljöövervakning under utgiftsområde 20 minskas med 7 miljoner kronor per år fr.o.m. 2010. Orsaken är att tidigare beslut om tillfällig finansiering av arbetet med en nationell handlingsplan för miljökrav vid offentlig upphandling 2007–2009 upphör.

- Regeringen har beslutat att myndigheter med miljöledningssystem i sin årliga redovisning särskilt ska redovisa bl.a. vilka miljökrav som tillämpas i upphandlingen.
- Regeringen har även genomfört en översyn av förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning.

Enligt Jordbruksverkets regleringsbrev för budgetåret 2009 ska 2 miljoner kronor av anslag 1:23 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur utbetalas till Miljöstyrningsrådet¹⁷⁴ för att användas till att höja kunskapsnivån och förbättra informationen kring området offentlig upphandling av mat. I första hand bör man förbättra informationen genom att bl.a. bygga upp en webbaserad informationsportal med redovisning av praktiska exempel; vidare ska medlen användas till samordning kring området för offentlig upphandling av mat där berörda myndigheter och organisationer kan delta.¹⁷⁵ Miljöstyrningsrådets uppdrag att öka kunskapen om offentlig upphandling ingår även som en del i satsningen på Sverige – det nya matlandet. Miljöstyrningsrådets webbportal beräknas vara klar under hösten 2010.¹⁷⁶

Miljöstyrningsrådet¹⁷⁷ delar sedan 2008 årligen ut priset Utmärkt grön upphandlare till upphandlare som arbetar framsynt och effektivt med miljöanpassning. Syftet med priset är att lyfta fram goda exempel på upphandlande organisationer som arbetar seriöst och innovativt med miljöanpassad upphandling. För 2010 tilldelades Lunds kommun priset med motiveringen att de under lång tid och på ett strategiskt sätt har arbetat för att öka andelen ekologiska livsmedel som köps in till kommunens verksamheter.¹⁷⁸

5.2.3 Exempel på tidigare projekt inriktade på ekologisk konsumtion

Konsumtionsstrategi för ekologiska livsmedel

Jordbruksdepartementet gav 2006 i uppdrag till Konsumentverket att redovisa förslag på en kommunikationsstrategi med syftet att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel.¹⁷⁹ Kommunikationsstrategins utgångspunkt är att in-

¹⁷⁴ Miljöstyrningsrådet har en viktig roll i genomförandet av regeringens handlingsplan för miljöanpassad upphandling 2007–2009. Till arbetet hör att genomföra informations och utbildningsinsatser och att utveckla arbetet med uppdatering och utveckling av rådets upphandlingskriterier. Miljöstyrningsrådet arbetar även med att ta fram underlag för konsumtionsmål och att utvärdera hur sociala och etiska aspekter kan integreras i upphandlingskriterierna. Samarbete sker i olika nationella och internationella projekt.

¹⁷⁵ Jordbruksdepartementet 2009, regeringsbeslut 14, 2009-11-26. Jo2009/3176, Jo2009/3226 (delvis).

¹⁷⁶ Miljöstyrningsrådets webbplats: www.msr.se.

¹⁷⁷ Miljöstyrningsrådet är ett bolag som bildades 1995 och som ägs gemensamt av stat och näringsliv genom Miljödepartementet, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting. Ågarna har gett Miljöstyrningsrådet i uppdrag att administrera tre frivilliga system – EMAS, EPD och Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier (tidigare EKU).

¹⁷⁸ Priset tilldelades Västra Götalandsregionen 2008 och Svenska kraftnät 2009, Miljöstyrningsrådets webbplats: www.msr.se.

¹⁷⁹ Jordbruksdepartementet, regeringsbeslut 6, 2006-04-06, Jo 2006/1142.

formera om ekologiskt märkta livsmedel och öka kännedomen bland svenska konsumenter om EU-logotypen för ekologiska livsmedel. I enlighet med uppdraget ska kommunikationsstrategin kunna användas av olika aktörer som ett verktyg för kommunikation om ekologisk konsumtion, men den avser varken offentlig konsumtion eller offentlig upphandling.¹⁸⁰

Ekokvitton

Jordbruksverket och Konsumentverket var huvudfinansiärer för projektet Ekokvitton 2005 som ingick som en del i Framtida handel – en frivillig överenskommelse mellan regeringen och ett antal företag, kommuner och regioner som genomfördes inom området synliggörande av miljöpåverkan. I projektet, som pågick under 2005–2006, togs data fram som skulle göra det möjligt att räkna fram miljöeffekter i siffror av att välja ekologiska alternativ, vilket syftade till att underlätta för butiker, restauranger, storkök, kommuner, myndigheter, företag och organisationer att kunna presentera vilka konkreta miljöförbättringar som åstadkoms i lanbruket genom konsumenternas val av ekologiska livsmedel. Uppgifter om miljöeffekter togs fram för bl.a. apelsiner, apelsinjuice, bananer, bröd, fil, gryner, kaffe, mjöl, mjölk, morötter, nötkött, ost, pasta, potatis, smör, yoghurt och öl. Ekokvittona hade olika målgrupper som mottagare, bl.a. konsumenter i livsmedelsbutiker, offentliga upphandlare, politiker, konsumentorganisationer och leverantörer av ekologiska produkter.¹⁸¹

5.3 Mål och regler för upphandling av ekologiska livsmedel

5.3.1 Mål om att all offentlig upphandling ska bli mer miljöanpassad

Parallellt med de insatser som görs för att öka den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel bedrivs ett arbete för att göra den samlade offentliga upphandlingen mer miljöanpassad. Som en del i EU:s program för den integrerade produktpolitiken (IPP) har kommissionen uppmuntrat alla medlemsstater att utarbeta treåriga nationella handlingsplaner för att öka graden av miljöanpassad upphandling.¹⁸² I en skrivelse till riksdagen redovisade regeringen 2007 en handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling.¹⁸³ Planen bygger på ett förslag till en handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling som Naturvårdsverket redovisade 2005 och som bl.a. innehåller mål för 2007–2010 och åtgärder för att nå målen.¹⁸⁴ Regeringen angav i sin

¹⁸⁰ Konsumentverkets rapport 2006:13.

¹⁸¹ Konsumentverkets webbplats: www.konsumentverket.se, 2010-05-26.

¹⁸² Regeringskansliets webbplats: www.sweden.gov.se/sb/d/1583/a/79834.

¹⁸³ Skr. 2006/07:54.

¹⁸⁴ Naturvårdsverket 2005, rapport 5520.

skrivelse till riksdagen att miljöanpassad offentlig upphandling är ett marknadsbaserat och kraftfullt styrmedel i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och därmed en hållbar produktion.¹⁸⁵ Miljö- och jordbruksutskottet pekade i sin behandling av skrivelsen på att miljökrav inte ställs i den utsträckning som är möjlig inom ramen för den offentliga upphandlingen och att den offentliga sektorn så långt det är möjlig bör ställa miljökrav vid upphandling.¹⁸⁶

Regeringen kan styra de statliga myndigheterna genom förordningar, uppdrag och instruktioner. Kommuner och landsting är självbestämmande och kan inte styras på samma sätt. De åtgärder som redovisades i handlingsplanen syftar bl.a. till ökad styrning av myndigheter och ett större engagemang av politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå samt till att förbättra utbildningen och stödet till offentliga upphandlare. Regeringen aviserade bl.a. en översyn av förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning, en informationskampanj riktad till politiker och andra beslutsfattare och inrättandet av en helpdesk för miljöanpassad offentlig upphandling.

I skrivelsen formulerade regeringen en vision:

- Myndigheter inom stat, kommun och landsting ställer, så långt det är möjligt enligt lagen om offentlig upphandling och gemenskapsrätten, krav på miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Detta får inte innebära att den administrativa bördan ökar för företag eller att det försvårar för företag, särskilt små, att delta. Offentliga upphandlare och leverantörer har tillgång till verktyg, utbildningar och annat stöd avseende miljöhänsyn vid offentlig upphandling.

Regeringen angav vidare att följande nationella inriktningsmål bör eftersträvas till 2010.

- Andelen offentliga upphandlingar med välformulerade miljökrav bör öka.
- Andelen statliga ramavtal med välformulerade miljökrav bör öka.
- Andelen myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer välformulerade miljökrav bör öka.

5.3.2 Miljöhänsyn vid upphandling

Som tidigare nämnts är ett syfte med upphandlingslagstiftningen att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel. I ett enkelt fall av upphandling handlar det om att köpa in en specificerad vara eller tjänst till lägsta pris. En upphandlande enhet kan dock vilja lägga till andra faktorer till grundpriset som kan kvantifieras och utvärderas på samma sätt som priset, t.ex. energiförbrukning m.m. Det finns inte något motsatsförhållande mellan kravet på ekonomisk effektivitet och möjligheten att ta miljöhänsyn vid upphandling. För att olika anbudsgivare ska kunna anpassa sina anbud kräver dock lagen att

¹⁸⁵ Skr. 2006/07:54.

¹⁸⁶ Yttr. 2006/07: MJU1 Miljöanpassad offentlig upphandling.

de krav som den upphandlande enheten ställer på miljöhänsyn tydligt ska framgå av anbudsunderlaget. Kraven i anbudsunderlaget ska formuleras så generellt och neutralt som möjligt. En upphandlande enhet ska ange vad som ska uppnås men undvika att ange specifika tekniska lösningar.¹⁸⁷

I LOU finns bl.a. bestämmelser om vilka möjligheter som finns att ta hänsyn till miljöfaktorer vid offentlig upphandling. Detta omfattar bl.a. tekniska specifikationer och möjlighet att använda specifikationer för miljömärkning, information om miljöskydd, miljöskyddsåtgärder/miljöledning, utvärderingskriterier och särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras.¹⁸⁸ En upphandlande myndighet kan beakta miljökriterier, under förutsättning att dessa

- har ett samband med kontraktets föremål
- är uttryckligen angivna
- är förenliga med de grundläggande Eu-rättsliga principerna, särskilt icke-diskrimineringsprincipen
- inte ger myndigheten en obegränsad valfrihet, dvs. kriterierna är objektiva och mätbara.

Flera olika utredningsinsatser har genomförts under senare år för att kartlägga regelverk och utfall av den offentliga sektorns upphandling vad gäller olika miljökrav. Som exempel kan nämnas att Naturvårdsverket 2008 genomförde en granskning av 270 upphandlingar gjorda av kommuner, landsting och statliga myndigheter där det undersöktes i vilken utsträckning miljökrav ställs vid upphandlingar. Studien visade bl.a. att miljökrav förekom i 78 % av upphandlingarna.¹⁸⁹

Miljöstyrringsrådet lät 2009 genomföra en undersökning av i vilken utsträckning miljökrav ställts vid offentlig upphandling av livsmedel. Undersökningen baserades på en granskning av 185 upphandlingar gjorda av kommuner, landsting och statliga myndigheter mellan åren 2006 och 2008. Undersökningen visade att det hade ställts miljökrav i 67 % av de granskade upphandlingarna. Störst andel miljökrav återfanns i landstingens upphandlingar där miljökrav ställdes i 80 % av upphandlingarna. I kommunernas upphandlingar utgjorde andelen upphandlingar med miljökrav 73 %. När det gäller de statliga myndigheterna ställdes miljökrav endast i 23 % av upphandlingarna. I undersökningen framkom även att miljökrav ställs i störst utsträckning då flera kommuner samarbetar i upphandlingar.¹⁹⁰

Vad gäller för ekologiskt, miljövänligt eller lokalproducerat

I samband med offentlig upphandling uppfattas det inte alltid som helt klart vad som gäller i fråga om s.k. närproducerade och miljövänliga livsmedel. Det är inte ovanligt att likhetstecken sätts mellan ”miljövänligt” och ”lokal-

¹⁸⁷ ESO, rapport 2009:2.

¹⁸⁸ Bestämmelserna bygger på EU:s upphandlingsdirektiv där beaktandesats nr 1 hänvisar till EU-domstolens dom i Concordia-målet C-513/99 där domstolen definierar några viktiga principer för uppställandet av miljökrav.

¹⁸⁹ Naturvårdsverket 2008, rapport 5807.

¹⁹⁰ Miljöstyrringsrådets rapport 2009.

producerat” och mellan ”ekologiskt” och ”miljövänligt” respektive ”lokalproducerat”.

När det gäller att upphandla ekologiska livsmedel går detta bra. Bestämmelser för ekologisk produktion och kontroll av densamma finns i en förordning som alla medlemsstater i EU måste följa.¹⁹¹ Alla som framställer, bereder, förvarar eller importerar från tredje land och som vill märka sina produkter som ekologiska eller ange att ett livsmedel innehåller ekologiska ingredienser ska anmäla sig till ett godkänt kontrollorgan samt låta sitt företag omfattas av kontroll. Krav bygger på dessa bestämmelser men har även kompletterande regler. Att hänvisa till Kravs regler vid en offentlig upphandling kan innebära att svenska producenter gynnas mer än andra, vilket strider mot reglerna för den offentliga upphandlingen.

Att ställa krav på geografisk närhet och regionala krav m.m. vid upphandlingar står i strid med de gemenskapsrättsliga principerna, vilket bl.a. framgår av en dom från EU-domstolen. Av domen framgår att föremålet för ett offentligt kontrakt inte får utformas så att målet eller resultatet blir att endast inhemska företag kan delta och anbudsgivare från andra länder stängs ute. Av samma skäl är det inte heller tillåtet att generellt gynna korta transportavstånd.¹⁹²

Möjligheten att vid offentlig upphandling särskilt gynna lokal handel har varit föremål för utredning och bedömning av den statliga upphandlingskommittén. I propositionen Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m. från 2002 anförs att en upphandlande enhets möjligheter att ställa upp villkor för deltagande i en upphandling eller tillämpa utvärderingskriterier som innebär att den tar lokala hänsyn i den enskilda upphandlingen är mycket begränsade, eftersom detta torde strida mot såväl huvudregeln om affärsmässighet som diskrimineringsförbudet i EU-fördraget.¹⁹³

Konkurrensverket har pekat på att det till skillnad från vad som gäller för upphandling av ekologiska livsmedel som regel inte är möjligt att kräva lokalproducerade varor. Ett krav på att en produkt ska vara ”lokalproducerad” strider mot en av de grundläggande principerna inom den europeiska unionen – den fria rörligheten för varor och tjänster. Begreppen ”lokalproducerat” och ”närodlat” är vidare inte officiellt definierade, varken i Sverige eller i övriga världen.¹⁹⁴

¹⁹¹ Förordning (EG) nr 834/2007.

¹⁹² EU-domstolens dom 243/89 (Store Baelt).

¹⁹³ Prop. 2001/02:142.

¹⁹⁴ Konkurrensverkets webbplats: www.kkv.se.

5.4 Konsumtion av ekologiska livsmedel

5.4.1 Försäljningen av ekologiska livsmedel i Sverige

Försäljning av ekologiska livsmedel inom svensk handel

De ekologiska livsmedlens andel av den totala försäljningen av livsmedel fortsätter att öka. Under 2009 ökade den totala försäljningen av livsmedel och drycker i Sverige med ca 5,5 % jämfört med 2008. Enligt SCB beror denna uppgång både på att volymen sålda livsmedel och drycker ökade och att priserna på dessa steg. Försäljningen av ekologiska varor ökade med 16 % jämfört med 2008. Av all försäljning av livsmedel och alkoholfria drycker i Sverige kom 4 % från ekologiska varor 2009, vilket kan jämföras med 2008 då motsvarande andel uppgick till 3,4 % och 2007 då andelen var 2,6 %.¹⁹⁵

Andelen ekologisk försäljning var störst inom varugruppen mejerivaror, där den för 2009 uppgick till ca 7,8 %. Den ekologiska försäljningen av kaffe, te och chokladdryck var den näst största varugruppen och uppgick under 2009 till 7,2 % av varugruppens försäljning. Även varugrupperna frukt samt grönsaker har en relativt hög andel ekologisk försäljning. Lägst andel ekologisk försäljning återfinns inom varugrupperna socker, sylt, honung, choklad och konfektyr som hade 1,3 % ekologisk försäljning samt kött som har 1,5 % ekologisk försäljning.¹⁹⁶

¹⁹⁵ SCB 2010, Statistiska meddelanden HA 24 SM 1001.

¹⁹⁶ SCB beräknade för första gången avseende referensåret 2004 försäljningen av ekologiska livsmedel och drycker. Beräkningarna för 2009 görs därmed för sjätte gången. SCB:s kartläggning bygger till stor del på den information som livsmedelskedjorna tillhandahåller.

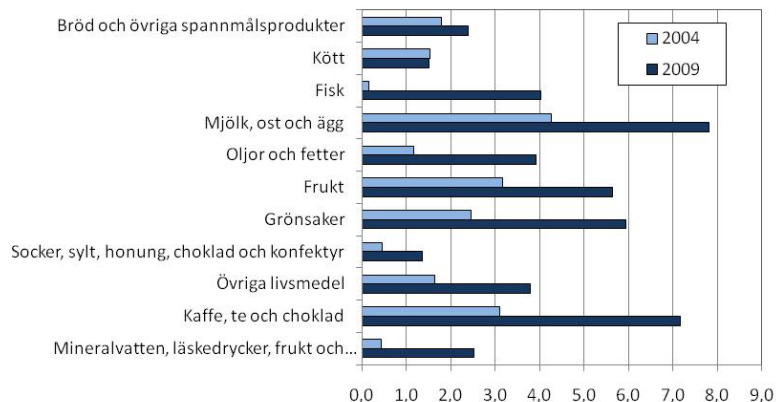
TABELL 8. ANDEL EKOLOGISK FÖRSÄLJNING AV LIVSMEDEL OCH ALKOHOLFRIA DRYCKER INOM HANDELN I SVERIGE 2004–2009

<i>Varugrupp</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Bröd och övriga spannmåls- produkter	2,7	2,7	3,1	2,0	2,0	2,4
Kött	1,3	1,6	1,5	1,4	1,3	1,5
Fisk	0,1	0,3	0,4	0,3	3,0	4,0
Mjölk, ost och ägg	2,8	2,3	3,1	2,1	7,0	7,8
Oljor och fetter	4,0	4,3	3,8	3,8	2,8	3,9
Frukt	6,6	8,6	8,0	6,8	6,1	5,7
Grönsaker	6,5	8,6	8,8	7,7	5,0	5,9
Socket, sylt, honung, choklad, konfektyr	1,2	1,6	1,7	1,3	0,9	1,3
Övriga livsmedel	3,2	3,7	3,8	3,4	2,6	3,8
Livsmedel	2,7	3,1	3,4	2,7	3,4	4,0
Kaffe, te och chokladdryck	2,5	5,8	7,1	5,4	5,9	7,2
Mineralvatten, läskedrycker, frukt- och grönsaksjuicer	1,0	1,8	2,2	2,0	1,7	2,5
Alkoholfria drycker	1,3	2,9	3,6	3,1	2,9	3,9
Totalt	2,6	3,1	3,5	2,7	3,4	4,0

Källa: SCB, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, HA 24 SM 0901, korrigerad 2009-12-15, e-brev från SCB 2010-05-17 och HA 24 SM 1001.

En jämförelse som SCB har gjort mellan 2004 och 2009 visar att alla varugruppers ekologiska andel, förutom vad gäller kött, har ökat under perioden. Till de varor som dessutom har ökat kraftigt under femårsperioden hör bl.a. kaffe, te och chokladdrycker, grönsaker samt mineralvatten, läskedrycker och frukt- och grönsaksjuicer. Enligt SCB kan försäljningsökningen av ekologiska varor i viss mån bero på att andelen ekologiska varor har ökat i det totala varuutbudet.

FIGUR 2. ANDEL EKOLOGISK FÖRSÄLJNING AV LIVSMEDEL OCH ALKOHOLFRIA DRYCKER INOM HANDELN 2004 OCH 2009



Källa: SCB, HA 24 SM 0901.

Enligt statistik som Ekoweb¹⁹⁷ har sammanställt från ett 100-tal företag i branschen, detaljhandelskedjorna, grossister och återförsäljare ökade den ekologiska livsmedelsförsäljningen i detaljhandel och storhushåll under 2009 med sammanlagt ca 18 %. Enligt den försäljningsprognos Ekoweb beräknat för 2010 förutspås en fortsatt högre ökningstakt i Sverige, om än i lägre takt än 2009, för konsumtionen av ekologiska livsmedel jämfört med konventionella livsmedel. Ekoweb bedömer att försäljningen kommer att öka med 8–12 % under 2010. En anledning till att ökningstakten stannar av ytterligare är, enligt Ekoweb, att invägningen av ekologisk mjölk inte kommer att öka mer än 8–10 % under 2010. Mejerivaror utgör mer än en tredjedel av den ekologiska försäljningen, och den försäljningen kan inte öka mer än den ekologiska råvara som kommer in till mejerierna. Enligt Ekoweb fortsätter företagen att jobba med förädling, men totalt sett kommer det färre stora produktlanseringar under 2010.¹⁹⁸

I budgetpropositionen för 2011 pekar regeringen på att försäljningen av ekologiska livsmedel ökade med 15–20 % under 2009 och att företagen inom livsmedelssektorn har kunnat dra nytta av marknadens ökade efterfrågan på ekologiska produkter och mat med lokal prägel.¹⁹⁹ Jordbruksministern har tidigare uppmärksammat att efterfrågan på ekologiska produkter är stor men att inte tillräckligt mycket produkter kommer ut på marknaden. I december 2007 bjöd ministern in näringen till en diskussion om hur näringen ser på problemet och hur det kan lösas.²⁰⁰

¹⁹⁷ Ekoweb är en oberoende webbplats som bevakar den ekologiska marknaden i Sverige och andra stora marknader i t.ex. Tyskland, England och USA. Webbplatsen drivs av Agroidé AB och finansieras genom prenumerationsavgifter och annonsering.

¹⁹⁸ Konferensdokumentation från Ekoweb's marknadsseminarium 2010-01-27 på webbplatsen: www.ekoweb.nu, 2010-06-16.

¹⁹⁹ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 23.

²⁰⁰ Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se/jordbruk. 2010.

Svensk import och export av ekologiska livsmedel

Enligt statistik från SCB uppgick försäljningsvärdet av ekologiska livsmedel i Sverige till ca 7,4 miljarder kronor under 2009.²⁰¹ Enligt Ekowebs sammanställning utgjordes ungefär hälften av försäljningen av ekologiska produkter i Sverige under 2009 av import, varav en stor andel varor är sådana som inte kan odlas här, t.ex. kaffe och bananer. Samtidigt skedde en import av varor som skulle kunna odlas och framställas i Sverige om det fanns tillräckligt med råvara. Intresset för att exportera ekologiska livsmedel har hittills varit begränsat då den svenska hemmamarknaden varit god. Enligt Ekowebs beräkningar uppgick den svenska exporten av ekologiska produkter till ca 0,6 miljarder kronor under 2009. Danmark, Tyskland och England utgjorde de viktigaste länderna för denna export.²⁰²

Som jämförelse kan nämnas att Sverige totalt sett importerar nästan dubbelt så mycket jordbruksprodukter och livsmedel jämfört med vad som exporteras. Sverige importerar bl.a. frukt, grönsaker, kött och drycker som t.ex. vin och öl medan exporten framför allt består av spannmål och bröd, drycker och olika slags förädlade livsmedel. År 2008 var importen värd 88 miljarder kronor och exporten 48 miljarder kronor. Både importen och exporten ökar varje år.²⁰³

Enligt Ekomatcentrum har det svenska utbudet av ekologiska livsmedel inte kunnat möta den ökande efterfrågan. Den kraftigt ökade efterfrågan från offentlig sektor har bidragit till att importen av ekologiska livsmedel ökar och att ungefär hälften av värdet på den totala ekologiska livsmedelsförsäljningen utgörs av importerade produkter. Under 2009 nästan fördubblades (91 %) den svenska importen av ekologiska livsmedel från Danmark.²⁰⁴

5.4.2 Användning av ekologiska livsmedel i offentlig sektor

Det har inte genomförts någon uppföljning i statlig regi av målet om att 25 % av den offentliga konsumtionen ska vara ekologisk 2010. I skrivelsen *Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010* redovisas en enkätundersökning som genomförts av den ideella föreningen Informationscentrum för ekologiska produkter, nuvarande Ekomatcentrum. Undersökningen visade att under 2004 utgjorde andelen ekologiska livsmedel ca 2,5 % av den totala offentliga konsumtionen av livsmedel bland kommunerna.²⁰⁵ En motsvarande enkätundersökning har genomförts 1999, 2001 och 2003 och därefter årligen fr.o.m. 2005. Undersökningens syfte är att visa intresset för ekologiska livsmedel i landets kommuner och landsting samt hur intresset förändras över tid. Det finns ingen motsvarande officiell statistik.

²⁰¹ SCB, HA 24 SM 1001.

²⁰² Webbplatsen: www.ekoweb.nu, 2010-06-16.

²⁰³ Jordbruksverkets webbplats: www.jordbruksverket.se, 2010-08-31.

²⁰⁴ Ekomatcentrum 2010, *Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010*.

²⁰⁵ Skr. 2005/06:88.

Ekomatcentrum noterar i sin rapport för 2009²⁰⁶ att alla kostnader för inköp av ekologiska livsmedel inte fångas upp av undersökningen samt att flera kommuner och landsting inte har kunnat uppge hur mycket ekologiska produkter de köper in eftersom de saknar dokumentation och statistik om detta. Erfarenheterna av 10 års insamlande av data visar dock att antalet kommuner och landsting som har mycket god kontroll på såväl konventionella som ekologiska livsmedelsinköp har ökat, enligt föreningen. Ekomatcentrum har vid ett tillfälle fått statliga projektmedel för att utveckla det uppföljningsinstrument som används för att följa upp den offentliga ekologiska konsumtionen. Om föreningen hade haft större resurser för att genomföra uppföljningarna hade man kunnat öka kvaliteten i undersökningarna genom att t.ex. gå ut med fler påminnelser och förbättra kvalitetssäkringen av inrapporterade uppgifter.²⁰⁷

Offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel i förhållande till inriktningsmålet

Den offentliga sektorns inköp av ekologiska livsmedel fortsätter att öka i Sverige. För 2009 utgjordes i genomsnitt 10,2 % av kommunernas och landstingens livsmedelskostnader av ekologiska livsmedel, vilket kan jämföras med 2005 då motsvarande andel uppgick till 4,1 %. För 2009 har fem kommuner och landsting redovisat att andelen ekologiska livsmedel överstiger 25 %. Högst andel har Lunds kommun och Uppsala läns landsting, som var de första att passera regeringens uppsatta mål om en ekologisk andel på 25 %.²⁰⁸ Enligt Ekomatcentrum kommer uppskattningsvis ett tiotal kommuner och landsting att uppfylla målet.

Den offentliga sektorns konsumtion kan ställas i relation till den privata konsumtionen av ekologiska livsmedel i detaljhandeln som uppgick till ca 3 % under samma år. Försäljningen av ekologiska livsmedel till offentliga storkök, restauranger och hotell uppgick under 2008 till ca 1,3 miljarder kronor, och av den totala ekoförsäljningen gick ca 20 % till storhushållen.²⁰⁹ Kommuner och landsting köpte samma år ekologiska livsmedel för omkring 600 miljoner kronor, vilket andelsmässigt motsvarar ungefär 8 % av den totala försäljningen av livsmedel till storkök, restauranger och hotell.²¹⁰

En av de orsaker som Ekomatcentrum tar upp till att målet inte nås är att det trots en kraftigt ökad efterfrågan på marknaden, och trots att efterfrågan på ekologiska livsmedel överstiger den inhemska produktionen, finns en tröghet i omställningen till ekologisk produktion hos konventionella lantbru-

²⁰⁶ I enkätundersökningen för 2009 tillfrågades 18 landsting, 2 regioner, 290 kommuner och 21 stadsdelar i Göteborg om inköp av livsmedel och ekologiska livsmedel. Svarsfrekvensen för enkäten uppgick till 75 %. Statliga offentliga verksamheter ingick inte i undersökningen. Resultaten av undersökningen har sammanställts i en rapport.

²⁰⁷ Uppgift från Ekomatcentrum 2010-08-23.

²⁰⁸ Ekomatcentrum 2010, Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010.

²⁰⁹ Webbplatsen www.ekoweb.nu.

²¹⁰ Ekologiskt forums uppföljning av Aktionsplan 2010, informationsbrev nr 1 den 20 februari 2009.

kare. En annan förklaring som Ekomatcentrum pekar på är att den offentliga sektorn inte är villig att lägga mer pengar på offentligt finansierade måltider.

I tabellen nedan visas de kommuner och landsting som redovisat den högsta andelen ekologiska livsmedel 2009.

TABELL 9. KOMMUNER OCH LANDSTING SOM UNDER 2009
UPPNÅTT MÅLET OM 25 % EKOLOGISKA LIVSMEDEL

<i>Kommuner landsting</i>	<i>Andel ekologiska livsmedel 2009</i>
Lunds kommun	33,7 %
Uppsala läns landsting	27,8 %
Åre kommun	26,6 %
Vaggeryd kommun	26,0 %
Landstinget Kronoberg	25,3 %

Källa: Ekomatcentrum, Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010.

Totalt har 18 kommuner och landsting redovisat en andel om minst 20 % ekologiska livsmedel för 2009, medan 33 kommuner och landsting redovisade en andel om minst 15 %.

Av enkätundersökningen framgår att andelen kommuner och landsting som har mer än 20 % ekologiska livsmedel fortsätter att öka, medan andelen med mindre än 1 % fortsätter att minska. För 2009 redovisade en tredjedel av kommunerna och landstingen en inköpsandel om minst 10 % ekologiska livsmedel vilket är en ökning från tidigare år.

TABELL 10. ANDEL AV LIVSMEDELSINKÖPEN SOM UTGÖRS AV EKOLOGISKA
LIVSMEDEL

<i>Andel (%)</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
< 1	41 %	20 %	19 %	18 %	15 %	8 %
1-4	13 %	20 %	16 %	24 %	21 %	24 %
4,1-10	12 %	16 %	33 %	25 %	24 %	29 %
10,1-20	3 %	8 %	14 %	24 %	18 %	28 %
20 <	-	-	-	2 %	3 %	6 %
Inget svar/vet ej	31 %	36 %	18 %	8 %	19 %	5 %

Källa: Ekomatcentrum, Ekologiskt i offentliga storhushåll 2009 samt Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010.

En länsvis jämförelse för 2009 visar att Skåne läns kommuner med ett genomsnitt på 16 % hade störst andel ekologiska livsmedel. Därefter följde Södermanland (13 %), Gotland (12,7 %), Dalarna (11,9 %), Stockholm (11,6 %), Västra Götaland (10,8 %) och Kalmar (10,2 %). De län där kommunerna för 2009 redovisade lägst genomsnittlig andel ekologiska livsmedel var Västernorrland (4,6 %), Värmland (5,3 %) och Östergötland (5,9 %).

I de undersökningar som har genomförts av Ekomatcentrum sedan 2001 har mejerivaror visat sig vara det ekologiska produktslag som köpts in mest av kommuner och landsting. Andra stora produktgrupper var enligt undersökningen för 2009 cerealier, fisk och grönsaker. Undersökningen visar att den offentliga sektorn i relativt stor utsträckning köper ekologiska livsmedel från alla produktgrupper. På frågan om ekologiska livsmedel fanns med i kommunernas och landstingens upphandlingsavtal 2009 uppgav 94 % av de svarande

att detta fanns. I undersökningen framkom vidare att antalet upphandlade produkter har ökat samt att det är vanligast att det finns mellan 11 och 50 ekologiska produkter med i avtalen. Samtidigt blir det även allt vanligare att kommuner har fler än 100 ekologiska produkter i sina avtal. Kommuner som har avtal med många ekologiska produkter har en högre inköpsandel av ekologiska livsmedel jämfört med kommuner som har en lägre andel av ekologiska livsmedel att erbjuda köken.

Offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel i Danmark och Finland

Som en jämförelse till utvecklingen av den svenska offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel kan nämnas att Köpenhamn uppnådde 25 % ekologiska livsmedel i de offentliga köken 2004.²¹¹ Enligt Agenda 21-planen för 2008–2011 ska andelen ekologiska livsmedel utgöra 60 % av den mat som serveras i köken och kantinerna i Köpenhamns kommun vid utgången av 2009 och 75 % vid utgången av 2011.²¹² För att hjälpa skolor, ålderdomshem, dagis och personalmatsalar att lägga om till ekologiskt i sina kök har kommunen avsatt ca 10 miljoner kronor. Resurserna har använts till utbildning och rådgivning; däremot ökades inte anslagen för råvaruinköp. Varje kök har i stället fått använda samma budget som tidigare men fått lära sig att planera och laga maten på ett annat sätt, t.ex. hushålla bättre, använda fler basvaror och laga mer säsongsanpassat.²¹³

TABELL 11. UTVECKLING AV ANDELEN EKOLOGISKA LIVSMEDEL INOM KÖPENHAMNS KOMMUNS INSTITUTIONER OCH KÖK 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Andel ekologiskt i Köpenhamns kommuns institutioner och kök	39 %	45 %	51 %	56 %	64 %

Källa: Københavns kommune, Københavns miljøregnskab på webbplatsen www.kk.dk/Borger/Miljoe/Miljoeregnskab/.aspx.

För 2015 har målet satts till 90 % ekologiska livsmedel. Flera daghem i Köpenhamn har redan nått 90-procentsmålet. För att klara målet inom budgetramen kommer Köpenhamns kommun att ställa krav på storköksgrossisterna. Ett sådant är att grossisterna inom varje varugrupp ska kunna erbjuda rabatter om 10–20 % på ekologiska produkter som bl.a. potatis och morötter.²¹⁴

Enligt utredningstjänsten vid den finländska riksdagen finns det inte någon undersökning som ger ett entydigt svar frågan om Finlands mål om att ekologisk eller säsongsbetonad mat ska serveras i statsförvaltningens kök och måltidsservice minst en gång i veckan fram till 2010 och minst två gånger i veckan fram till 2015 kommer att nås. Enligt utredningstjänsten visar de tre

²¹¹ Ekologiska Lantbrukarna 2008, Ekolantbruks nyhetsbrev i maj 2008 och Ökologisk Jordbrug 409.

²¹² Københavns kommune, Københavns miljøregnskab på webbplatsen www.kk.dk/Borger/Miljoe/Miljoeregnskab/.aspx.

²¹³ Skr. 2006/06:88.

²¹⁴ Ekologiska Lantbrukarna 2008, Ekolantbruks nyhetsbrev i maj 2008 och Ökologisk Jordbrug 409.

studier som de tagit del av att målen för 2010 inte kommer att nås och att det också är högst osäkert om målen för 2015 kan nås.

En undersökning från 2008 riktad till kommunala kök i Finland visade att 3,5 % av köken använder ekologiska livsmedel dagligen, 2,7 % minst en gång i veckan och 30 % mer sällan.²¹⁵ En annan undersökning, från 2009, riktad till Finlands 700 största storkök (både privata och offentliga) visade att 7 % av köken använder ekologiska livsmedel dagligen, 9 % minst en gång i veckan och 25 % mer sällan. 53 % svarade att de inte alls använder ekologiska livsmedel, och 5 % svarade inte på frågan.²¹⁶ I en enkätundersökning från våren 2010 inom programmet för främjande av finländsk matkultur som riktades till de offentliga mattjänsterna inom både stat och kommun tillfrågades köken bl.a. om användningen av ekologiska livsmedel. Svarsprocenten var lägre än 50 %, och resultatet var svagt: ekologiska livsmedel stod för endast 2 % av de totala råvaruinköpen bland dem som svarade. Av dem som besvarade enkäten bedömde 12 % att de inom de närmaste åren kommer att öka andelen ekologiska råvaror.

I de ovannämnda undersökningarna anges som den främsta orsaken till att inte mer ekologiska livsmedel används att utbud och efterfrågan inte möts. Det handlar dels om volymer, att köken ofta upphandlar fleråriga kontrakt med stora grossister, vilket leder till att mindre ekoproducenter har svårt att kunna leverera önskad volym, dels om att de produkter som erbjuds inte är lämpliga för storkök och dels om kostnader (inklusive logistik). Av undersökningarna framgår även att det är få mattjänster som har gjort upp särskilda strategier eller lagt upp särskilda mål för att öka användningen av ekologiska livsmedel. Dessa brister försöker man att åtgärda i enlighet med den strategi som godkändes 2006²¹⁷ samt olika program och projekt. Samarbete mellan ekoproducenterna men också mellan samtliga aktörer inom livsmedelskedjan är av stor vikt. Det handlar om bättre samarbete inom produktion, förädling, logistik och produktutveckling samt marknadsföring.

5.4.4 Prisskillnader mellan ekologiska och konventionella livsmedel

Ekologiska livsmedel dyrare än konventionella

Det har hittills inte gjorts någon systematisk insamling av uppgifter som kan belysa skillnader i pris för ekologiska livsmedel i förhållande till konventionella livsmedel. Därmed finns det inte heller någon tillförlitlig statistik att tillgå som kan användas som underlag för att belysa hur mycket dyrare det är att i offentlig upphandling köpa in ekologiska i stället för konventionella

²¹⁵ Undersökningen genomfördes av Ecocentria som är en enhet under Savo yrkes- och vuxenutbildningsinstitut med uppgift att utveckla mattjänsternas miljömedvetenhet.

²¹⁶ Undersökningen genomfördes av ett företag som gör olika marknadsanalyser, Taloustutkimus Oy.

²¹⁷ Jord- och skogsbruksministeriet (Finland). Statsrådets redogörelse om livsmedelspolitik. De strategiska målen för utveckling av eko-marknaden 2007–2015.

livsmedel. Olika studier inom området visar dock på att priserna på ekologiskt producerade livsmedel i större eller mindre utsträckning är högre än för konventionella.

I en rapport från Europeiska kommissionen från 2005 konstateras att det finns stora begränsningar när det gäller tillgången till uppgifter som kan belysa priserna för ekologiska livsmedel. Samtidigt konstateras att priset på ekologiska produkter generellt sett är högre än på konventionella produkter men att prisskillnaderna varierar beroende på land och produkt.²¹⁸

Enligt en undersökning från Konsumentverket från hösten 2005 uppgick den procentuella genomsnittliga merkostnaden för ekologiska livsmedel till 30 %. Merpriserna för ekologiska livsmedel i Sverige bedömdes som förhållandevis låga i jämförelse med andra EU-länder. I regeringens skrivelse från 2006 Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010 anges att priserna på ekologiska produkter normalt sett är högre än för motsvarande konventionella produkter. Som förklaringar till detta anges lägre avkastning och högre produktionskostnader i jordbruket, merkostnader till följd av särhantering i senare led samt en högre betalningsvilja för ekologiska produkter. Vidare anges att priserna emellertid varierar mycket beroende på produkt, märke och butikstyp samt att det är svårt att finna ett mönster i variationen.²¹⁹

I det strategiunderlag om ekologiska livsmedel för livsmedelsbranschen som Konsumentverket tog fram 2006 anges att ett högt pris på ekologiska livsmedel ofta används som en delförklaring till att konsumtionen inte är högre (tillsammans med dålig tillgänglighet på ekologiska matvaror i butikerna). Prisskillnaderna mellan ekologiska och konventionella matvaror varierar mycket från livsmedelsslag till livsmedelsslag. En del varor, exempelvis ekologiskt kaffe, går att få till ungefär samma pris som den konventionella motsvarigheten, medan priset kan vara mer än dubbelt så högt på andra varor.²²⁰

Pensionärernas riksorganisation (PRO) genomför sedan början av 1990-talet årliga undersökningar av matpriserna. Sedan några år ingår Kravmärkta varor i undersökningen. Enligt resultaten från 2010 års prisundersökning var priset för de ekologiska varor som ingick i varukorgen 33 % dyrare än motsvarande varor som inte var Kravmärkta. Prisskillnaden var minst på kaffe och mjölk, knappt 20 %, och störst på vetemjöl som var nästan dubbelt så dyrt att köpa ekologiskt. Enligt undersökningen var skillnaden mellan kedjorna inte så stor vad gäller priserna för det ekologiska sortimentet.²²¹

²¹⁸ Commission Européenne Direction Générale De L'agriculture et du Développement Rural, Direction G. Analyses économiques et évaluation, G.2. Analyses quantitatives, prévisions, statistiques. Bruxelles, 3 Novembre 2005, G2 EW - JK D(2005). Report organic farming in the European union facts and figures.

²¹⁹ Skr. 2005/06:88.

²²⁰ Konsumentverkets rapport 2006:13.

²²¹ PRO:s webbplats: www.pro.se. PRO:s undersökning avser hur priserna såg ut vid ett bestämt tillfälle i ett antal angivna butiker och ger därmed inte någon heltäckande eller vetenskaplig redovisning. Prisundersökningen genomfördes den 21 och 22 april 2010 och omfattade totalt 1 109 butiker.

TABELL 12. PRISSKILLNADER MELLAN EKOLOGISKT OCH KONVENTIONELLT PRODUCERADE LIVSMEDEL 2010 (KR)

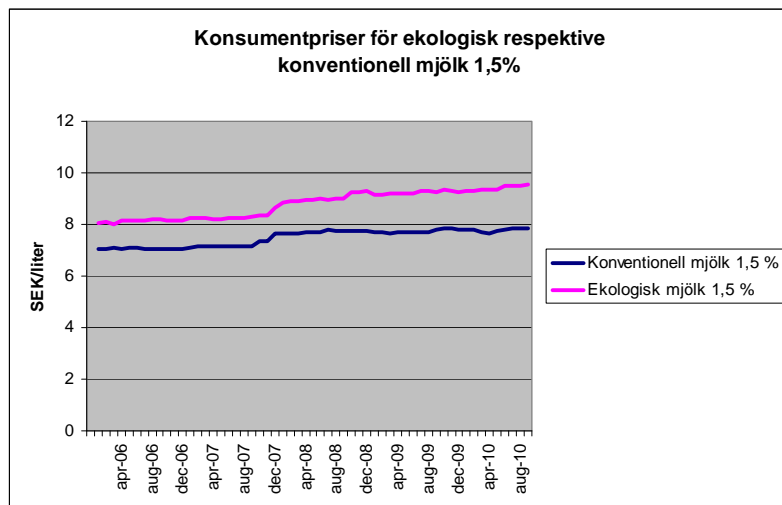
Varor	Pris, ekologisk vara	Pris, konventionell vara	Prisskillnad (kr)	Prisskillnad (%)
Vetemjöl	21,8	10,9	10,8	99,4 %
Morötter	16,0	8,8	7,2	81,6 %
Tomatketchup	29,4	19,6	9,9	50,4 %
Ägg, 6-pack	19,0	13,0	6,0	46,2 %
Ärtsoppa vegetarisk, 500 g	12,3	8,5	3,8	44,7 %
Skivade rödbetor, 710 g	26,8	19,5	7,2	36,8 %
Bregott, 600 g	35,3	26,1	9,2	35,4 %
Herrgårdsost, 28 %	90,2	70,2	20,0	28,5 %
Bananer	24,1	19,2	4,9	25,4 %
Skivad smörgåsurka	26,4	21,9	4,5	20,6 %
Torskfilé	43,2	35,8	7,3	20,4 %
Mellanmjölk, 1,5 %	9,5	7,9	1,6	19,6 %
Kaffe, Löfbergs	35,6	29,9	5,7	19,2 %
Summa	389,6	291,4	98,2	33,7 %

Källa: Webbplatsen www.pro.se.

Prisskillnaderna mellan ekologiska och konventionella varor är genomgående mindre i Danmark än i Sverige. Priset på en liter ekologisk mjölk är t.ex. lägre i Danmark än i Sverige i de fall där mjölken kommer från samma leverantör. Det bör samtidigt framhållas att utbudet av ekologiska livsmedel är betydligt större i Danmark än i Sverige.²²²

Enligt månadsstatistik som samlas in av SCB har prisskillnaden mellan ekologisk och konventionell mjölk (fetthalt 1,5 %) ökat i Sverige sedan 2001.

FIGUR 3. KONSUMENTPRISER FÖR EKOLOGISK OCH KONVENTIONELL MJÖLK



²²² Uppgift från Danmarks ambassad i Sverige 2010-09-23.

Källa: SCB, månadsstatistik.

En jämförelse med Danmark visar att prisutvecklingen för mjölk ser annorlunda ut där. Enligt officiell dansk statistik har den ekologiskt producerade sødmaelken (3,5 %) under perioden 2005–2008 relativt sett blivit billigare i danska butiker än den konventionellt producerade sødmaelken. Under 2009 har dock den ekologiskt producerade sødmaelken blivit något dyrare relativt den konventionellt producerade sødmaelken. När det gäller ekologiskt producerad letmaelk (1,5 %) har priset i de danska butikerna varit relativt konstant i förhållande till konventionellt producerad letmaelk under perioden 2005–2009.

TABELL 13. UTVECKLING AV RELATIVPRIS FÖR EKOLOGISKT OCH KONVENTIONELLT PRODUCERAD SØDMAELK OCH LETMAELK, 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Konventionell sødmaelk (3,5 %)	6,86	6,91	7,57	8,36	7,61
Ekologisk sødmaelk (3,5 %)	8,2	8,29	8,64	9,51	8,81
Relativt (eko/konv)	1,19	1,20	1,14	1,14	1,16
Konventionell letmaelk (1,5 %)	5,82	5,84	6,37	7,19	6,48
Ekologisk letmaelk (1,5 %)	7,19	7,27	7,72	8,59	7,95
Relativt (eko/konv)	1,24	1,24	1,21	1,19	1,23

Källa: Danmarks Statistik, 2010.

Strategier för en ökad användning av ekologiska livsmedel

Samtidigt som ekologiskt producerade livsmedel är dyrare än konventionella finns det olika strategier som kan användas för att hålla nere kostnaderna och på så sätt skapa utrymme för en ökad användning av ekologiska livsmedel.

Konsumentverket har konstaterat att det inte behöver bli dyrt att öka andelen ekologiska livsmedel om livsmedelsbyten görs enligt den s.k. Åt smartformeln som innebär

- större andel vegetabilier
- mindre utrymme för tomma kalorier
- andelen ekologiskt ökas
- rätt köttval, rätt grönsaksval
- transportsnålt.

Enligt Konsumentverkets uppskattningar kan en övergång till att äta enligt Smartformeln sänka livsmedelskostnaderna med ca 15 % samtidigt som en mindre mängd kött och salladsgrönsaker och mer baljväxter, spannmålsprodukter och grövre frilandsodlade grönsaker ger mer pengar kvar för att köpa de lite dyrare ekologiska produkterna. Enligt Konsumentverket är det mer avgörande för ekonomin vilka typer av livsmedel man köper, t.ex. andelen s.k. tomma kalorier, än om de är ekologiska eller inte. Malmö skolrestauranger framhålls som ett gott exempel när det gäller att systematiskt använda

Smart-modellen. Trots att de inte får några extra resurser för livsmedelsinköpen uppgick andelen ekologiska livsmedel under 2008 till 35 %.²²³

5.5 Ekologiska livsmedel i kommuner, landsting och myndigheter

5.5.1 Mål för offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel

Inriktningsmålet om 25 % offentlig ekologisk konsumtion 2010

I uppföljningen har det framkommit att det finns en positiv inställning bland kommuner, landsting och myndigheter till att det har fastställts ett inriktningsmål för 2010 om 25 % offentlig ekologisk konsumtion. Ekologiska Lantbrukarna har pekat på att det faktum att staten har satt upp ett mål har medverkat till en positiv utveckling för försäljningen av ekologiska livsmedel. Även projektledaren för uppföljningen av 2010 års aktionsplan framhåller att det råder enighet bland berörda aktörer om att inriktningsmålet har haft en stor betydelse för den offentliga sektorns ökade upphandling av ekologiska livsmedel. Enligt projektledaren upplever många det inslag av tävlan som finns mellan kommuner och landsting att uppnå målet som positiv. Däremot nämns inte så ofta statliga myndigheter i arbetet med att öka den offentliga sektorns upphandling av ekologiska livsmedel.

Av Ekomatcentrums enkätundersökning för 2009 framgår att ca 61 % av kommunerna och landstingen har fattat någon typ av politiskt beslut eller satt upp ett mål om att öka inköpen av ekologiska livsmedel. De politiska beslut som fattats om ekologisk mat kan vara av skilda slag, allt från enkla rekommendationer till konkreta procentmål eller mål om att t.ex. all mjölk som köps in ska vara ekologisk. Undersökningen visar att det har skett en ökning av antalet kommuner och landsting som har någon form av procentmål för ekologisk konsumtion. En av slutsatserna som dras i undersökningen är att endast rekommendationer om att servera ekologisk mat inte leder till någon större förändring och att antalet kommuner och landsting med rekommendationer om att köpa ekologiska livsmedel är relativt konstant. Tydligt formulerade mål ger enligt Ekomatcentrum däremot resultat och kan ses som något positivt för utvecklingen av ekologisk mat i offentlig sektor.

Bland de kommuner och landsting som i undersökningen redovisade att det inte fattats några politiska beslut om att servera ekologisk mat uppgav hälften att de håller på att ta fram ett politiskt mål medan 44 % uppgav att frågan aldrig har diskuterats. Från 6 % av kommunerna och landstingen uppgavs att politikerna har tagit beslut om att inte köpa ekologiska livsmedel.²²⁴

²²³ Konsumentverkets webbplats: www.konsumentverket.se, 2010-09-15.

²²⁴ Till dessa kommuner hörde Filipstad, Kramfors, Olofström, Sorsele och Ängelholm.

Cirka 16 % av kommunerna och landstingen har avsatt resurser för att finansiera ökade inköpskostnader som en följd av en ökad upphandling av ekologiska livsmedel. Av de tillfrågade kommunerna och landstingen där resurser avsatts för att täcka merkostnader för inköp av ekologiska livsmedel uppgår närmare hälften att kompenseringen varit otillräcklig.²²⁵

Det finns inte någon vare sig statlig eller annan central aktör som på nationell nivå håller samman arbetet med att nå målet om 25 % offentlig ekologisk konsumtion. På regional nivå finns Ekocentrum, Ekomatcentrum och Hushållningssällskapet samt Miljöresurs Linné (med Växjö som bas). Tidigare fanns även Ekologiskt Marknadscentrum (EMC), som hade sin bas i Skåne och som bedrev liknande verksamhet. Dessa organisationer arbetar genom att erbjuda utbildningsinsatser och genom att försöka informera och påverka politiker och ansvariga tjänstemän, bl.a. genom att hjälpa till med att ta fram bra beslutsunderlag.

5.5.2 Arbetet med att öka den ekologiska konsumtionen i tre län

I uppföljningen har länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings samt Skåne län besökts. Vidare har kontakter tagits med kommuner och landsting i de tre länen i syfte att följa upp arbetet med att nå målet om att 25 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska vara ekologisk 2010. De tillfrågade kommunerna och landstingen har uttryckt en stor samstämmighet om att det är positivt med ett statligt inriktningsmål för den offentliga ekologiska konsumtionen eftersom det på olika sätt underlättar arbetet med att öka andelen upphandlade ekologiska livsmedel.

Jämtlands län

Inom ramen för miljömålsarbetet i Jämtlands län har två regionala miljömål beslutats under det nationella miljömålet Ett rikt odlingslandskap som har koppling till ekologiska livsmedel. Målet *ökad ekologisk produktion* innebär att andelen ekologiskt certifierade basråvaror från länets produktion ska uppgå till minst 20 % år 2010. Det är ett produktionsmål som är mer ambitiöst än de mål som staten satt upp för 2010. Målet *resurshushållning inom lantbruket* syftar till att öka medvetenheten hos länets lantbrukare och konsumenter om betydelsen av kretsloppstänkande och resurshushållning inom jordbruket. Som en länsgemensam åtgärd i miljöarbetet ingår att länets offentliga upphandlare av livsmedel ska genomgå en utbildning inriktad på möjligheterna att ställa miljökrav vid offentlig livsmedelsupphandling.²²⁶

Inom Jämtlands läns landsting har det sedan 2006 funnits ett mål om ekologiska livsmedel. Målet för ekologisk konsumtion anges i landstingsplanen för Jämtlands läns landsting och har fastställts av landstingsfullmäktige. Därutöver finns inte några ytterligare beslutade riktlinjer. Det mål som angavs 2006 var att andelen ekologiska livsmedel ska uppgå till minst 5 % av de

²²⁵ Ekomatcentrum 2010, Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010.

²²⁶ Miljömålsrådets webbplats: www.miljomal.se.

totala livsmedelinköpen. Därefter har målet ökat successivt för att till slutet av 2010 överensstämja med det nationella målet om att 25 % av den offentliga sektorns upphandlade livsmedel ska vara ekologiska. Målet har inte uppnåtts; under 2009 motsvarade upphandlingen av ekologiska livsmedel 12 % av de upphandlade livsmedlen. Enligt Jämtlands läns landsting har de ekonomiska förutsättningarna i landstinget tillsammans med det faktum att ekologiska livsmedel är dyrare än konventionella livsmedel inneburit att målet blir svårt att nå.²²⁷

Samtliga kommuner i Jämtlands län samarbetar inom upphandling via ett gemensamt upphandlingskontor i Östersund som styrs politiskt via en gemensam nämnd. Samverkanskontoret upphandlar varor och tjänster som de samverkande kommunerna har behov av men gör även upphandlingar på uppdrag. Det kan då avse varor och tjänster som är specifika för någon förvaltning inom någon av kommunerna.²²⁸ Östersunds kommun har inte fastställt något eget mål för ekologiska livsmedel, men däremot beslutade fullmäktige 2007 att minst 20 % av den mat som serveras i skolrestaurangerna ska vara ekologisk. Kommunens uppföljning av beslutet visar att minst 20 % av de livsmedel som serverades i skolrestaurangerna 2008 och 2009 var ekologiska. Under 2008 uppgick andelen ekologiska livsmedel till 13 % av de upphandlade livsmedlen i kommunen.

Östersunds kommun har inte någon särskild policy för ekologiska livsmedel. För närvarande arbetar barn- och utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden med att ta fram en gemensam vision och kostpolicy. Kostpolicyn säger bl.a. att kommunen i sin måltidsverksamhet ska ta ansvar och hänsyn till miljön. I de ramavtal som kommunen har om inköp av livsmedel kan enheterna välja ekologiskt, och många enheter gör detta även om kostnaden är högre. Enheterna kan däremot inte välja kaffe och te, utan där måste de köpa produkter som tar social och etisk hänsyn. Vård- och omsorgsnämnden har startat ett projekt om klimatsmart mat i gruppboenden med stöd från länsstyrelsens miljömålsmiljön. Projektet är inriktat på att genom utbildning och inspiration öka kunskapen hos personal och brukare inom omsorgen om bl.a. kostens betydelse för miljö och hälsa.²²⁹

Jönköpings län

Inom ramen för miljömålsarbetet i Jönköpings län har två regionala miljömål beslutats under det nationella miljömålet Ett rikt odlingslandskap med koppling till ekologiska livsmedel. Målet *ekologiska livsmedel* innebär att minst 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel ska avse ekologiska livsmedel år 2010. Målet *ekologiskt odlad åkerareal* innebär ett mål om att den certifierade ekologiskt odlade jordbruksmarken minst ska uppgå till 20 % av länets jordbruksmark vid utgången av 2010.

²²⁷ Uppgift från Jämtlands läns landsting 2010-10-08.

²²⁸ Östersunds kommuns webbplats:

www.ostersund.se/naringsliv/upphandling/upphandlingssamverkanijamtlandslan.

²²⁹ Uppgift från Östersunds kommun 2010-09-10.

Av Miljömålsportalen framgår att målet för ekologiska livsmedel bedöms bli mycket svårt att nå. Av redovisningen på Miljömålsportalen framgår att den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel uppgick till ca 4,5 % för kommuner och landsting i Jönköpings län 2008. Motsvarande siffra för 2007 var knappt 3 %. Vaggeryds kommun gör flest inköp av ekologiska livsmedel i länet (drygt 20 % av den totala konsumtionen) och är den enda kommunen i länet som har en andel ekologiska livsmedel som överstiger 10 %. Vidare redovisas att åtta kommuner i länet hade beslut som säger att en viss andel av livsmedelskonsumtionen ska vara ekologiska livsmedel 2007.²³⁰

Landstinget i Jönköpings län har i sitt miljöprogram för 2009–2012 formulerat ett mål om att kostnaden för ekologiska livsmedel ska utgöra minst 20 % av de totala livsmedelskostnaderna 2009 och minst 25 % år 2010 samt att arbetet med att öka andelen ekologiska livsmedel ska fortsätta efter 2010. Användningen av ekologiska livsmedel i landstinget uppgick, inklusive kostersättning, till 11,7 % av den totala livsmedelsanvändningen under första tertialen 2010. Den fortsatta utvecklingen bedöms som positiv, enligt uppgift från landstinget.

Landstinget i Jönköpings län har en miljöpolicy och ett miljöprogram som genom att ange ett strategiskt mål för användningen av ekologiska livsmedel stöder en ökad användning av ekologiska livsmedel. I miljöprogrammet anges bl.a. att möjligheten och konsekvenserna av att bedriva all mjölk-, nötkött- och fårköttsproduktion ekologiskt vid landstingets naturbruksgymnasier ska utredas samt att det därefter ska tas ställning till om en omställning till ekologisk produktion är rimlig. Landstinget har vidtagit olika insatser för att öka användningen av ekologiska livsmedel. Bland annat har landstinget bjudit in föreläsare till möten för kostchefer och annan personal samt genomfört studiebesök på ekologiska lantbruk. Det har även hållits utbildningar kring ekologiska livsmedel. Hittills är erfarenheterna av de insatser som genomförts positiva.²³¹

I Jönköpings kommun fattades i oktober 2008 beslut om ett eget mål för konsumtionen av ekologiska livsmedel. Enligt målet ska minst 25 % av inköpta livsmedel i kommunala kök vara ekologiska och/eller närproducerade (< 15 mil) senast 2010. Enligt uppgift från kommunen kommer eventuellt en ny formulering att diskuteras under vintern 2010/2011 eftersom målet går ut 2010. Kommunen följer upp användningen av ekologiska livsmedel genom en årlig nyckeltalsuppföljning som redovisas i kommunens årliga dokument Hur mår Jönköping? För 2006 uppgick andelen ekologiska livsmedel till 0,7 %. Mellan 2008 och 2009 ökade andelen ekologiska livsmedel från 2,7 % till 3,2 %.

I Jönköpings kommun bildades arbetsgrupper med köksansvarig personal under 2008 att uppgift att regelbundet diskutera bl.a. hur en ökad användning av ekologiska livsmedel och närproducerade livsmedel ska kunna genomföras. Minst en köksansvarig från varje kommunalt kök ska, enligt beslutet,

²³⁰ Miljömålsrådets webbplats: www.miljomal.se.

²³¹ Uppgift från Landstinget i Jönköpings län 2010-09-21.

finnas representerad i arbetsgrupperna. En erfarenhet av arbetet hittills är enligt kommunen att det har varit trögt att skapa ett intresse kring dessa frågor och att det i organisationen upplevs som ett grundläggande problem att målet om ett ökat inslag av ekologiska varor beslutades utan att några extra medel avsattes. Jönköping har valt att jobba med enskilda varuslag där enbart ekologiska alternativ erbjuds, t.ex. bananer, kaffe, havregryn och strimlat nötkött.²³²

Skånes län

Inom ramen för miljömålsarbetet i Skåne län har ett regionalt miljömål beslutats under det nationella miljömålet för giftfri miljö. Målet *ekologisk odling och ekologiska livsmedel* innebär för 2010 att minst 15 % av den odlade arealen bör vara ekologiskt odlad i Skåne, att försäljningen av ekologiska livsmedel bör ha ökat i motsvarande grad och att den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel bör utgöra minst 25 % av den totala konsumtionen.

Av den uppföljning som redovisas av Skånes miljömål på Miljömålsportalen framgår att efterfrågan på ekologiska varor är stark och ökar betydligt snabbare än den ekologiska produktionen. År 2008 bestod 12 % av livsmedelsinköpen i den offentliga sektorn i Skåne av ekologiska livsmedel. Att nå delmålet på 15 % ekologiskt odlad areal år 2010 bedöms vara svårt.²³³ Enligt en kartläggning som Ekologiskt Marknadscentrum (EMC)²³⁴ genomförde 2005 hade 18 av Skånes kommuner mål för andelen ekologiska livsmedel.²³⁵ En av de slutsatser som dras i kartläggningen är att det är tydligt att lokala, politiska mål har betydelse för om en kommun köper ekologiska livsmedel eller inte. Av de 29 kommuner i Skåne och Västra Götaland som köpte in ekologisk mjölk motsvarande 10 % eller mer av den totalt inköpta mjölken hade 25 kommuner någon form av mål eller ekonomisk stimulans för ekologiska livsmedel.²³⁶

Regionstyrelsen i Region Skåne antog i oktober 2005 ett mål om att 2007 upphandla ekologiska livsmedel motsvarande minst 10 % av den totala livsmedelsbudgeten och att inköpen av ekologiska livsmedel ska öka till 25 % år 2010. I november 2009 fastställde regionfullmäktige ett miljöprogram för Region Skåne 2010–2020 med ett delmål om att andelen ekologiska livsmedel ska uppgå till minst 50 % av den totala livsmedelsbudgeten 2016. Målet följs årligen upp som en del av regionens års- och miljöredovisning. Under 2009 uppgick andelen till 16 %.

²³² Uppgift från Jönköpings kommun 2010-09-06.

²³³ Miljömålsrådets webbplats www.miljomal.se.

²³⁴ Ekologiskt Marknadscentrum (EMC) var en ideell förening som bildades 2000 och som genom bl.a. kunskapsspridning och affärsmässiga och marknadsstimulerande projekt arbetade för en ökad konsumtion och produktion av ekologiska produkter. Verksamheten bedrevs på regional och nationell nivå.

²³⁵ I samband med kartläggningen redovisade följande kommuner inte något mål: Bjuv, Båstad, Höganäs, Hörby, Kävlinge, Lomma, Osby, Simrishamn, Sjöbo, Staffanstorps, Svalöv, Tomelilla, Trelleborg, Vellinge, Åstorp och Östra Göinge.

²³⁶ Ekologiskt Marknadscentrum (EMC), För 25 procent ekologiska livsmedel inom offentlig sektor 2010 i Skåne och Västra Götaland.

Enligt Region Skåne består de insatser som har vidtagits för att öka användningen av ekologiska livsmedel av informationsinsatser som genomförts via seminarier och chefsmöten för försörjningschefer, kostchefer, miljösamordnare och miljöombud. Vid två tillfällen under 2010 utbildas all kökspersonal i Region Skånes egna produktionskök genom Ekocentrum Syd om Smart mat – utbildning om mat, miljö och hälsa. Regionen menar att det behövs fler satsningar på att öka kunskapen hos alla berörda aktörer om ekologiska livsmedel.²³⁷

Inom Lunds kommun har man sedan länge arbetat med ekologiska livsmedel. Lunds kommun hade för 2009 en egen målsättning om 25 % ekologiska livsmedel inom skolmåltider och 25 % inom äldreomsorg. För 2012 är det politiskt beslutade målet 40 % inköpta ekologiska livsmedel i hela Lunds kommun. För att företagen och inte minst lantbrukarna ska förstå att ekologiska livsmedel inte är nischprodukter har det enligt Lunds kommun verkligen behövts ett nationellt mål för ekologisk produktion. Kommunen pekar också på att ju fler som köper ekologiska produkter, desto rationellare blir produktionen. Något som också betonas som viktigt är att konsumtionsmålet måste följas upp noga.

Inom Lunds kommun har användningen av ekologiska livsmedel ökat successivt. Under 2009 uppgick andelen ekologiska livsmedel till ca 34 %. En av de upplevda framgångsfaktorerna för den höga ekoandelen är, enligt kommunen, att inköpen följs upp per enhet. De ekologiska livsmedelsinköpen kontaras på ett konto och de konventionella på ett annat. Detta underlättar den uppföljning som görs varje månad och innebär att utvecklingen kan följas på ett enkelt och tydligt sätt.

TABELL 14. ANVÄNDNING AV EKOLOGISKA LIVSMEDEL I LUNDS KOMMUN, 2002–2009

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andel eko (i värde)	3,1 %	4,7 %	7,4 %	9,8 %	13,1 %	18,5 %	25,1 %	33,7 %

Källa: Lunds kommun, e-brev 2010-09-06.

Hittills har två förvaltningar inom Lunds kommun uppnått målet för 2012 om 40 % ekologiska livsmedel. Den förvaltning som hittills kommit längst är Barn- och skolförvaltning Lund Öster. Inom denna förvaltning har man uppnått 55 % ekologiska livsmedel. Barn- och skolförvaltning Stad har uppnått 41 % ekologiska livsmedel. Inom Lunds kommun finns Ladugårdsmarkens förskola och skola som lagar ca 200 portioner per dag och har närmare 92 % ekologiska råvaror. Det finns ytterligare fem enheter som har mer än 80 % ekologiska råvaror. En av dessa är förskolan Uroxen som finansierar den höga andelen ekologiskt genom att servera vegetarisk mat två dagar per vecka. Inom Lunds kommun har det inte tillförts några öronmärkta medel för att öka andelen ekologisk mat, men det har heller inte gjorts några egentliga bespa-

²³⁷ Uppgift från Region Skåne 2010-09-24.

ringar när det gäller resurserna till mat. Enligt tjänstemän i kommunen har kommunpolitikerna ett intresse för att maten ska vara av god kvalitet och tillåter därmed att maten får kosta. Andra faktorer som medverkar till den höga användningen av ekologiska livsmedel inom Lunds kommun är att det satsas mycket på kompetensutveckling i form av information, studiebesök, nätverksträffar och matlagning.

Lunds kommun uppger när det gäller intern policy och riktlinjer i syfte att nå ökad upphandling av ekologiska livsmedel att de tillämpar programmet Lundaeko som antogs av kommunfullmäktige 2006. Det är ett program för en ekologiskt hållbar utveckling och består av en måldel, en strategidel och en ansvarsdel. I strategidelen tydliggörs hur målen ska uppfyllas, och i ansvarsdelen fördelas ansvaret för åtgärderna mellan kommunens nämnder och styrelser.

Lunds kommun har genomfört många olika insatser för att öka andelen ekologiska livsmedel. Redan 1998 genomfördes projektet "en Kravmärkt skola" som innebar att en skola införde ekologisk mat under ett år. En erfarenhet som gjordes från detta "tidiga" projekt var att det kunde ha lagts ned ett större arbete på att informera om varför projektet genomfördes. År 2003 startade det s.k. Emil-projektet (Ekologisk mat i Lund) som sedan dess har arbetat metodiskt med utbildning av personal om bl.a. olika ekologiska varugrupper. Under 2007 och 2008 utnämndes en grupp om ca 10 förskolor till s.k. spetsenheter där det testas olika saker för att stimulera enheterna till ännu högre mål. Under 2009 genomfördes en ny livsmedelsupphandling där det ingår en större andel ekologiska livsmedel än tidigare. Upphandlingen har överprövats och var i september 2010 fortfarande inte avslutad. Under 2010 har ett arbete inletts med utbildning om ekologiska livsmedel till kommunens pedagoger.²³⁸

5.5.3 Ett gott exempel

Miljöstyrningsrådet har som ett gott exempel lyft fram Borlänge kommun. Kommunen har sedan ett antal år ett samarbete med Gagnefs, Sätters och Smedjebackens kommun kring ekologisk livsmedelsupphandling och upphandling av livsmedelsdistribution. I den upphandling som genomförs under 2010 och som ska gälla fr.o.m. 2011 ingår även Ludvika och Falun.

Borlänge kommun införde 1999 ett system som innebär att alla leverantörer levererar till ett centralt distributionsställe i stället för att behöva sköta distributionen till kommunens olika skolor, daghem och äldreboenden. Det har inneburit att fler producenter har kunnat lägga anbud. Innan det nya systemet infördes var det i praktiken svårt för livsmedelsleverantörer utan utvecklad distribution att vara med i upphandlingar. Bakgrunden till införandet av systemet var att Borlänge kommun på 90-talet liksom många andra kommuner hade få anbudsgivare i fråga om livsmedel och därför behövde öka konkurrensen. Samtidigt pågick ett miljöprojekt inom barnomsorgen där

²³⁸ Uppgift från Lunds kommun 2010-09-06.

några daghem köpte mat från en lokal ekologisk odlare som inte hade avtal med kommunen. Inom barnomsorgen ville man fortsätta att köpa från den lokala ekologiska odlaren även efter projekttiden, men odlaren hade inte möjlighet att distribuera till alla ställen som ingick i kommunens avtal. Förutom detta projekt ville kommunen vid samma tid även driva projekt för en ökad andel ekologisk mat bland medborgarna. Enligt Borlänge kommun är man inte längre ensamma om att tillämpa detta distributionssätt då även Halmstad och Katrineholms kommun har följt deras exempel.

Förändringen med ett centralt leveransställe har inneburit att kommunen i dag har 15 livsmedelsleverantörer i stället för 7 som under 1990-talet. Förutom att kommunen köper all potatis, all frukt och alla grönsaker lokalt, köps också en stor del av halvfabrikaten lokalt.

Inför den första upphandling som genomfördes efter omläggningen av distributionen anordnade kommunen informationsträffar för leverantörerna. Ändå kom bara 5 lokala producenter att lämna anbud. Detta har dock förändrats därefter till att ungefär 20 anbud brukar läggas i varje upphandling. Priserna på livsmedel har stigit generellt, men genom att man får in större volymer av de ekologiska produkterna kan även prisbilden bli bättre. Kommunens uppskattning är att färre mellanhänder sannolikt har gett 10–15 % lägre priser på ekologiska produkter. Borlänge kommun har inte satt av några extra anslag för köp av ekologiska livsmedel, i stället har köken kommit långt genom att anpassa matsedeln; välja säsongens mat och köpa färre halvfabrikat. Under 2009 uppgick användningen av ekologiska livsmedel till 16 % inom Borlänge kommun. Andelen varierade inom olika verksamheter. Inom förskolan uppgick andelen ekologiska livsmedel till ca 27,4 % och inom skolan till ca 17 %. I äldreomsorgen uppgick andelen till 2,8 %. Arbetet med att få till stånd ekologiska avrop uppskattas ha tagit ungefär en femtedel av en heltidstjänst i anspråk. Kommunens mål är att 30 % av värdet av livsmedelsinköpen ska läggas på ekologiskt producerade produkter 2012.²³⁹

5.5.4 Exempel på statliga myndigheters upphandling av ekologiska livsmedel

Inriktningsmålet om 25 % ekologiska livsmedel inom offentlig sektor 2010 avser såväl kommuner och landsting som statliga myndigheter. Vid många offentliga verksamheter erbjuds anställda möjlighet att t.ex. köpa lunch på arbetsplatsen. Det är inte ovanligt att de anställda tillhandahålls denna möjlighet genom upphandlade utförare. Inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har Försvarsmakten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse (Sis) tillfrågats hur de hanterar ekologiska livsmedel. Försvarsmakten har inte besvarat frågan. Dessa myndigheter har tillfrågats eftersom tillhandahållande av mat, t.ex. till intagna eller värnpliktiga, ingår som en del av myndighetens verksamhet. Riksdagsförvaltningen har tillfrågats som ett

²³⁹ Miljöstyrningsrådets webbplats samt Borlänge kommuns inköpsenhet, samtal 2010-06-11.

exempel på en myndighet som tillhandahåller luncher som kan köpas av anställda samt frukt, te och kaffe som trivselskapande insats.

Kriminalvården

Kriminalvården anser att det är positivt att det finns ett inriktningsmål för offentlig ekologisk konsumtion och att målet i sig är bra. Samtidigt pekar man på att ett mål om 25 % inte är realistiskt för Kriminalvården eftersom kostnaderna för att uppnå ett sådant mål skulle bli alltför stora. Myndigheten har inte fattat något beslut om att öka inköpen av ekologiska livsmedel. För närvarande övervägs inte heller något generellt mål för detta inom myndigheten. Däremot kan det enligt Kriminalvården komma att bli aktuellt att man inriktar sig speciellt på vissa ekologiska produkter.

Kriminalvårdens miljöpolicy innebär att myndigheten ska ställa miljökrav på varor och tjänster samt entreprenader, utifrån vad som är mätbart, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat. Enligt det övergripande miljömål som Kriminalvården fastställde 2009 ska myndigheten minska förbrukningen av material och produkter samt öka andelen miljömärkta och ekologiska produkter.

Enligt Kriminalvården utgörs de insatser som myndigheten gör för ökad användning av ekologiska livsmedel av att myndigheten inom alla produktområden har tagit med vissa ekologiska produkter vid upphandling av ramavtal om livsmedel. Ramavtalen inkluderar ekologiska livsmedel inom områdena kolonial/specerier/övrigt, kött och charkuteri, djupfrost, färska grönsaker, frukt/bär och potatis. Enligt de uppföljningar som sker sedan 2009 är andelen ekologiska livsmedel ca 8 % för dessa varugrupper och 2,8 % av inköpta livsmedel totalt. Från och med juni 2010 har Kriminalvården även tecknat ramavtal för mejeriprodukter.²⁴⁰ Respektive avropande enhet bestämmer själva vilka avtalsprodukter man avropas.

Statens institutionsstyrelse

Statens institutionsstyrelse²⁴¹ (Sis) har institutioner över hela landet, varav 26 särskilda ungdomshem med drygt 600 platser för akutmottagning och utredning, behandling eller utslussning. På de 11 LVM-hemmen för vård av vuxna missbrukare finns drygt 300 platser för mottagning/avgiftning, behandling eller utslussning. Under 2009 köpte Sis in livsmedel för totalt 38 miljoner kronor.

Sis och Kriminalvården har samma avtal för inköp av livsmedel. De började gälla från 2006/07, vilket, enligt Sis, har inneburit att målet om 25 % offentlig ekologisk konsumtion inte fick genomslag i avtalen. Inom Sis menar man att man genom den förordning om miljöledning i statliga myndigheter²⁴²

²⁴⁰ Uppgift från Kriminalvården 2010-09-28.

²⁴¹ Sis är en statlig myndighet som bedriver individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem.

²⁴² Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

som infördes 2009 har kommit att rikta tydligare fokus på frågan om miljöhänsyn och ekologiska livsmedel vid upphandling. Enligt Sis finns det inte något specifikt beslut eller någon specifik policy fastställd inom myndigheten om hur stor andelen ekologiska livsmedel ska vara. Sis vill samtidigt framhålla att de fastställt en miljöpolicy som bl.a. anger att inköp och upphandling ska göras ur ett ekologiskt hållbart perspektiv, att myndighetens inköp och upphandlingar ska ske med minsta möjliga miljöpåverkan samt att man ska ta hänsyn till leverantörernas miljöarbete och välja miljövänliga alternativ. Man menar att den nya miljöpolicyen medför att miljöhänsyn kommer att tas vid upphandlingarna på ett helt annat sätt än tidigare. Enligt uppgift från Sis är det oklart hur stor andel av de upphandlade livsmedlen som är ekologiska.

Enligt Sis kommer nästa upphandling av bl.a. livsmedel sannolikt att ske 2013. Upphandlingen kommer att ske tillsammans med Kriminalvården, och Sis uppger att intentionen är att bli bättre på att ställa krav på miljöhänsyn. I ett nytt utbildningsprogram för miljöledning som är till för all personal tas bl.a. frågan om ekologiska livsmedel upp.²⁴³

Riksdagsförvaltningen

Varken riksdagen eller riksdagsstyrelsen har fattat något beslut om att en viss andel av de livsmedel som upphandlas ska vara ekologiska inom riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen arbetar med att ta fram förslag på nya mål för det kommande interna miljöarbetet, och det kan, enligt riksdagsförvaltningens miljöstrateg, inte uteslutas att mål föreslås inom detta område.

Av de totala inköpen som restauratören för riksdagsrestaurangen gjorde mellan januari 2010 och augusti 2010 bestod ca 7 % av ekologiska livsmedel, och 24 % av frukten i fruktkorgarna i husen var ekologisk. Uppgifter om hur användningen av ekologiska livsmedel har sett ut före 2010 saknas. Det kaffe och te som köps in till ledamöter och personal kommer att till 100 % vara ekologiskt från och med november/december 2010.

Riksdagsförvaltningens miljöstrateg uppger när det gäller användningen av livsmedel att detta är en fråga om inköp och upphandling för riksdagsförvaltningens del. I dagsläget finns en miljöpolicy där det framgår att riksdagsförvaltningen aktivt ska arbeta för att minska sin miljöpåverkan, bl.a. genom att ställa tydliga miljökrav i inköp och upphandling. Enligt interna riktlinjer uppmanas riksdagsförvaltningen bl.a. att välja restauranger/cateringservice som har möjlighet att tillhandahålla måltider med ekologiska eller miljöanpassade råvaror om det är möjligt vid beställning av all förtäring i samband med konferenser, möten och sociala evenemang.²⁴⁴

En av de insatser som har gjorts för att öka andelen ekologiska livsmedel är att det vid den senaste upphandlingen av restauratör för riksdagsrestaurangen ställdes krav på att en av de rätter som serveras varje dag ska leva upp till de krav på miljö och klimat som riksdagsförvaltningen bestämmer, ett s.k.

²⁴³ Uppgift från Sis Huvudkontor.

²⁴⁴ Riksdagsförvaltningen, Riktlinje (2009:9) om miljöanpassning av riksdagens och riksdagsförvaltningens mötes- och konferensverksamhet.

miljömål. En viss del av råvarorna i miljömålet består av ekologiska livsmedel; i den senaste mätningen var det i medeltal ca 30 %. Riksdagsförvaltningen har regelbundna träffar med restauratören som ansvarar för riksdagsrestaurangen, caféet m.m. och inköpen av frukten i fruktorgarna. Gemensamma ansträngningar görs för att öka andelen miljöanpassade råvaror. Riksdagsförvaltningen har positiva erfarenheter av det arbete som har bedrivits hittills.²⁴⁵

5.5.5 Stöd för att underlätta ekologisk upphandling

Inom staten finns flera myndigheter och organ med statlig finansiering som tillhandahåller olika typer av upphandlingsstöd.

Miljöstyrningsrådet

AB Svenska Miljöstyrningsrådet (Miljöstyrningsrådet) ägs gemensamt av staten, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Svenskt Näringsliv och har till uppgift att förvalta och utveckla system för hållbar offentlig och i övrigt professionell upphandling. Verksamheten finansieras i huvudsak via statsbidrag.²⁴⁶ I regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling anges att Miljöstyrningsrådet är en nyckelaktör för att driva utvecklingen vidare inom området. Handlingsplanen omfattar följande fyra strategiska mål:

- Förbättra statliga myndigheters styrning och kompetens.
- Engagera politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå.
- Säkerställ kompetensen bland upphandlare.
- Erbjud ett effektivt och enkelt verktyg.

Miljöstyrningsrådet arbetar med att ge vägledning och tillhandahålla kriterier för miljöanpassad upphandling samt att ge information om hållbar upphandling.²⁴⁷ Rådet har tagit över det arbete som påbörjades av Delegationen för ekologisk hållbar upphandling med att utveckla ett Internetbaserat verktyg för ekologiskt hållbar upphandling.²⁴⁸ Miljöstyrningsrådet bedriver informationsverksamhet via Internet, producerar informationsskrifter och utbildningar samt driver en helpdesk med daglig telefonrådgivning om miljöanpassad offentlig upphandling.²⁴⁹ På bolagets webbplats²⁵⁰ finns bl.a. information om miljökrav i offentlig upphandling. Miljöstyrningsrådet står som arrangör för

²⁴⁵ Uppgift från riksdagsförvaltningen 2010-09-14.

²⁴⁶ Utgiftsområde 20, anslag 1:2 Miljöövervakning.

²⁴⁷ En vägledning för upphandling av ekologiska livsmedel återfinns på Miljöstyrningsrådets webbplats: www.msr.se.

²⁴⁸ Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling var verksam 1998–2001. Delegationen genomförde bl.a. landsomfattande utbildningar och utvecklade ett Internetbaserat verktyg för ekologiskt hållbar upphandling (EKU-verktyget).

²⁴⁹ Miljöstyrningsrådet är även huvudman och registreringsorgan i Sverige för EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS) i vilket ingår att stödja och främja införandet av EMAS samt registrera och upprätthålla ett nationellt register över de organisationer som klarat EMAS-kraven. Miljöstyrningsrådet är också huvudman för ett system för miljövarudeklarationer, benämnt EPD.

²⁵⁰ Miljöstyrningsrådets webbplats: www.msr.se.

konferensen Grön upphandling där årliga priser delas ut till Årets gröna upphandlare och Årets gröna leverantör.

Miljöstylningsrådet har haft i uppdrag av regeringen att ta fram underlag inför ett eventuellt beslut om att införa ett konsumtionsmål för miljöanpassad offentlig upphandling. Uppdraget avrapporterades 2008.²⁵¹ Miljöstylningsrådet har under 2009 bl.a. arbetat med en informationskampanj med regionala seminarier riktade till lokalpolitiker/ beslutsfattare om motiv och nytta med miljöanpassad upphandling. Under 2009 erhöU Miljöstylningsrådet ett statligt ekonomiskt tillskott om 11,2 miljoner kronor för att arbeta med hållbar offentlig och annan professionell upphandling samt med regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling. I slutet av 2009 tilldelades rådet 2 miljoner kronor av Jordbruksdepartementet för att informera om offentlig upphandling av mat inom ramen för "Sverige – det nya matlandet". Medlen börjar tas i anspråk under 2010.²⁵²

Östersunds kommun menar att Miljöstylningsrådet under många år har varit ett viktigt stöd som de använt sig av för att öka konsumtionen av ekologiska livsmedel. Bland annat använder sig kommunen av de kriterier som finns på Miljöstylningsrådets webbplats vid upphandlingar. Även Landstinget i Jönköpings län pekar på att de använder sig av det stöd som Miljöstylningsrådet tillhandahåller.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har fått i uppdrag av regeringen att införa ett upphandlingsstöd som ska ge praktisk vägledning till den som ska genomföra en upphandling. Myndigheten ger även vägledning till anbudsgivare och företag som vill bli leverantörer. Enligt regeringens handlingsplan för Sverige – det nya matlandet ska ett arbete påbörjas med att sprida kunskap om goda exempel på lyckat upphandlingsarbete i fråga om mat i kommuner och landsting. Då Kammarkollegiets arbete med upphandlingsstöd har en bred ansats har det inte gjorts några insatser för att specifikt stödja upphandlingen av ekologiska livsmedel. Kammarkollegiet hänvisar i förekommande fall frågor som rör upphandling av ekologiska livsmedel till den vägledning och kriterier de för miljöanpassad upphandling samt goda exempel som Miljöstylningsrådet tillhandahåller.²⁵³

Konkurrensverket

Konkurrensverket har till uppgift att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Den offentliga tillsyn som utövas av Konkurrensverket sker bl.a. genom egeninitierade utredningar, utredningar av inkomna tips och klagomål samt kontakter

²⁵¹ Miljöstylningsrådets rapport 2008:14.

²⁵² Miljöstylningsrådets årsredovisning 2009.

²⁵³ Uppgift från Kammarkollegiet 2010-09-16.

med upphandlande myndigheter, leverantörer och andra berörda aktörer. Myndigheten kan sedan juli 2010 även föra talan om upphandlingskadeavgift i domstol. Till Konkurrensverkets uppgifter hör även att informera om regelverk och avgöranden i upphandlingsärenden samt att verka för en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna.²⁵⁴

Konkurrensverket har pekat på att tillämpningen av upphandlingslagstiftningen ofta medför att mindre företag på olika sätt missgynnas, t.ex. på grund av att stora volymer efterfrågas i ramavtal eller av att upphandlingen avser stora geografiska områden. Verket menar att det finns en rad åtgärder som upphandlande myndigheter kan vidta för att mindre företag ska ha större möjligheter att delta i upphandlingar. Konkurrensverket uppger att man på olika sätt verkar för att fler små och medelstora företag ska delta i offentliga upphandlingar. Som exempel nämns att verket genomför kontinuerliga tillsyns- och utredningsåtgärder, oftast på eget initiativ men ibland även med anledning av inkomna klagomål. Det kan i dessa ärenden ibland vara fråga om små och medelstora företag som anser sig ha blivit orättvist förbigångna vid offentliga upphandlingar. Andra insatser är tillsynsärenden riktade mot upphandlande myndigheter och enheter som tilldelat kontrakt utan offentlig upphandling.²⁵⁵ Verket har även gett ut information om miljökrav vid offentlig upphandling med utgångspunkt i lagstiftning och praxis.²⁵⁶

I budgetpropositionen för 2008 redovisade regeringen att den hade gett Konkurrensverket i uppdrag att redogöra för de åtgärder som verket avsåg att vidta för att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar. Enligt regeringen kunde detta underlätta för småskaliga livsmedelsföredlare. Konkurrensverket har därefter fått 5 miljoner kronor årligen för att arbeta med att öka förutsättningarna för små och medelstora företag att delta vid offentliga upphandlingar.

Konsumentverket

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har bl.a. ansvar för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs och att konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val om ingen annan myndighet har den uppgiften. Konsumentverket ska i enlighet med sin instruktion i den löpande verksamheten integrera arbetet som följer av myndighetens ansvar för miljö- och hållbarhetsfrågor samt dess särskilda ansvar för miljömålsarbetet. Riksdagen beslutade på regeringens förslag 2000 om en finansiering om 5 miljoner kronor årligen för att främja ekologisk livsmedelsanvändning.²⁵⁷ Konsumentverket hade 2002–2006 i uppdrag att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel.²⁵⁸ Myndighetens arbete syftade bl.a. till att förbättra förutsättningarna

²⁵⁴ Konkurrensverket 2010.

²⁵⁵ Konkurrensverkets webbplats: www.kkv.se.

²⁵⁶ Broschyren Miljökrav i offentlig upphandling finns på webbplatsen www.kkv.se.

²⁵⁷ Prop. 2000/01:100.

²⁵⁸ Uppgift från Konsumentverket 2010-09-27.

för konsumenter att handla ekologisk mat samt att stärka konsumenternas motivation att handla ekologisk mat.²⁵⁹ Av Konsumentverkets årsredovisning framgår att myndigheten för 2006 fick 1 miljon kronor från Jordbruksverket för Ekologiska livsmedel.²⁶⁰ Enligt återrapporteringskraven i regleringsbrevet för 2006 skulle Konsumentverket redovisa insatser för att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel och miljömärkta varor samt resultat och om möjligt effekter av genomförda insatser.²⁶¹ Vidare skulle Konsumentverket redovisa insatser för att möjliggöra hållbar konsumtion, bl.a. när det gäller ekologiska livsmedel.²⁶²

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Projektledaren för uppföljningen av aktionsplanen 2010 pekar på att SKL centralt har förmedlat vissa delar av Ekologiskt forums informationsbrev med information om pågående uppföljningsarbete och tillhörande aktiviteter. Däremot har SKL inte gått in som en aktör och drivit särskilda frågor. En ledamot i styrgruppen kring uppföljningsprojektet har dock bedrivit ett aktivt informationsarbete i SKL:s namn. Enligt SKL:s handläggare för miljö- och klimatfrågor har förbundet i ett tidigare yttrande betonat att målet om 25 % offentlig ekologisk konsumtion är ett frivilligt mål som varje kommun och landsting själv får ta ställning till. Från SKL:s sida har betoningen hittills legat på att följa och hålla sig uppdaterade om utvecklingen genom befintliga kanaler.

Som delägare i Miljöstyrningsrådet har SKL en representant i bolagets styrelse. Ett viktigt stöd som SKL betonat är att Miljöstyrningsrådet stöder offentlig upphandling av ekologiska produkter genom de kriterier som tagits fram. I samband med att Ekomatcentrum har genomfört uppföljningar av kommunernas och landstingens användning av ekologiska livsmedel har SKL hjälpt till med att uppmärksamma kommunerna och landstingen på utskicket av enkäter.²⁶³

Regionala resurscentrum

Ekomatcentrum arbetar nationellt medan hushållningssällskapen, Ekocentrum, Ekologiskt Marknadscentrum²⁶⁴ (EMC) och Miljöresurs Linné arbetar med regionala projekt för att ge kunskap om beslut, upphandling och annat som måste fungera för att inköp och användning av ekologiska livsmedel ska ge ett bra resultat och leda till måluppfyllelsen. Erfarenheterna från Ekologiskt forums uppföljning av Aktionsplan 2010 visar att organisationerna

²⁵⁹ Konsumentverket 2005.

²⁶⁰ Konsumentverkets årsredovisning 2006.

²⁶¹ Jordbruksdepartementet 2005, Regeringsbeslut 34, 2005-12-20, Jo2005/2235.

²⁶² Jordbruksdepartementet 2006, Regeringsbeslut 16, 2006-06-29, Jo2006/1852.

²⁶³ Uppgift från SKL 2010-09-22.

²⁶⁴ På grund av likviditetsproblem har EMC lagts ned/slagits ihop med Ekologiskt marknadscentrum i Göteborg. Verksamheten finansierades tidigare med hjälp av projektmedel från Jordbruksverket, länsstyrelsen och Region Skåne samt genom att man sålde utbildningar.

arbetat mycket aktivt för att ge kunskap om beslut, upphandling och annat som måste fungera för att inköp och användning av ekologiska livsmedel ska ge ett bra resultat och leda till måloppfyllelsen. En stor del av den utbildning som anställda i offentlig sektor har genomgått med syfte att stimulera den offentliga upphandlingen av ekologiska livsmedel har genomförts av dessa organisationer. Länsstyrelsen i Skåne framhåller att EMC har varit viktiga för att driva på den offentliga sektorns konsumtion av ekologiska livsmedel. Enligt projektledaren för uppföljningen av aktionsplanen 2010 hade det varit bra med en central aktör med uppgift att samordna och hålla ihop de insatser som görs regionalt.

5.5.6 Möjligheter och hinder för ökad offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel

Utvecklingen hittills och den fortsatta utvecklingen

I uppföljningen framkommer att andelen ekologiska livsmedel som helhet ökar inom offentlig sektor och att utvecklingen har varit positiv sedan inriktningsmålet om 25 % ekologiska livsmedel i offentlig sektor infördes 2006. Det finns dock stora skillnader mellan olika kommuner och landsting när det gäller hur långt man hittills nått. Vissa kommuner och landsting har nått långt, medan andra visar en betydligt blygsammare utveckling. Hos de statliga myndigheter som har tillfrågats verkar inriktningsmålet hittills haft ett marginellt genomslag. Resultaten av Ekomatcentrums undersökning för 2009 indikerar en fortsatt positiv utveckling bland kommuner och landsting. Av de kommuner och landsting som besvarade enkäten uppgav 90 % att de planerar att öka sina inköp av ekologiska livsmedel kommande år.

Något som man från Östersunds kommun menar har underlättat användningen av ekologiska livsmedel är att det finns en politisk enighet inom kommunen vad gäller att i högre utsträckning köpa ekologiska produkter i syfte att främja folkhälsan och bygga ett hållbart Östersund. Lunds kommun har poängterat att ökad användning av ekologiska livsmedel inte bara är en fråga för köken och upphandlingsenheterna att hantera. För att det ska få genomslag måste alla vara med och driva processen framåt. Ett viktigt skäl till att Lunds kommun kommit så långt uppges vara just att de olika verksamheterna har varit involverade i arbetet.

Lund ska under 2010 påbörja ett arbete med att sätta nya mål för kommunen. Den arbetshypotes som arbetet bedrivs utifrån är ett mål om 70 % ekologiska livsmedel för 2016 och 100 % ekologiska livsmedel 2020. Ett mål om att endast upphandla ekologiska livsmedel kan vara svårt att nå, men kommunen ser det som viktigt att med ett sådant mål skicka en signal till företag inom livsmedelssektorn att det krävs att de utvecklar det ekologiska sortimentet. Det är viktigt att bli bättre på att säsonganpassa förbrukningen av livsmedel, som t.ex. grönsaker, och att den offentliga upphandlingen anpassas till detta. De varugrupper som kan innebära en större utmaning när det gäller ekologisk upphandling är chark, specialmat och bröd. För att Lunds kommun

långsiktigt ska kunna övergå till att helt använda ekologiska livsmedel avser man att arbeta vidare med kategori för kategori i upphandlingen.

Ansvar för att målet uppfylls

I uppföljningen har det framkommit en stor samstämmighet kring att införandet av inriktningsmålet har uppfattats som positivt. Samtidigt kan man konstatera att det inte finns någon vare sig statlig eller annan central aktör med uppgift att på nationell nivå hålla samman arbetet med att nå målet om att 25 % av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska utgöras av ekologiska livsmedel. Ekomatcentrum framhåller att politiska mål om att öka inköpen av ekologiska livsmedel i kommuner och landsting kan infrias om rätt verktyg följer med besluten. För att få genomslag för målet om 25 % ekologisk offentlig konsumtion krävs enligt dem att någon ges ett tydligt ansvar för genomförandet. När det gäller kommuner och landsting pekar Ekomatcentrum på att man hittills har kunnat se en klar skillnad mellan de kommuner och landsting där det har funnits en person med ett uttalat ansvar för att driva frågan vidare och de kommuner och landsting där en sådan person saknats.²⁶⁵

Stora prisskillnader på ekologiska och konventionella livsmedel

I uppföljningen har det framkommit att prisskillnaderna på ekologiskt och konventionellt producerade livsmedel upplevs som ett stort problem. Ett problem som Kriminalvården pekar på är att när respektive enhet själv väljer vilka avtalsprodukter man avropar så väljer oftast enheten en billigare vara framför den ekologiska som finns i avtalet. Varje enhet arbetar utifrån den budget som har tilldelats. Enligt Kriminalvården är det i dagsläget inte möjligt att bara välja ekologiska produkter eftersom det skulle innebära kraftiga prisökningar. En möjlighet som Kriminalvården pekar på för att styra mot ekologiska livsmedel är att välja att ha vissa produkter på avtalen som endast finns som ekologiska. Samtidigt måste det då även finnas ekonomiska förutsättningar för den fördyring det skulle innebära.

Riksdagsförvaltningens miljöstrateg pekar på att det största hindret för att öka andelen ekologiska livsmedel är att de ofta är betydligt dyrare än de konventionella. Ett annat hinder är tillgången på ekologiska råvaror. I takt med att priserna för ekologiska livsmedel närmar sig konventionella kommer troligen den ekologiska andelen att öka. Ökningen kommer därför förmodligen att vara ganska långsam.

Jämtlands läns landsting framhåller att med de nuvarande prisskillnaderna mellan ekologiska och konventionella livsmedel är de ekonomiska förutsättningarna det stora problemet för en ökad ekologisk konsumtion av livsmedel. Även från Östersunds kommun framhålls den högre kostnaden för ekologiska livsmedel som ett problem. Östersunds kommun pekar på att den rådande ekonomiska situationen inom kommunerna gör att medel i första hand avsätts till kärnverksamheten när prioriteringar måste göras. Från kommunen menar

²⁶⁵ Uppgift från Ekomatcentrum 2010-08-23.

man att staten skulle kunna ge kommunerna statliga stöd men också underlätta mer för de odlare som tillhandahåller ekologiska livsmedel för att påskynda utvecklingen mot en ökad offentlig konsumtion av ekologiska livsmedel. Om produktionen av ekologiska livsmedel ökar så bedömer man att även prisbildningen skulle förbättras. När det gäller den fortsatta utvecklingen i Region Skåne förväntas andelen ekologiska livsmedel öka under 2010 då det har avsatts medel för att täcka merkostnaden för inköp av ekologiska livsmedel.

Utbudet av ekologiska livsmedel

Enligt Region Skåne är det ett problem att utbudet av ekologiska varor är begränsat eller inte anpassat för produktionskök som levererar mat till patienter. Jönköpings kommun bedömer att det i framtiden finns ett stadigt ökat intresse för användning av ekologiska produkter samtidigt som det finns en risk för att produktionsvolymerna inte hinner anpassas till en ökad efterfrågan. Från kommunen pekar man också på att det är viktigt att de ekologiska alternativen håller en hög kvalitet eftersom bristande kvalitet på någon enskild produktgrupp kan medföra bakslag för hela det ekologiska sortimentet. I viss utsträckning har sådana problem förekommit i Jönköping.

Samverkan och rådgivning

När det gäller samverkan framhåller Lunds kommun att det har varit mycket positivt få att träffa andra som arbetar med samma frågor. Det har upplevts som stimulerande att det finns lite av en positiv konkurrens mellan dem och Malmö kommun när det gäller användningen av ekologiska livsmedel. När det gäller andra typer av stöd för ökad användning av ekologiska livsmedel menar man från Lunds kommun att det skulle behövas ett ökat inslag av att någon ger råd till kommunerna om hur man kan gå till väga. Något som också skulle uppfattas som positivt är om regering och riksdag kan signalera och visa ett större intresse för frågan.

Jönköpings kommun menar att nationella informationsinsatser skulle kunna vara till hjälp för att skapa en större acceptans och ett ökat intresse för målet om 25 % ekologisk konsumtion i offentlig sektor.

Närproducerade livsmedel

Från Jönköpings läns landsting framförs att arbetet med ekologiska livsmedel är positivt, samtidigt som det är önskvärt att även närproducerat prövas i diskussionen. Landstinget framhåller att det även är önskvärt med en enhetlig definition av "närproducerat", och man framhåller också att det behöver föras in mer av livscykelanalys vid upphandling.

Referenser

- Bet. 1993/94:JoU22 *Stöd till ekologisk odling och trädgårdsnäringen, m.m.*
- Bet. 1997/98:JoU9 *Hållbart fiske och jordbruk.*
- Bet. 1998/99:MJU6 *Miljöpolitiken.*
- Bet. 1999/2000:MJU2 *Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk m.m.*
- Bet. 2001/02:MJU3 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*
- Bet. 2005/06:MJU3 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag m.m.*
- Bet. 2005/06:MJU20 *Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010.*
- Bet. 2007/08:FiU7 *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.*
- Bet. 2008/09:MJU28 *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.*
- Bet. 2008/09:MJU29 *En sammanhållen svensk havspolitik m.m.*
- Bet. 2008/09:NU19 *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder.*
- Bet. 2009/10:MJU25 *Svenska miljömål.*
- Bet. 2009/10:FiU22 *Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet*
- Centrum för uthålligt lantbruk (CUL) 2007, *Ekologisk produktion och miljö-kvalitetsmålen – en litteraturgenomgång.*
- Centrum för uthålligt lantbruk (CUL) 2008, *En svensk forskningsstrategi inom ekologisk produktion och konsumtion 2009 till 2015.*
- Direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.
- Direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.
- Ds 2009:27, *Ny lag om ekologisk produktion.*
- EU-domstolens dom 24389 (Store Baelt).
- Ekologiska Lantbrukarna 2006, *Växande marknad – Försäljning, volymer & trender för ekologisk mat.*
- Ekologiska Lantbrukarna, *Ekolantbruks nyhetsbrev i maj 2008* och *Ökologisk Jordbrug 409.*
- Ekomatcentrum 2010, *Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010.*
- Ekologiskt forum 2008, *Aktionsplan 2010 – för en ökad ekologisk produktion och konsumtion.*
- Ekologiskt forum, *Uppföljning av aktionsplanen 2010.* Informationsbrev nr 1 den 20 februari 2009.

- Ekologiskt forum 2009, *Uppföljning av Aktionsplan 2010 – För en ökad ekologisk konsumtion och produktion*. Informationsbrev nr 4 den 3 november 2009.
- Ekologiskt forum 2010, *Utveckling av ekologisk konsumtion och produktion 2011–2013 – förslag till strategi*.
- ESO 2009, *Regelverk och praxis i offentlig upphandling* – En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Rapport 2009:2.
- Europeiska gemenskapernas kommission 2004, *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Europeisk handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk*. Bryssel den 10.06.2004.KOM(2004) 415 slutgiltig.
- Europeiska gemenskapernas kommission 2005, *Report organic farming in the European union facts and figures*, Bryssel 3 November 2005.
- Eurostat 2010, *Statistics in focus 10/2010*.
- Finansdepartementet 2010, *Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken*. Dir. 2010:86.
- Formas 2007, *Evaluation of Research on Organic Production in Sweden*. Evaluation report 2006.
- Formas 2010, *Årsredovisning 2009*.
- Jordbruksdepartementet 2006, *Pressmeddelande från Jordbruksdepartementet 2006-05-16*.
- Jordbruksdepartementet, *Uppdrag till Konsumentverket att redovisa förslag på en kommunikationsstrateg med syftet att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel*. Regeringsbeslut 6, 2006-04-06, Jo 2006/1142.
- Jordbruksdepartementet 2009, *Sverige – det nya matlandet, 10 000 nya jobb genom god mat och upplevelser*. Artikelnr Jo 09.014.
- Jordbruksdepartementet 2009, *Förslag till ändring av Sveriges landsbygdsprogram för perioden 2007–2013*. Pm 2009-12-11.
- Jordbruksdepartementet, *Regleringsbrev för 2006 avseende Konsumentverket*. Regeringsbeslut 34, 2005-12-20, Jo2005/2235.
- Jordbruksdepartementet, *Regleringsbrev för 2006 avseende Konsumentverket*. Regeringsbeslut 16, 2006-06-29, Jo2006/1852.
- Jordbruksdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens jordbruksverk*. Regeringsbeslut 14, 2009-11-26, Jo2009/3176, Jo2009/3226 (delvis).
- Jordbruksdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statens jordbruksverk*. Regeringsbeslut 7, 2009-12-21, Jo2008/2034, Jo2009/3094.
- Jordbruksverket 1996, *Ekologisk produktion – Aktionsplan 2000*. Rapport 1996:3.
- Jordbruksverket 1999, *Ekologiskt lantbruk inför 2000-talet*. Rapport 1999:10.

- Jordbruksverket 2001, *Ekologiska jordbruksprodukter och livsmedel – Aktionsplan 2005*. Rapport 2001:11.
- Jordbruksverket 2004, *Mål för ekologisk produktion 2010*. Rapport 2004:19.
- Jordbruksverket 2008, *Den ekologiska odlingens utveckling under senare år – Vad visar tillgänglig statistik?* Statistikrapport 2008:2.
- Jordbruksverket 2008, *Prisutveckling och lönsamhet inom ekologisk produktion*. Rapport 2008:10.
- Jordbruksverket 2008, *Förslag på förbättrad statistik kring ekologiska livsmedel*. Statistikenheten 2008-06-26.
- Jordbruksverket 2009, *Nya utmaningar – Översyn och anpassning av landsbygdsprogrammet*. Rapport 2009:6.
- Jordbruksverket 2009, *Årsrapport 2008 – Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013*.
- Jordbruksverket 2010, *Minskade växtnäring förluster och växthusgasutsläpp till 2016 – förslag till handlingsprogram för jordbruket*. Rapport 2010:1.
- Jordbruksverket 2010, *Nya regler kring träd och buskar i betesmarker*. Rapport 2010:8.
- Jordbruksverket 2010, *Stödmöjligheter för livsmedelssektorn 2010*. Pm 2010-01-14, dnr 59-412/10.
- Jordbruksverket 2010, *Utvärdering av livsmedelsstrategin 2008–2009 – Stöd till insatser på livsmedelsområdet*.
- Jordbruksverket 2010, *Budgetunderlag för räkenskapsåren 2010–2012*.
- Jord- och skogsbruksministeriet (Finland), *Statsrådets redogörelse om livsmedelspolitik. De strategiska målen för utveckling av ekomarknaden 2007–2015*.
- Konkurrensverket 2008, *Miljökrav i offentlig upphandling* (broschyr).
- Konkurrensverket 2010, *Upphandlingsreglerna – en introduktion*.
- Konsumentverket 2005, *Konsumentverkets arbete med att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel – en utvärdering av ett regeringsuppdrag*. Pm 2005:7.
- Konsumentverket 2006, *Ekologiska livsmedel – ett strategiunderlag för livsmedelsbranschen*. Rapport 2006:13.
- Konsumentverket 2006, *Årsredovisning 2006*.
- Krav 2009, *Kravs marknadsrapport 2009*.
- Krav 2010, *Marknadsrapport 2010*.
- Miljöstyrningsrådet 2008, *Underlag för konsumtionsmål för miljöanpassad offentlig upphandling*. Rapport 2008:14.
- Miljömålsrådet 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008*.

- Miljöstylningsrådet 2009, *Uppföljning av miljökrav vid upphandling av livsmedel – kvalitativ undersökning.*
- Miljöstylningsrådet 2010, *Årsredovisning 2009.*
- Naturvårdsverket 2005, *En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan.* Rapport 5520.
- Naturvårdsverket 2008, *Miljöanpassad upphandling i praktiken – en genomgång av offentliga upphandlingar 2007.* Rapport 5807.
- Naturvårdsverket 2008, *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling? En enkätstudie 2007.* Rapport 5791.
- Prop. 1993/94:157 *Stöd till ekologisk odling och trädgårdsnäringen, m.m.*
- Prop. 1997/98:2 *Hållbart fiske och jordbruk.*
- Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*
- Prop. 2000/01:1 *Budgetpropositionen för 2001.*
- Prop. 2000/01:100 *2001 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*
- Prop. 2001/02:142 *Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.*
- Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*
- Prop. 2006/07:128 *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.*
- Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008, utg.omr. 23.*
- Prop. 2008/09:162 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.*
- Prop. 2008/09:170 *En sammanhållen svensk havspolitik.*
- Prop. 2009/10:180 *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet.*
- Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*
- Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*
- Regeringens skrivelse 1999/2000:14, *En hållbar utveckling av landsbygden m.m.*
- Regeringskansliet 2009, *Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013.* Version December 2009.
- Regeringskansliet 2010, *Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013.* Version Mars 2010.
- Regeringskansliet 2010, *Viktigare lagar och förordningar inför halvårsskiftet 2010.*
- SCB 2009, *Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, HA 24 SM 0901, korrigerad 2009-12-15.*
- SCB 2010, *Jordbruksstatistisk årsbok 2010.*
- SCB 2010, *Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, HA 24 SM 1001.*

Skr. 2005/06:88 *Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010.*

Skr. 2006/07:54 *Miljöanpassad offentlig upphandling.*

Skr. 2008/09:167 *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder.*

SOU 2004:119 *Hållbara laster. Konsumtion för en ljusare framtid.*

SOU 2005:51 *Bilen, biffen, bostaden, hållbara laster – Smartare konsumtion.*

SOU 2006:28 *Nya upphandlingsregler 2.*

SOU 2009:83 *Miljömålen i nya perspektiv.*

SLU 2007, *Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – Vad fick vi för pengarna?*

SLU 2010, *Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013.*

Ytr. 2006/07:MJU1 *Miljöanpassad offentlig upphandling.*

Information, e-brev och intervjuer m.m.

Aranea certifiering AB, e-brev 2010-10-12.

Borlänge kommuns inköpsenhet, samtal 2010-06-11.

Danmarks ambassad i Stockholm, telefonsamtal 2010-09-22 och 2010-09-27.

Ekologiska Lantbrukarna, intervju 2010-03-25.

Ekologiskt forum, e-brev 2010-06-13.

Ekologiskt forum, e-brev 2010-09-28.

Ekologiskt forum, intervju 2010-05-29.

Ekomatcentrum, intervju 2010-08-23.

Ekomatcentrum, intervju 2010-08-23.

HS Certifiering AB, e-brev 2010-10-08.

Jordbruksdepartementet, e-brev 2010-10-25.

Jordbruksdepartementet, intervju 2010-05-19.

Jordbruksverket, e-brev 2010-09-21.

Jordbruksverket, e-brev 2010-06-08.

Jordbruksverket, e-brev 2010-06-11.

Jordbruksverket, e-brev 2010-10-07.

Jordbruksverket, e-brev 2010-10-07.

Jordbruksverket, e-brev 2010-10-07.

Jordbruksverket, intervju 2010-04-07.

Jönköpings kommun, e-brev 2010-09-06.

Kammarkollegiet, telefonsamtal 2010-09-16.

Konsumentverket, telefonsamtal 2010-09-27.
Krav, e-brev 2010-09-24.
Krav, e-brev 2010-10-07.
Krav, e-brev 2010-11-10.
Kriminalvården, e-brev 2010-09-28.
Landstinget i Jönköpings län, e-brev 2010-09-21.
Livsmedelsverket, e-brev 2010-10-25.
LRF, e-brev 2010-10-07.
LRF, intervju 2010-06-22.
Lunds kommun, e-brev 2010-09-06.
Länsstyrelsen i Jämtlands län, e-brev 2010-10-18.
Länsstyrelsen i Jämtlands län, intervju 2010-06-29.
Länsstyrelsen i Jönköpings län, e-brev 2010-10-06.
Länsstyrelsen i Jönköpings län, intervju 2010-09-20.
Länsstyrelsen i Skåne län, e-brev 2010-10-10.
Länsstyrelsen i Skåne län, intervju 2010-09-08.
Region Skåne, e-brev 2010-09-24.
Riksdagsförvaltningen, e-brev 2010-09-14.
SCB, e-brev 2010-06-14.
Sis huvudkontor, samtal 2010-08-14 och e-brev 2010-10-25.
SKL, e-brev 2010-10-27.
SKL, telefonsamtal med handläggaren för miljö- och klimatfrågor 2010-09-22.
Smak, e-brev 2010-10-13.
Valiguard AB, e-brev 2010-09-30.
Östersunds kommun, e-brev 2010-09-10.

Webbplatser

Webbplatsen www.agrifood.se.
Webbplatsen www.ec.europa.eu/agriculture.
Webbplatsen www.cul.slu.se.
Webbplatsen <http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy>.
Webbplatsen www.ekoweb.nu.
Webbplatsen www.ekocentrum.info.
Webbplatsen www.ekolantbruk.se.
Webbplatsen www.formas.se.
Webbplatsen www.kk.dk.

Webbplatsen www.kkv.se.
Webbplatsen www.konsumentverket.se.
Webbplatsen www.ksla.se.
Webbplatsen www.livsmedelssverige.org.
Webbplatsen www.miljomal.se.
Webbplatsen <http://mmm.multiedition.fi/ruoka.fi>.
Webbplatsen www.msr.se.
Webbplatsen www.ostersund.se.
Webbplatsen www.pro.se.
Webbplatsen www.regeringen.se.
Webbplatsen www.sjv.se.
Webbplatsen www.slv.se.
Webbplatsen www-mat21.slu.se.
Webbplatsen www.konkurrensverket.se.
Webbplatsen www.regeringen.se.
Webbplatsen www.vationeuvosto.fi.

BILAGA 1

Regler om upphandling

Regler om offentlig upphandling

Offentlig upphandling är en central del av EU:s inre marknad, och unionens regler är styrande för svenska myndigheters upphandling. Vidare har Sverige förbundit sig att följa regler som beslutats inom ramen för samarbetet i världshandelsorganisationen WTO. Den svenska lagstiftningen är utformad för att följa de internationella överenskommelser som Sverige ingått.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) – syfte och omfattning

LOU²⁶⁶ syftar till att säkerställa en så effektiv användning som möjligt av offentliga medel genom en väl fungerande konkurrens. De som omfattas av lagen kallas upphandlande myndigheter och utgörs av statliga och kommunala myndigheter samt vissa offentligt styrda organ, bl.a. vissa kommunala och statliga bolag. Det kan även vara sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ.²⁶⁷ Med offentlig upphandling avses åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor och tjänster.²⁶⁸

Genomförande av upphandling

Inför att en myndighet ska genomföra en upphandling görs en behovsanalys. Utifrån den tas ett s.k. förfrågningsunderlag fram. Förfrågningsunderlaget utgör underlaget för leverantörernas anbud och tillhandahålls av den upphandlande enheten. Av ett förfrågningsunderlag ska följande framgå:

- krav på leverantören avseende leverantörens ekonomiska ställning samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet vid öppet och förenklat förfarande
- kravspecifikation eller uppdragsbeskrivning
- utvärderingsgrund, dvs. om det är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet för myndigheten eller det anbud som har lägst pris som antas (används utvärderingsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska myndigheten ange vilka utvärderingskriterier den kommer att ta hänsyn till vid utvärderingen)
- kommersiella villkor som ska gälla under avtalsperioden

²⁶⁶ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

²⁶⁷ ESO, rapport 2009:2.

²⁶⁸ Konkurrensverket 2010.

- administrativa bestämmelser för upphandlingen, t.ex. upphandlingsförfarande, sista anbudsdag och anbudets giltighetstid.

I förfrågningsunderlaget får en upphandlande enhet även ställa särskilda krav på hur kontraktet ska fullgöras; sådana krav kan avse t.ex. miljöhänsyn och sociala hänsyn. Se vidare under 5.3.3 om miljöhänsyn vid upphandling.

Anbudsgivare ska enligt huvudregeln lämna anbudsansökningar och anbud skriftligen. En ansökan eller ett anbud som inkommer för sent får enligt reglerna inte tas upp till prövning. Detta gäller även om det inte är avsändaren som har orsakat förseningen.

Prövningsfasen omfattar flera olika moment.

1. *Vissa grunder kan leda till uteslutning av leverantören.* Omständigheter som får medföra att en leverantör utesluts är t.ex. att leverantören är försatt i konkurs eller likvidation eller att leverantören är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt en laga kraftvunnen dom.
2. *Kvalificering av en leverantör.* Anbudsgivarens lämplighet granskas utifrån de krav som ställts i förfrågningsunderlaget eller annonsen (kvalifikationsunderlaget) avseende t.ex. leverantörens ekonomiska ställning och tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Att kvalificera leverantörer innebär att den upphandlande enheten prövar vilka anbudsgivare som uppfyller de kvalifikationskrav som har ställts i upphandlingen. En upphandlande enhet får inte ställa vilka krav som helst på leverantörerna. Kraven måste ha ett naturligt samband med och vara rimliga i förhållande till det som ska upphandlas.
3. *Tilldelning av ett kontrakt (utvärdering av anbud).* Den upphandlande enheten tilldelar kontraktet enligt den utvärderingsgrund som har angetts: antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande enheten eller det anbud som har lägsta pris. Den upphandlande enheten får inte anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget och inte heller göra prövningen mot andra kriterier än dem som har angetts. Ett erbjudande som inte efterfrågats i förfrågningsunderlaget får inte vägas in vid valet av leverantör.

Ändringar i upphandlingslagstiftningen 2010

Riksdagen har beslutat om att införa ett antal ändringar i LOU fr.o.m. den 15 juli 2010.²⁶⁹ Till stor del motiveras ändringarna av det s.k. ändringsdirektivet som är ett EU-direktiv om rättsmedel vid upphandling (2007/66/EG). Till 2010 års förändringar i upphandlingslagstiftningen hör införandet av bestämmelser om avtalsspärr, dvs. en period under vilken en upphandlande myndig-

²⁶⁹ Prop. 2009/10:180, bet. 2009/10:FiU22, rskr. 2009/10:311.

het eller enhet inte får ingå avtal. Det införs också en tidsfrist för att komma in med en ansökan om överprövning av beslut att avbryta en upphandling. På talan av Konkurrensverket ska en allmän förvaltningsdomstol kunna påföra upphandlande myndigheter och enheter en sanktionsavgift (upphandlingsskadeavgift) som tillfaller staten.²⁷⁰

Utvärdering av upphandlingsregelverket

Regeringen tillsatte i september 2010 en särskild utredare som ska utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Enligt direktivet ska utredaren ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder inom det aktuella området. Utredaren ska även se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Syftet med statistikuppdraget är att förbättra möjligheterna att prognostisera effekterna av reformer samt förbättra möjligheterna att följa upp och utvärdera den upphandlingspolitik som förs i EU och Sverige. Utredaren ska genomföra uppdraget på ett utåtriktat sätt i kontakt med statliga myndigheter, kommuner, landsting, arbetsmarknadens parter, företag och intresseorganisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012.²⁷¹

²⁷⁰ Regeringskansliet 2010, Viktigare lagar och förordningar inför halvårsskiftet 2010.

²⁷¹ Kommittédirektiv, utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken, dir. 2010:86.

BILAGA 2**Konsumtion av ekologiska livsmedel i andra europeiska länder****Försäljningsutveckling för ekologiska livsmedel inom handeln**

År 2001 utgjorde den genomsnittliga andelen ekologiska livsmedel ca 1 % av den totala livsmedelsanvändningen inom EU. De länder som använder högst andel ekologiska livsmedel är Österrike, Danmark, Nederländerna och Sverige. I dessa länder uppgick försäljningsandelen av ekologiska livsmedel redan 1997 till över 1 % och har därefter fortsatt att öka. Under 2004 uppgick andelen ekologiska livsmedel av den totala försäljningen i Danmark till 5 %. Andra europeiska länder som hade hög andel ekologiska livsmedel av den totala försäljningen var Sverige (3 %), Tyskland (2,6 %), Nederländerna (1,8 %) och Frankrike (1,3 %).²⁷² I Frankrike har det under 2009 skett en försäljningsökning för ekologiska produkter som resulterade i att omsättningen steg med nästan 4 miljarder till 29 miljarder kronor, eller 15 % av den totala försäljningen av livsmedel. För det första kvartalet 2010 visar mätningarna i Frankrike på en försäljningsökning för ekologiska produkter på mellan 15 och 35 % för olika varugrupper i detaljhandeln.²⁷³

Under 2008 uppgick de ekologiska livsmedlens marknadsandel till 6 % av den totala livsmedelsanvändningen i Danmark, vilket innebär att Danmark fortfarande hade tätposten i Europa när det gällde användningen av ekologiska livsmedel. De andra europeiska länder som hade högst marknadsandel ekologiska livsmedel under 2008 var Österrike (5,3 %), Schweiz (4,6 %), Sverige (4,3 %), Luxemburg (3,3 %) och Tyskland (3,1 %).²⁷⁴ Enligt officiell statistik steg den ekologiska försäljningen i Danmark under 2009 med 5,7 %. Alla varukategorier, förutom kött, ökade, och var tredje liter såld konsumtionsmjölk är nu ekologisk i Danmark. Inledningen av 2010 visar på en fortsatt ökning av försäljningen.²⁷⁵

Enligt den norska myndigheten Statens landbruksförvaltning visar en jämförelse mellan de nordiska länderna att Danmark och Sverige har kommit betydligt längre i jämförelse med Norge och Finland när det gäller andelen ekologiska livsmedel i dagligvaruhandeln.

²⁷² Europeiska gemenskapernas kommission 2005, Report organic farming in the European union facts and figures Bryssel 3 November 2005.

²⁷³ Webbplatsen www.ekoweb.nu och Bio Markt Info. 2010-06-11.

²⁷⁴ Kravs marknadsrapport 2010.

²⁷⁵ Webbplatsen www.ekoweb.nu.

TABELL 1. ANDEL EKOLOGISKA LIVSMEDEL AV DEN TOTALA OMSÄTTNINGEN I DAGLIGVARUHANDELN I NORDEN

	<i>Andel ekologiska dagligvaror av total omsättning 2007</i>	<i>Andel ekologiska dagligvaror av total omsättning 2008</i>
Danmark	5,4 %	6,0 %
Sverige	3,0 %	4,3 %
Norge	1,2 %	1,2 %
Finland	0,8 %	1,0 %

Källa: Statens landbruksförvaltning. Produksjon og omsetning av okologiske landbruksvarer. Rapport for 2009.

Sett till den årliga exporten av ekologiska produkter är Italien det land i Europa som ligger främst. Italien exporterar årligen ekologiska produkter till ett värde om ca 1 miljard svenska kronor.²⁷⁶

²⁷⁶ Webbplatsen www.ekoweb.nu och Organic Market Info.

2007/08:RFR1	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2007
2007/08:RFR2	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöversikt
2007/08:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet
2007/08:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat våld mot äldre, den 19 september 2007
2007/08:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Uppföljning av hur stormen Gudrun hanterats inom transport- och kommunikationsområdet
2007/08:RFR6	FÖRSVARsutskottet Utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Öppet seminarium om attityder till skatter
2007/08:RFR8	FÖRSVARsutskottet Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde
2007/08:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av Kriminalvårdens behandlingsprogram för män som dömts för våld i nära relationer
2007/08:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågningar hösten 2007 om trafikens infrastruktur
2007/08:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning den 22 november 2007 om tillstånd för digital marksänd tv
2007/08:RFR12	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att låta transportsektorn omfattas av ett system med handel av utsläppsrätter
2007/08:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets uppföljning av skogsbeskattningen
2007/08:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Förnybara drivmedels roll för att minska transportsektorns klimatpåverkan
2007/08:RFR15	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Åldreförsörjningsstödet i dagspressen 2002–2007
2007/08:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Anpassningen av trafikens infrastruktur när klimatet förändras
2007/08:RFR17	RIKSDAGENS UTSKOTT Riksdagens framtidsdag 2008 – konferensrapport

- 2007/08:RFR18 SOCIALUTSKOTTET
Socialutskottets offentliga utfrågning på temat Tillgänglighet inom hälso- och sjukvården
- 2007/08:RFR19 FINANSUTSKOTTET
Finansutskottets offentliga utfrågning Statlig arbetsgivarpolitik och jämställdhet
- 2007/08:RFR20 NÄRINGSUTSKOTTET OCH KULTURUTSKOTTET
Näringsutskottets och kulturutskottets offentliga utfrågning om upphovsrätt på Internet
- 2007/08:RFR21 TRAFIKUTSKOTTET OCH FÖRSVARsutskottet
Trafikutskottets och försvarsutskottets offentliga utfrågning om IT-säkerhet
- 2007/08:RFR22 FÖRSVARsutskottet
Försvarsutskottets offentliga utfrågning om kärnvapen och radiologiska hot
- 2007/08:RFR23 KONSTITUTIONsutskottet
Utvärdering av det kommunala partistödet
- 2007/08:RFR24 KULTURUTSKOTTET
Kulturutskottets offentliga utfrågning om de fem nationella minoriteternas kultur
- 2007/08:RFR25 FÖRSVARsutskottet
Försvarsutskottets offentliga utfrågning om utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
- 2007/08:RFR26 TRAFIKUTSKOTTET
Trafikutskottets offentliga utfrågning om godstransporter

2008/09:RFR1	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av pensionsvillkoren inom scenkonstområdet
2008/09:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat hemlöshet den 17 september 2008
2008/09:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet
2008/09:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Fiskpopulationer i svenska vatten. Hur påverkas de av fiske, övergödning och miljögifter?
2008/09:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Inventering av pågående forskning inom transportområdet 2008
2008/09:RFR6	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2009
2008/09:RFR7	FÖRSVARsutskottet Försvarsutskottets offentliga utfrågning om förhållandena i Afghanistan
2008/09:RFR8	CIVILUTSKOTTET Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden – En uppföljning
2008/09:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av kvinnor intagna i kriminalvårdsanstalt
2008/09:RFR10	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om kultur som kreativ tillväxtkraft
2008/09:RFR11	FINANSUTSKOTTET Finansieringsprincipens tillämpning
2008/09:RFR12	UTRIKESUTSKOTTET Gasfrågan och energisäkerhet i EU:s yttre förbindelser – utvecklingen till 2020
2008/09:RFR13	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet
2008/09:RFR14	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionella kontrollfunktioner

2009/10:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser för småskalig livsmedelsproduktion
2009/10:RFR2	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Svenska fiskbestånd med framtidsfokus
2009/10:RFR3	SOCIALUTSKOTTET Forskning som berör socialtjänstlagen och kompletterande regelverk
2009/10:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets och Statens medicinsk-etiska råds öppna seminarium om en ny fosterdiagnostisk metod den 22 oktober 2009
2009/10:RFR5	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om äldrefrågor den 26 november 2009
2009/10:RFR6	FÖRSVARSKOTTET Försvarskottets offentliga utfrågning om Afghanistan
2009/10:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel
2009/10:RFR8	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om funktionshindrade och scenrummet
2009/10:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om socialtjänstlagen med fokus på dess utformning och tillämpning inom socialtjänsten den 28 januari 2010
2009/10:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om den senaste tidens stora tågförseningar den 18 februari 2010
2009/10:RFR11	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om jämställdhet och maktstrukturer inom kulturens område
2009/10:RFR12	CIVILUTSKOTTET Näringslivets självregleringsorgan – utvecklingen sedan 2003
2009/10:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Samhällsekonomisk kalkylering – referat från trafikutskottets seminarium den 12 november 2009