



Förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter

2013/14:FPM72

Landsbygdsdepartementet

2014-04-28

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 180

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXX/XXX [förordningen om offentlig kontroll] och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007

KOM (2014) 179

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén Handlingsplan för den ekologiska produktionens framtid i Europeiska unionen

Sammanfattning

Ett förslag till förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter har presenterats av Europeiska kommissionen i ett paket. Det består av ett förslag till rättsakt och ett meddelande i form av en handlingsplan. Marknaden för ekologiska produkter inom EU har vuxit så kraftigt att varken den interna försörjningen eller lagstiftningen på området har hunnit med. Kommissionens rapport från 2013 visar att nuvarande produktionsregler inte tar tillräcklig hänsyn till hur efterfrågan utvecklas och inte heller till de farhågor och förväntningar som konsumenterna hyser. Märkningsreglerna uppfattas som komplicerade och svagheter i kontrollsystemen och handelsordningen har påträffats. Lagstiftningen är komplicerad och ger en tung administrativ börda, något som förhindrar småbrukare att gå med i unionens ordning för ekologisk produktion. Vissa av de undantag som har införts för att främja sektorns utveckling förefaller inte längre motiverade.

Den nya handlingsplanen för den ekologiska produktionens framtid i EU behandlar några av de problem som identifierats vid

konsekvensbedömningen i samband med översynen av EU:s politik för ekologisk produktion. I handlingsplanen redovisas Europeiska kommissionens strategi för ekologisk produktion samt kontroller och handel för det kommande årtiondet. Regeringen välkomnar en översyn av EU:s ekologiska regelverk och det lagstiftningspaket som nu kommissionen har presenterat. Det finns behov av att regelbundet se över lagstiftning för att åstadkomma förbättringar inom vissa områden. Syftet med den föreslagna förordningen ligger väl i linje med regeringens syn om att verka för effektiva och enklare regler samt för att minska företagens administrativa kostnader. Regeringen ser också positivt på att kommissionen valt att utarbeta en handlingsplan/strategi som syftar till att stödja sektorns tillväxt. Dock behövs ytterligare analyser för att ta slutlig ställning till förslaget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I samband med antagandet av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter gavs kommissionen i uppdrag att rapportera tillbaka om erfarenheterna kring tillämpningen.

Rådet antog slutsatser om kommissionens rapport vid jordbruks- och fiskerådet i maj 2013 som uppmanade medlemsstaterna och kommissionen att vidareutveckla sektorn för ekologiskt jordbruk på en ambitiös nivå. I i synnerhet skulle man se över de befintliga rättsliga ramarna för att uppnå större klarhet, förenkling och ökad användbarhet.

Översynen av lagstiftningen om ekologisk produktion ingår i kommissionens program för lagstiftnings ändamålsenlighet och resultat.

Översynen ger dessutom möjlighet att anpassa rådets förordning (EG) nr 834/2007 till Lissabonfördraget.

Syftet med förslaget om ekologisk produktion är att förbättra lagstiftningen genom att:

- (1) undanröja hindren för en hållbar utveckling av den ekologiska produktionen inom unionen,
- (2) säkra rättvisa konkurrensvillkor för jordbrukare och aktörer för att stärka den inre marknaden, och
- (3) bevara och stärka konsumenternas förtroende för ekologiska produkter.

Den nya handlingsplanen "Handlingsplan för den ekologiska produktionens framtid i Europeiska unionen" behandlar några av de problem som

identifierats vid konsekvensbedömningen i samband med översynen av EU:s politik för ekologisk produktion. I handlingsplanen redovisas kommissionens strategi för ekologisk produktion samt kontroller och handel för det kommande årtiondet.

Syftet med handlingsplanen är att stödja sektorns tillväxt, i synnerhet genom att undersöka nya lösningar på utbuds- och efterfrågeproblemen på medellång och lång sikt. Handlingsplanen syftar även till att främja nya partnerskap och engagera berörda aktörer i genomförandet, särskilt medlemsstater och intressenter.

Handlingsplanen bidrar till målen i Europa 2020-strategin och den reviderade gemensamma jordbrukspolitiken samt till målen i det sjunde miljöhandlingsprogrammet till 2020.

1.2 Förslagets innehåll

Produktionsregler

De särskilda produktionsreglerna samlas i en bilaga till den föreslagna förordningen, i syfte att öka tydligheten.

Produktionsreglerna stärks och harmoniseras genom att undantagen tas bort, utom i de fall då tillfälliga åtgärder är nödvändiga för att göra det möjligt att fortsätta eller återuppta den ekologiska produktionen i en katastrofsituation. Ekologiska jordbruksföretag måste förvaltas helt och hållet i enlighet med kraven för ekologisk produktion och retroaktivt godkännande av omställningsperioden är i princip inte längre möjligt. Samtliga ingredienser av jordbruksursprung som ingår i ekologiska bearbetade produkter måste vara ekologiska. Vidare är andra ekologiska aktörer än jordbrukare och aktörer som producerar alger och vattenbruksdjur, skyldiga att utveckla ett system för att förbättra sin miljöprestanda. Mikroföretag är dock undantagna denna regel.

Kontroll

Alla kontrollrelaterade bestämmelser samlas i en enda lagtext inom ramen för kommissionens förslag till en förordning om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom livsmedels- och fodersektorn. Följaktligen kommer aktörerna, de behöriga myndigheterna, kontrollmyndigheterna och kontrollorganen inte längre att behöva konsultera två olika rättsakter med kontrollbestämmelser.

Kontrollernas effektivitet stärks enligt kommissionen genom att produktionsreglerna förtydligas, förenklas och harmoniseras och genom att ett antal undantag från produktionsreglerna tas bort. Vissa undantag som

finns idag har lett till olika tolkningar och praxis i medlemsstaterna och har gjort förvaltningen, övervakningen och kontrollen mer komplicerad.

Kommissionen önskar stärka den riskbaserade strategin för offentlig kontroll genom att ta bort kravet på att årligen kontrollera överensstämmelse för alla aktörer. Detta kommer att göra det möjligt att anpassa kontrollfrekvensen, så att aktörer med en låg riskprofil kontrolleras mer sällan än aktörer med högre riskprofil. Särskilda bestämmelser införs i syfte att öka öppenheten när det gäller avgifter som kan tas ut för kontrollerna. Dessutom stärks bestämmelserna om offentliggörande av uppgifter om aktörerna och deras certifieringsstatus.

Ett system för gruppcertifiering införs för småbrukare i syfte att minska kostnaderna för inspektion och certifiering och den administrativa bördan i samband med detta. Det införs särskilda bestämmelser om bättre spårbarhet och bedrägeribekämpning. Aktörerna får inte kontrolleras av olika kontrollmyndigheter eller kontrollorgan för samma produktgrupp i olika etapper av den ekologiska produktionskedjan.

Särskilda bestämmelser införs också för att harmonisera de åtgärder som bör vidtas när icke godkända produkter eller ämnen upptäcks.

Övrigt

I förslaget anges slutligen också vilka åtgärder som bör vidtas i hela EU vid bristande efterlevnad för att säkra en rättvis behandling av aktörerna, en väl fungerande inre marknad och för att bevara konsumenternas förtroende.

Handelsordningen är avsedd att förbättra konkurrensvillkoren för de ekologiska aktörerna i Europeiska unionen och i tredjeländer och att sörja för fortsatt förtroende från konsumenternas sida. Möjligheten att ingå likvärdighetsavtal med tredjeländ kvarstår medan systemet med unilateral likvärdighet, d.v.s. importtillstånd som utfärdas av medlemsstaterna, avvecklas.

Handlingsplanen

Europeiska kommissionen har bedömt att den övergripande utmaningen för den ekologiska sektorn är att säkra stadigt ökande utbud och efterfrågan och samtidigt behålla konsumenternas förtroende. Det är väsentligt att garantera systemets trovärdighet och mervärdet på lång sikt.

För att möta de utmaningarna har kommissionen ägnat särskild uppmärksamhet åt möjliga synergieffekter mellan EU:s politik och instrument, innovativa idéer som framkommer vid samråd, kopplingar till forskningsinitiativ, behovet av att öka konsumenternas förtroende och medvetenhet och handeln med tredjeländer.

Handlingsplanen för perioden fram till 2020 som innehåller 18 åtgärder kommer därför att inriktas på tre prioriterade områden. Det första är att göra EU:s ekologiska producenter mer konkurrenskraftiga genom att

- öka medvetenheten om och synergieffekterna hos EU:s instrument med inriktning på ekologisk produktion,
- åtgärda tekniska brister i den ekologiska produktionen, genom forskning och innovation och spridning av resultaten,
- öka informationen om sektorn för ekologisk produktion, och om marknaden och handeln.

Det andra prioriterade området är att befästa och öka konsumenternas förtroende för det europeiska systemet för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk, liksom förtroendet för importerade ekologiska produkter, särskilt när det gäller kontrollåtgärderna.

Det tredje prioriterade området är att stärka EU:s system för ekologisk produktion vad gäller EU:s externa relationer.

Kommissionen rekommenderar medlemsstaterna att bland annat utnyttja de möjligheter och verktyg för att stödja ekologiskt jordbruk som står till förfogande inom den nya rättsliga ramen för landsbygdsutveckling, för blå tillväxt och för den gemensamma fiskeripolitiken.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Nationella bestämmelser som kompletterar nuvarande förordning (EG) nr 834/2007, finns i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion samt i Jordbruksverkets och

Livsmedelsverkets myndighetsföreskrifter. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om kontrollmyndigheternas och kontrollorganens uppgifter och behörighet, kontroll, sanktioner samt överklagande. Förslaget kan antas innebära betydande förändringar när det gäller kontroll och kontrollmyndigheternas och kontrollorganens uppgifter. Förslaget kan antas innebära en övergång till ett mer riskbaserat kontrollförfarande. Även myndighetsföreskrifter kan antas behöva ändras med anledning av förslaget.

Omfattningen kan dock inte till fullo bedömas innan innehållet fastställts i de delegerade akter och genomförandakter som den föreslagna förordningen hänvisar till.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Det är i dagsläget inte möjligt att närmare bedöma vilka budgetära eller samhällsekonomiska konsekvenser genomförandet av förslaget i sin helhet kommer att få för Sverige. Fortsatta analyser och konsekvenser av förslagen,

inklusive bedömningar av kostnaderna och möjligheten att hantera dessa inom befintliga ramar, är nödvändiga för att kunna ta slutlig ställning i sak.

Kommissionen har presenterat en konsekvensanalys (SWD (2014) 65 slutlig).

Under hela processen har särskild uppmärksamhet ägnats åt förenklingar. Det scenario som valts ut kommer enligt kommissionen att bidra till följande:

- Tydligare bestämmelser om tillämpningsområde, produktionsregler, märkning och kontroll.
- Ineffektiva bestämmelser tas bort.
- Medlemsstaternas möjlighet att bevilja undantag från reglerna begränsas.
- Importordningen förenklas.
- Villkoren för småjordbrukare förenklas, särskilt genom införandet av gruppcertifiering.

Vad gäller administrativa kostnader kommer föreliggande förslag att leda till att 37 av de 135 befintliga informationsskyldigheterna för aktörer inom ekologisk produktion och förvaltningar tas bort.

I förslaget avsätts en budget för tekniskt stöd (databas utsäde etc).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar en översyn av regelverket. För att ta slutlig ställning till förslagens alla delar kommer ytterligare analyser att krävas.

Regeringen ställer sig positiv till syftet med den föreslagna förordningen som innebär enklare regler, minskad administrativ börda, rättvisa konkurrensvillkor för jordbrukare och stärkt konsumentförtroende för ekologiska produkter. Regeringen stödjer kommissionens intentioner att göra det lättare för jordbrukare att gå över till ekologiskt jordbruk. Regeringen ser också att en ökad ekologisk odling bidrar till uppfyllelsen av flera nationella miljö kvalitetsmål, bl.a. *Giffri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Regeringen ser positivt på att en handlingsplan tas fram i syfte att hjälpa ekologiska jordbrukare, producenter och handlare att anpassa sig till de nya reglerna och hantera framtida utmaningar.

Ytterligare analyser behövs för en mer utvecklad ståndpunkt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2013/14:FPM72

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända i nuläget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända i nuläget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissbehandlingen är ännu inte påbörjad.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 42 första stycket och artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Beslut fattas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget innebär en översyn av en befintlig kvalitetsordning inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Unionen har delad behörighet med medlemsstaterna när det gäller regelverket för produktion av jordbruksprodukter och livsmedel och handeln med dessa på marknaden i Europeiska unionen och åtgärder för att garantera att den inre marknaden för ekologiska produkter fungerar korrekt.

En ordning för ekologisk produktion som omfattar hela unionen, som en del av den övergripande gemensamma jordbrukspolitiken, är mer effektivt än 28 individuella system. En sådan ordning möjliggör dessutom en starkare och mer konsekvent handelspolitik gentemot globala handelspartner, särskilt genom att unionens förhandlingsposition stärks.

Reglering på EU-nivå av ekologisk produktion och märkning främjar den fria rörligheten och tillgängligheten av sådana produkter. Avsaknad av reglering på EU-nivå inom detta område skulle leda till att ett flertal olika regelsystem skulle gälla på den inre marknaden för ekologiska produkter. Sammantaget anser regeringen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Lagstiftningspaketet om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter antogs av kommissionen den 25 mars 2014. En första behandling i rådsarbetsgrupp hölls den 10 april.

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet. I övrigt är i nuläget Europaparlamentets planer för behandling av förslaget inte kända.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket ansvarar för en remissbehandling av förslaget. Remitteringen innefattar en möjlighet att lämna in synpunkter skriftligen.

4.2 Fackuttryck/termer

Konsekvensbedömningsrapporten av EU:s politik för ekologisk produktion:
http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2013_en.html

Europa 2020-strategin: KOM(2010) 2020: Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

Miljöhandlingsprogramet: Europaparlamentets och rådets beslut nr 1386/2013/EU om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – Att leva gott inom planetens gränser.

Blå tillväxt: en långsiktig strategi som ska stödja hållbar tillväxt i havs- och sjöfartssektorerna som helhet. Haven och oceanerna är drivkrafter för den europeiska ekonomin med stor innovations- och tillväxtpotential. Blå tillväxt är den integrerade havspolitikens bidrag till Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla.