

Regeringens skrivelse

2005/06:88

Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och
inriktning till 2010

Skr.
2005/06:88

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2006

Göran Persson

Ann-Christin Nykvist
(Jordbruksdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I denna skrivelse redovisar regeringen sin bedömning av målen för ekologisk produktion och inriktningen för arbetet med konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor till 2010. Regeringens bedömning är att den certifierade ekologiska odlingen vid utgången av 2010 minst bör uppgå till 20 % av landets jordbruksmark. Den certifierade ekologiska produktionen av mjölk, ägg och kött från idisslare bör öka markant. Slutligen bör den certifierade produktionen av griskött och matfågel 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 bör konsumtionen av certifierade ekologiska livsmedel i offentlig sektor öka. Inriktningen bör vara att 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel skall avse ekologiska livsmedel 2010.

Ekologiskt jordbruk innebär odling och djurhållning där man strävar efter miljöhänsyn, resurshushållning och en hög självförsörjningsgrad. Ekologisk produktion som är certifierad ger rätt att benämna och marknadsföra produkten som ”ekologisk”. Ekologisk produktion är från en samhällelig utgångspunkt ett medel i arbetet med att nå de nationella miljö kvalitetsmålen, främst *Ett rikt odlingslandskap*, *Giftfri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* men även *Grundvatten av god kvalitet*. Ekologisk produktion kan också bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning* och *Begränsad klimatpåverkan*. Det övergripande målet för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Riksdagen har fattat beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställt 16 nationella miljö kvalitetsmål (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3). Flera av

dessa 16 miljö kvalitetsmål berör jordbruket. Ekologisk produktion bidrar till att nå flera av miljö kvalitetsmålen. Skr. 2005/06:88

1	Ärendet och dess beredning.....	4
2	Bakgrund	5
2.1	Definition	5
2.2	EU:s regelverk	6
2.3	Kontroll, tillsyn och märkning.....	6
2.4	Ekologisk produktion i Sverige	7
2.4.1	Miljöersättning till ekologiskt jordbruk.....	7
2.4.2	Omfattningen av den ekologiska produktionen	7
2.4.3	Marknadsutveckling och konsumtion.....	10
3	Mål för ekologisk produktion.....	11
4	Inriktningen för arbetet med konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor.....	15
5	Åtgärder och kostnader.....	17
5.1	Åtgärder	17
5.2	Kostnader	19
	Bilaga 1: Jordbruksverkets förslag	22
	Bilaga 2: Förteckning över remissinstanser.....	24
	Bilaga 3: Förslag i slutbetänkandet Bilen, Biffen, Bostaden, Hållbara laster - Smartare konsumtion (SOU 2005:51) rörande konsumtion av ekologiska livsmedel	25
	Bilaga 4: Förteckning över remissinstanser.....	26
	Protokoll från regeringssammanträdet.....	29

I denna skrivelse redovisar regeringen sin bedömning av målen för ekologisk produktion och inriktningen för arbetet med konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor till 2010.

Riksdagen lade 1994 fast målet att 10 % av den svenska åkerarealen skall vara ekologiskt odlad 2000 (prop. 1993/94:157, bet. 1993/94: JoU22, rskr. 1993/94:272). Målet uppnåddes under 1999. I propositionen Hållbart fiske och jordbruk anförde regeringen att den ekologiska produktionen bör ses som en del i en strategisk satsning för ett hållbart svenskt jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JOU09). I skrivelsen En hållbar utveckling av landsbygden, m.m. (skr. 1999/2000:14, bet. 1999/2000: MJU2, rskr. 1999/2000:91) fastslog regeringen nya mål för ekologisk produktion till 2005. Dessa lyder:

”Den ekologiskt odlade arealen bör fördubblas (20 %) till år 2005 och den ekologiska animalieproduktionen bör öka. 10 % av antalet mjölkkor och slaktdjur av nöt och lamm bör finnas i ekologisk produktion till år 2005. Konsumenternas efterfrågan på ekologiska livsmedel är avgörande för om målen kan nås.”

Regeringen anförde också i skrivelsen att den ekologiska produktionen från en samhällelig utgångspunkt är ett medel i arbetet med att nå flera av de nationella miljömålen och 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. Måluppfyllelsen gällande regeringens mål för den ekologiska produktionen 2005 bedöms vara god även om målen inte har nåtts fullt ut på alla områden.

Det övergripande målet för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Riksdagen fattade i april 1999 beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljö kvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). I november 2001 antog riksdagen delmål och åtgärdsstrategier i syfte att nå 14 av de 15 miljö kvalitetsmålen (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Den 1 november 2005 beslutade riksdagen om ett 16:e miljö kvalitetsmål Ett rikt växt- och djurliv samt att revidera vissa delmål för några av de övriga miljö kvalitetsmålen (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3). Miljö kvalitetsmålen är sektorsövergripande och beskriver den kvalitet eller det tillstånd för miljön och dess natur- och kulturreсурser som är långsiktigt ekologiskt hållbart och som miljöarbetet skall sikta mot. Flera av de 16 miljö kvalitetsmålen berör jordbruket.

Regeringen bedömer att det kommer att vara svårt att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* i sin helhet och att det därför kan finnas behov av att ytterligare åtgärder vidtas. Den ekologiska produktionen bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* såväl som andra miljö kvalitetsmål.

Den 27 november 2003 gavs Jordbruksverket i uppdrag av regeringen att lämna förslag till nya mål för ekologisk produktion till 2010. Den 1 november 2004 lämnade Jordbruksverket sitt förslag Mål för ekologisk produktion 2010 (Rapport 2004:19). En sammanfattning av förslaget

finns i *bilaga 1*. Förslaget har remitterats. En förteckning över remissinstanser finns i *bilaga 2*.

En särskild utredare tillkallades 2004 för att precisera begreppet hållbar konsumtion och för att föreslå en handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen (dir. 2004:37). I december 2004 överlämnades delbetänkandet Hållbara laster - konsumtion för en ljusare framtid (SOU 2004:119) och i maj 2005 slutbetänkandet Bilen, Biffen, Bostaden, Hållbara laster - Smartare konsumtion (SOU 2005:51). I betänkandena lämnas bl.a. förslag på mål för konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor. Betänkandena har remissbehandlats. Remissen av slutbetänkandet omfattade inte de förslag som rör skatt, tull och avgifter. En sammanfattning av förslaget finns i *bilaga 3*. En förteckning över remissinstanser finns i *bilaga 4*.

Skrivelsen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna.

2 Bakgrund

2.1 Definition

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 förnyelsebara 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 växtnäringsförsörjningen. 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 lägre djurtäthet som är anpassad till tillgänglig spridningsareal för stallgödseln ger möjlighet till ett effektivt utnyttjande av dess växtnäringsinnehåll och minskad risk för växtnäringsförluster till vatten. Inom ekologisk produktion är i flera fall överskottet av kväve i produktionen mindre än i konventionell produktion, något som minskar risken för kväveförluster. Inom ekologisk odling är också arealen bevuxen yta högre, vilket även det är viktigt för minskad kväveutlakning. Genom att inte använda handelsgödselkväve finns det inom den ekologiska odlingen goda förutsättningar för en lägre energiåtgång än vid konventionell odling. Etiska frågor är av stor betydelse för hur djuren hanteras och åtgärder som ökar djurens möjlighet till naturligt beteende främjas. Djuren i ekologisk produktion utfodras huvudsakligen med ekologiskt odlat foder, och andelen grovfoder i foderstaten är ofta högre än i konventionell produktion, vilket är viktigt för djurens hälsa och välbefinnande. Utöver de djurskyddsbestämmelser som gäller för all djurhållning, ställs ytterligare krav på bl.a. stallmiljö och möjlighet till utevistelse.

Den ekologiska produktionen i Sverige växte fram under 1980-talet. Det första statliga stödet till ekologisk produktion (då kallad alternativ odling) inrättades 1989. Under 1990-talet skedde en stor ökning av omfattningen av den ekologiska produktionen i Sverige.

2.2 EU:s regelverk

I juni 1991 antog rådet förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel (EGT L 198, 22.7.1991, s.1 Celex 31991R2092). Denna förordning har kompletterats i flera omgångar och särskilt 1999 då rådet utvidgade förordningens tillämpningsområde till att omfatta ekologisk djuruppfödning. EU:s regler för ekologisk produktion omfattar odling, animalieproduktion, förädling, märkning, import och kontroll av ekologiskt framställda jordbruksprodukter och livsmedel. EU:s förordning utgör minimiregler som måste följas av alla som producerar eller hanterar ekologiska produkter och livsmedel. Den 14 juni 2004 presenterade EU-kommissionen en handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk som bl.a. innehåller förslag till utveckling av regelverket. Handlingsplanen lägger också grunden till en strategi för hur den ekologiska produktionen skall utvecklas inom EU. Som ett led i arbetet med handlingsplanen presenterade EU-kommissionen den 21 december 2005 ett förslag till ny förordning som enligt förslaget skall ersätta nuvarande regelverk fr.o.m. 2009.

2.3 Kontroll, tillsyn och märkning

Enligt EU:s förordning om ekologisk produktion skall medlemsländerna upprätta ett särskilt kontrollsystem. Bland annat skall behöriga myndigheter utses på området och kontrollorgan godkännas enligt krav i lagstiftningen. Jordbruksverket och Livsmedelsverket är i svensk lagstiftning utpekade som behöriga myndigheter. Den privata organisationen KRAV har godkänts av myndigheterna som kontrollorgan och är sedan 2002 det enda godkända kontrollorganet i Sverige. Det råder således för närvarande ingen konkurrens på certifieringsmarknaden gällande ekologisk produktion.

Förutom kontroll enligt EU:s regler arbetar KRAV också med kontroll enligt egna utarbetade villkor som på vissa punkter är strängare än EU:s regler. Exempelvis innehåller KRAV:s regler villkor som i högre utsträckning premierar djurens naturliga beteenden.

I Sverige kan certifiering ske enligt EU:s regler, vilket ger rätt att benämna produkten "ekologisk" och att använda EU:s logotyp för ekologisk produktion. Utöver denna certifiering har producenter även möjlighet att certifieras enligt KRAV:s egna villkor, vilket ger rätt att använda KRAV:s logotyp. Eftersom KRAV:s villkor inbegriper EU:s regler får de producenter som är anslutna till KRAV:s villkor även använda benämningen "ekologisk" och EU:s logotyp. I båda fallen utför KRAV kontrollerna. En övervägande majoritet av de certifierade ekologiska producenterna i Sverige är certifierade enligt KRAV:s privata villkor.

2.4.1 Miljöersättning till ekologiskt jordbruk

I Sverige tillämpar man i dagsläget en modell för ersättningen till ekologiskt jordbruk som innebär att det inte krävs att produktionen skall vara certifierad för att få miljöersättning för ekologiskt jordbruk. Sverige är ensamt i EU om att tillämpa denna modell. Miljöersättningen, vilken finansieras inom ramen för Sveriges miljö- och landsbygdsprogram, lämnas både för växtodling och för animalieproduktion. Reglerna för att få miljöersättning är baserade på EU:s lagstiftning om ekologisk produktion samt i viss utsträckning på KRAV:s regler vad gäller djurhållning. Kontrollen av den produktion som inte är certifierad men som får miljöersättning, genomförs av Jordbruksverket och länsstyrelserna. Av den totala ekologiska odlingen i Sverige är för närvarande ca 35 % certifierad och en stor del av den ekologiska produktionen får därför inte marknadsföras som "ekologisk". Denna produktion når marknaden och konsumenten som konventionella produkter. Målen för ekologisk produktion till 2005 har avsett den totala ekologiska produktionen i Sverige, dvs. den som får miljöersättning vare sig den är certifierad eller ej. Som framgår i denna skrivelse är det emellertid regeringens bedömning att målet för ekologisk produktion skall avse certifierad produktion.

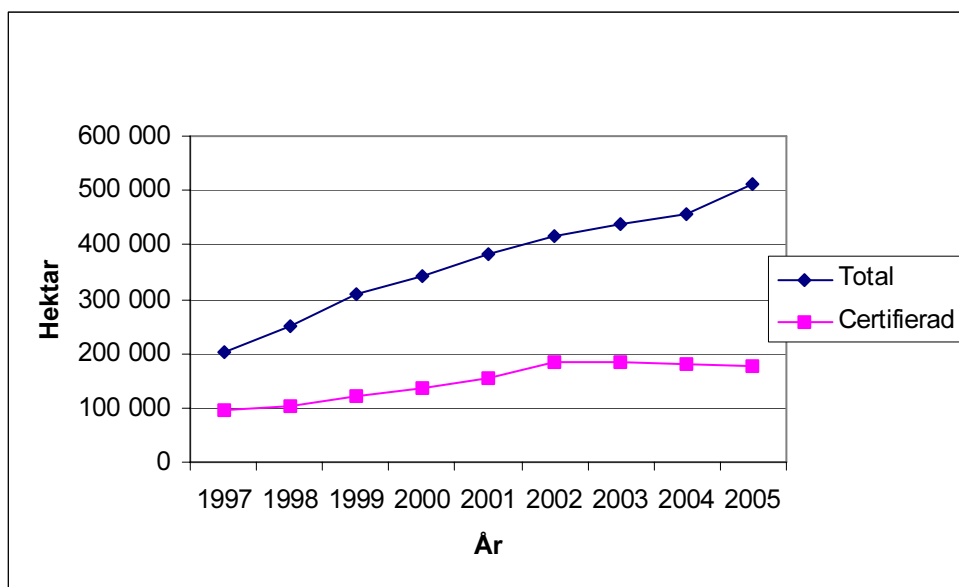
2.4.2 Omfattningen av den ekologiska produktionen

Växtodling

I Sverige var 2004 ca 457 000 ha åkermark ekologiskt odlad varav ca 180 000 ha var certifierad. Detta är ca 17 respektive 7 % av den totala åkerarealen. Preliminär statistik för 2005 visar att den ekologiska åkerarealen har ökat och uppgår till ca 510 000 ha, vilket är ca 19 % av den totala åkerarealen i landet. Regeringens mål på 20 % år 2005 är därmed nästan uppnått. Den ekologiska produktionen i Sverige är förhållandevis stor i ett internationellt perspektiv. Jämförelsevis var den ekologiska åkerarealen i EU 2002 ca 3,3 % av den totala åkerarealen. I diagram 1 visas utvecklingen av den ekologiska åkerarealen i Sverige från 1997 till 2005.

Diagram 1 Utvecklingen av den ekologiska åkerarealen från 1997 till 2005 (ha)

Skr. 2005/06:88



Som framgår i diagrammet har den certifierade andelen ekologisk areal ökat långsammare än den totala ekologiskt odlade arealen. Mellan 2003 och 2005 minskade den certifierade ekologiskt odlade arealen till och med något. Skälen till att inte fler ekologiska producenter är certifierade är flera bl.a. avgifter för certifiering samt flaskhalsar i förädlingsledet som medför att det kan vara svårt för primärledet att få avsättning för produktionen. Under senare år har också förutsättningar för primärledet till avsättning av sina produkter försämrats inom vissa områden. Exempelvis finns det idag ingen möjlighet att slakta ekologiskt kött i Norrland. Förädlingsmöjligheterna för ekologisk mjölk har emellertid förbättrats under senare tid.

Cirka 195 000 hektar eller ca 38 % av den ekologiska åkerarealen är belägen i slättbygd. Andelen av den totala åkerarealen som är ekologiskt odlad är emellertid fortfarande avsevärt mindre i slättbygderna än i landets skogs- och mellanbygder. Exempelvis var andelen ekologiskt odlad åkerareal 2005 ca 55 % (ca 23 600 ha) i Jämtlands län och knappt 6 % (ca 25 700 ha) i Skåne. Regionala skillnader är emellertid betydligt mindre i den certifierade ekologiska produktionen.

Vall har en mycket viktig roll i den ekologiska odlingen och är ett givet inslag i växtföljden för de flesta produktionsinriktningar i det ekologiska jordbruket. Den ekologiska vallen försörjer bl.a. marken med kväve, reglerar ogräs och skadedjur samt ökar mullhalten. Ekologisk djurhållning kräver också en foderstat med högre andel grovfoder, vilket ökar behovet av vallareal. Andelen vall är därför högre i ekologisk produktion jämfört med konventionell produktion. Vall är också en gröda som är relativt enkel att odla med god avkastning även i ekologisk produktion. Spannmål och andra ettåriga grödor har motsvarande mindre andel i den ekologiska odlingen. Detta innebär att miljöeffekten av omläggningen uppkommer inte bara genom att odling av ettåriga grödor övergår till att bedrivas utan handelsgödsel och kemisk bekämpning, utan även genom att andelen ettåriga grödor minskar till förmån för en ökad

andel vall. En ekologisk omläggning av en konventionell spannmålsgård innebär att vall kommer in i växtföljden.

Den ekologiska odlingen av vall i Sverige är emellertid mycket större än vad som kan förklaras av dessa faktorer. På motsvarande sätt är odlingen av ettåriga grödor som t.ex. spannmål och oljeväxter mycket mindre än vad som kan förklaras av samma faktorer. Preliminära uppgifter från 2005 visar att ca 68 % (ca 345 000 ha) av den totala ekologiska åkerarealen utgör vallodling, medan ca 17 % är spannmål och endast ca 1 % är oljeväxter, potatis och sockerbeter. Motsvarande procentandelar för hela det svenska jordbruket 2005 var 39 %, 38 % respektive ca 6 %. Denna stora skillnad är betydligt mindre i den certifierade arealen, där procentsatserna 2005 var 46 %, 33 % respektive ca 3 %. Med andra ord är det den icke-certifierade arealen som till mycket stor del består av vall och till mycket liten del av spannmål och oljeväxter. Av den totala vallarealen inom stödet till ekologisk produktion fanns 2005 cirka 185 000 ha på jordbruk utan ekologisk animalieproduktion, och cirka 100 000 ha fanns på jordbruk som ej har animalieproduktion.

I den certifierade ekologiska produktionen är vallodlingen inte lika dominerande som i den icke-certifierade ekologiska produktionen. Vidare så omfattar den certifierade ekologiska produktionen ett större inslag av sådana grödor där man i den konventionella odlingen använder en förhållandevis stor mängd bekämpningsmedel. Eftersom omläggningen till certifierad produktion i större utsträckning än den icke-certifierade ekologiska produktionen sker i intensiva jordbruksområden och med grödor som normalt odlas med hjälp av bekämpningsmedel, bedöms den uppnådda miljönyttan från en omläggning till certifierad produktion ha varit större jämfört med omläggning till icke-certifierad ekologisk produktion.

Animalieproduktion

Målet för ekologisk animalieproduktion till 2005 är att 10 % av alla mjölkkor och slaktdjur av nöt och lamm bör finnas i ekologisk produktion. Totalt sett finns mer än 10 % av dessa djurslag i ekologisk produktion. Fördelat per djurslag är emellertid andelen mjölkkor lägre än 10 % och beräknas till ca 6–7 %. Cirka 5,8 % av mjölkorna i landet var certifierade 2005.

Andelen certifierade nöt för slakt var 2005 ca 5,5 %. Det saknas tillförlitlig statistik avseende den totala andelen ekologiska nötdjur för slakt i landet men den beräknas vara högre än den certifierade andelen. Beräkningar pekar på att antalet lamm i ekologisk produktion 2005 var ca 40 % av det totala antalet lamm. Andelen lamm i certifierad ekologisk produktion 2005 var emellertid endast ca 8,5 %. Ett stort antal av de lamm och nötdjur för slakt som finns i ekologisk produktion är således inte certifierade.

Den förhållandevis höga andelen slaktdjur av nöt och lamm i ekologisk produktion kan främst förklaras av att det krävs relativt små förändringar i produktionen vid en omläggning av dessa djurslag från konventionell till ekologisk produktion.

För gris och fjäderfå saknas kvantitativa mål för produktionen till 2005. Preliminär statistik visar att andelen gris i ekologisk produktion 2005 var endast ca 0,8 %. Nära nog hela produktionen var certifierad.

För fjäderfäproduktion lämnas inte miljöersättning för ekologisk produktion, vilket innebär att den totala ekologiska produktionen är lika med den certifierade produktionen. Andelen slaktkyckling i ekologisk produktion var 2005 mindre än 0,1 %. Dock kan antalet slaktade ekologiska kycklingar variera mycket mellan åren. Motsvarande andel för värphöns var 2005 ca 7,3 %.

Den ekologiska produktionen av gris och matfågel är mycket liten och proportionellt betydligt mindre än dessa produktionsinriktningars andel i den konventionella animalieproduktionen. Den främsta förklaringen till detta är att skillnaderna mellan konventionell och ekologisk produktion av gris och matfågel är mycket stora, bl.a. när det gäller krav på utevistelse i den ekologiska produktionen. Den nuvarande ersättningsformen för ekologisk djurhållning missgynnar också djurslag som har en spannmålsbaserad foderstat. En ökad omläggning av gris- och matfågelsproduktionen skulle innebära en ökad omläggning av foderproducerande spannmålsarealer, vilka i dagsläget odlas med insatser av kemiska bekämpningsmedel och handelsgödsel.

2.4.3 Marknadsutveckling och konsumtion

Marknad

År 2003 omsatte världsmarknaden för ekologiska produkter ca 25 miljarder dollar och 2004 ca 27–28 miljarder dollar. Marknaden för ekologiska produkter växer främst i Europa och i Nordamerika, men även de mindre marknaderna såsom Asien och Australien växer. Den globala ekologiska marknaden växer för tillfället med 7–9 % per år. I Europa är tillväxttakten ca 5–7 %. I Sverige har marknaden för ekologiska livsmedel ökat kraftigt de senaste tio åren. Ökningen har varit i genomsnitt ca 25 % dock med en avstannande tillväxt under de senaste åren. Statistik från KRAV visar att försäljningen av ekologiska livsmedel ökade med 11,5 % mellan 2003 och 2004. Även antalet ekologiska produkter på marknaden har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. I dagsläget finns ca 4 000 olika ekologiska produkter certifierade i Sverige. Försäljningsvärdet på ekologiska livsmedel i konsumentledet är ca 3,5–4 miljarder kronor. Trots den positiva utvecklingen i Sverige är de ekologiska livsmedlens andel av den totala livsmedelsmarknaden endast ca 2–3 % vilket är betydligt lägre än i t.ex. Danmark.

I Sverige sker den största delen av försäljningen av ekologiska produkter genom dagligvaruhandeln. Cirka 7 % av den ekologiska maten säljs direkt från producent till konsument via gårdsbutiker och marknader.

Av den totala marknaden för ekologiska livsmedel utgör den importerade delen ca 20 %. Frukt, bär och grönsaker hör till de produkter som importeras i stor utsträckning. Det sker även en export av ekologiska produkter som t.ex. spannmål.

Det finns s.k. flaskhalsar på den ekologiska marknaden. I vissa delar av landet finns det inte tillgång till en förädlingsinfrastruktur, t.ex. certifierade slakterier, som hanterar ekologiska råvaror samtidigt som det kan finnas en efterfrågan i konsumentledet. Förädlings- och försäljningsledet vågar inte alltid satsa och investera i förädlings- och marknadsbearbetning förrän det kan garanteras att en råvara finns i tillräcklig mängd

under en längre tid och är av god kvalitet samt att producenten kan garantera leveranssäkerhet. Föränderliga obalanser i utbud och efterfrågan försvårar också förutsättningarna för en stabil utveckling av produktion, förädling och försäljning.

Konsumtion

I dag utgör konsumtionen av ekologiska livsmedel 2–3 % av den totala konsumtionen av livsmedel i Sverige. Andelen är således betydligt mindre än den ekologiska åkerarealens andel av den totala åkerarealen i landet. Studier visar att konsumenternas attityder till ekologisk produktion skiljer sig från faktiska köpvanor. Endast en liten andel konsumenter är trogna köpare trots att en stor andel har en positiv inställning till ekologiska produkter. Att en stor andel konsumenter har en positiv inställning till ekologiska produkter bedöms emellertid innebära en potential för en fortsatt positiv utveckling av marknaden. För att kunna utnyttja denna potential är det viktigt att produktutbudet ökar och att insatserna då det gäller marknadsföring fortsätter. Huvudansvaret för detta ligger hos marknadsaktörer.

Priserna på ekologiska produkter är normalt sett högre än för motsvarande konventionella produkter. Detta beror både på lägre avkastning samt högre produktionskostnader i jordbruket och på merkostnader till följd av särhantering i senare led samt att betalningsviljan är högre. Prisskillnaderna varierar emellertid mycket beroende på produkt, märke och butikstyp och det är svårt att finna ett mönster i variationen. Studier visar att merpriserna för ekologiska livsmedel i Sverige är förhållandevis låga i jämförelse med andra EU-länder. En undersökning från Konsumentverket från hösten 2005 visar på att den procentuella genomsnittliga merkostnaden för ekologiska livsmedel är ca 30 %. Tillgången på ekologiska livsmedel varierar mellan olika livsmedelsgrupper och långt ifrån alla butiker har ett brett sortiment. Det är också stor skillnad i utbudet av ekologiska varor mellan och inom butikskedjorna.

För närvarande finns det inte någon tillförlitlig statistik över hur den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel ser ut. Enligt en enkätundersökning, genomförd av den ideella föreningen Ekocentrum – informationscentrum för ekologiska produkter, ligger andelen ekologiska livsmedel på cirka 2,5 % av den totala offentliga konsumtionen av livsmedel bland kommuner för 2004. Andelen varierar emellertid mycket mellan kommuner.

3 Mål för ekologisk produktion

Regeringens bedömning: Vid utgången av 2010 bör den certifierade ekologiskt odlade jordbruksmarken minst uppgå till 20 % av landets jordbruksmark. Den certifierade ekologiska produktionen av mjölk, ägg och kött från idisslare bör öka markant. Slutligen bör den certifierade produktionen av griskött och matfågel öka kraftigt. Konsumenternas efterfrågan och marknadsutvecklingen är avgörande för om målen kan nås.

Jordbruksverks förslag: Jordbruksverket föreslår att till 2010 skall 15 % av jordbruksmarken, 10 % av antalet mjölkkor, ungnöt, lamm och värphöns samt 1 % av produktionen av griskött och matfågel finnas i certifierad ekologisk produktion. Regeringens bedömning är emellertid att den certifierade ekologiska odlingen bör uppgå till 20 % av landets jordbruksmark 2010. Vidare bedömer regeringen att den certifierade ekologiska produktionen av mjölk, ägg och kött från idisslare bör öka markant och att den certifierade produktionen av griskött och matfågel bör öka kraftigt.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna som tar ställning till Jordbruksverkets förslag om mål för ekologisk produktion till 2010 instämmer i förslaget. Flera remissinstanser betonar att marknadsutvecklingen är avgörande för att nå målen. Några remissinstanser stödjer i princip Jordbruksverkets förslag men menar att de kvantitativa nivåerna på målen bör anpassas. *Ekologiska lantbrukarna* menar att det kvantitativa målet för certifierad areal bör höjas till 25 % medan *Svenska Naturskyddsföreningen* föreslår 20 %. Några remissinstanser menar att målet för lamm i certifierad ekologisk produktion bör höjas. Andra remissinstanser menar emellertid att målen kan vara för högt satta. Några instanser betonar att förutsättningarna för att bedriva lantbruk i skogs- och mellanbygder inte får försämrats genom att målen är kopplade till certifierad produktion. Endast ett par instanser ifrågasätter fullt ut den föreslagna kopplingen av målen till den certifierade produktionen. Några instanser påpekar emellertid att det saknas ett tydligt samband mellan certifiering och miljönytta.

Ekologiska lantbrukarna, *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att målen bör kompletteras med mål för den totala ekologiska produktionen, dvs. inte bara den som är certifierad. *Ekologiska lantbrukarna* och *Svenska Naturskyddsföreningen* föreslår 30 % för den totala ekologiska åkerarealen.

En majoritet av remissinstanserna anser att det behövs mål för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel. Flera av dessa hänvisar till förslaget till mål för konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor som lämnas i delbetänkandet *Hållbara laster – Konsumtion för en ljusare framtid* (SOU 2004:119). Flera instanser pekar på en kraftig marknadsutveckling och på ett stort behov av åtgärder för att nå målen.

Skälen för regeringens bedömning:

Ekologisk produktion från en samhällslig utgångspunkt

Ekologisk produktion är från en samhällslig utgångspunkt ett medel i arbetet med att nå de nationella miljö kvalitetsmålen, främst *Ett rikt odlingslandskap*, *Giffri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* men även *Grundvatten av god kvalitet*. Ekologisk produktion kan också bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning* och *Begränsad klimatpåverkan*. Målen för ekologisk produktion bör därför vara utformade på ett sätt som effektivt bidrar till ökad miljönytta och bidrar till att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen.

Samtidigt som den ekologiska produktionen är ett medel i arbetet med att nå nationella miljö kvalitetsmål anser regeringen att konsumenternas efterfrågan skall vara en viktig styrande faktor för produktionen av ekologiska livsmedel. De insatser som görs av t.ex. Konsumentverket för att

tydliggöra miljönyttan av konsumtion av ekologiska livsmedel är därför av stor vikt. Genom en ökad konsumtion av ekologiska produkter inom såväl privat som offentlig sektor kommer producenterna att i större utsträckning få täckning för merkostnaderna som följer av att producera ekologiskt. På sikt kommer därför behovet av offentliga ersättningar till ekologisk produktion att minska. För närvarande är endast ca 35 % av den ekologiska åkerarealen certifierad. Denna andel har också minskat under senare år. Regeringen menar att det inte kan anses vara uthålligt att en allt större andel av den ekologiska produktionen inte är certifierad och därmed i högre grad beroende av statlig ersättning. Miljönyttan av ekologisk produktion är av samhälligt intresse och riktade miljöersättningar för att främja ekologisk produktion är en strategisk satsning för ett hållbart svenskt jordbruk.

Mål för certifierad produktion

Jordbruksverkets förslag till mål skiljer sig i inriktning från tidigare mål för ekologisk produktion framför allt eftersom målen är kopplade till den certifierade ekologiska produktionen. En ekologisk produktion som är certifierad är en förutsättning för att produkten skall få kallas "ekologisk" på marknaden och för att producenten skall ha möjlighet att få ut ett merpris på marknaden. Ekologisk produktion som inte är certifierad når marknaden som konventionella produkter. Jordbruksverkets förslag har i detta avseende en tydligare koppling till marknadsutvecklingen och konsumenternas efterfrågan. Certifiering ger konsumenterna en möjlighet att ekonomiskt bidra till den ekologiska produktionens samhällsnytta vilket också minskar behovet av offentliga ersättningar.

I intensiva jordbruksområden är användningen av bekämpningsmedel större än i extensivare jordbruksområden. En ökad omläggning till ekologiskt jordbruk i dessa intensivare jordbruksområden bedöms därför öka uppfyllelsen av miljökvalitetsmålen. För närvarande är andelen ekologisk produktion i de intensivare jordbruksområdena betydligt mindre än i de extensivare jordbruksområdena.

Några remissinstanser påpekar att det inte finns ett tydligt samband mellan certifierad produktion och ökad miljönytta. De ekologiska livsmedel som når marknaden, och således är certifierade, produceras emellertid i större utsträckning i områden där de positiva miljöeffekterna av en omläggning till ekologisk produktion är störst. Regeringen bedömer således att en ökad fokus på certifierad produktion innebär en ökad styrning mot omläggning till ekologisk produktion i intensiva jordbruksområden, vilket därigenom innebär en ökad miljönytta. För konsumenterna är det också viktigt att den ekologiska produktionen är certifierad och att produkterna är märkta så att konsumenterna på ett enkelt sätt har möjlighet att göra ett medvetet val. Genom att produktionen är certifierad är det också möjligt att förmedla mervärdet av ekologiska livsmedel. Av dessa skäl och i enlighet med en majoritet av remissinstanserna stödjer därför regeringen Jordbruksverkets förslag i den mening att målet bör kopplas till certifierad ekologisk produktion.

Ekologiska lantbrukarna och *Svenska Naturskyddsföreningen* välkomnar fokus på certifiering men anser att marknaden inte är tillräckligt mogen och att det behövs ett kompletterande mål som även omfattar den

ekologiska produktionen som inte är certifierad. Regeringen menar emellertid att mål för den totala ekologiska produktionen hittills inte har varit effektiva i den mening att en omläggning till ekologisk produktion i intensiva jordbruksområden endast skett i liten utsträckning i förhållande till den totala jordbruksproduktionen i dessa områden. Vidare instämmer regeringen i Jordbruksverkets bedömning att den nuvarande ordningen med certifierad och icke-certifierad ekologisk produktion skapar osäkerhet och otydlighet om vad som är ekologiskt. Att den certifierade produktionen sätts i fokus ökar förtroendet för den ekologiska produktionen i stort.

Utveckling av förädlingsledet

Regeringen instämmer i synsättet att en utveckling av förädlingsledet för närvarande är en förutsättning för att fler jordbrukare skall certifiera sin produktion. Inom många produktionsgrenar kan det vara företagsekonomiskt svårt för primärproducenterna att ställa om till certifierad ekologisk produktion om de inte får kontrakt med förädlingsleden. Samtidigt framgår det i Jordbruksverkets förslag och i flera remissvar att volym, leveranssäkerhet och kvalitet är de främsta hindren till en utvecklad förädlingsindustri för ekologiska livsmedel. Regeringen menar att en generell ökning av den certifierade produktionen, vilket bl.a. underlättas genom stöd för certifieringskostnader som infördes fr.o.m. 2005, i kombination med marknadsfrämjande åtgärder och en ökad konsumtion kan skapa förutsättningar för en stabilare och mer uthållig marknad för ekologiska produkter.

Ambition för ökad ekologisk animalieproduktion och växtodling

Den ekologiska produktionen av griskött och matfågel är i dag mycket liten. Ett skäl är att dagens ersättning för ekologisk produktion på olika sätt missgynnar gris- och fjäderfäproduktionen. I det nya landsbygdsprogrammet bör åtgärder med syfte att främja ekologisk produktion vara utformade för att även stimulera ekologisk fjäderfä- och grisproduktion. En ökning av omläggningen från konventionell till ekologisk produktion av griskött och matfågel bedöms medföra en betydande miljönytta eftersom fodret i konventionell produktion i huvudsak baseras på grödor som fordrar en förhållandevis stor mängd bekämpningsmedel och handelsgödsel. Regeringen ser ett behov av en kraftig ambitionshöjning för dessa i dag marginella produktionsinriktningar. Samtidigt menar regeringen att det kan vara svårt att precisera kvantitativa målnivåer för dessa djurslag.

Jordbruksverket föreslår ett mål på 10 % av mjölkkor, ungnöt, lamm och värphöns i certifierad produktion 2010. Omfattningen av den ekologiska produktionen skiljer sig för närvarande mellan dessa djurslag. Remissinstanserna har också delvis olika åsikter om lämpliga kvantitativa mål för djurslagen. Ett par instanser menar att målet för lamm är för lågt satt då den certifierade produktionen redan i dag nästan är 10 %. *Ekologiska lantbrukarna* föreslår mål på 15 % för mjölkkor, nöt och lamm. Några instanser menar emellertid att målet för mjölkkor och nötdjur kan vara för högt satt med tanke på marknadens efterfrågan.

Regeringen anser att det är av stor vikt att målen är anpassade till marknadens efterfrågan. Liksom för matfågel och griskött bedömer regeringen att det kan vara svårt att precisera kvantitativa nivåer för mjölkkor, värphöns och slaktdjur av nöt och lamm. Regeringen menar därför att den ekologiska produktionen inom dessa sektorer bör öka markant.

Vad gäller målet för jordbruksarealen anser *Ekologiska lantbrukarna* och *Svenska Naturskyddsföreningen* att Jordbruksverkets förslag på 15 % är för lågt satt dels med hänsyn tagen till möjliga omvärldshändelser, dels av pedagogiska skäl. *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Swedish Meats* och *Livsmedelsekonomiska institutet* menar däremot att alltför höga mål som leder till en för hög produktion i förhållande till avsetningsmöjligheterna kan innebära lägre priser och orimligt låg marknadsersättning till producenterna, vilket i sin tur skulle minska incitamenten för fler lantbrukare att ställa om till certifierad ekologisk produktion. Regeringen menar att det är svårt att bedöma effekten av möjliga omvärldshändelser på marknadsutvecklingen men instämmer i att det ändå finns faktorer som talar för en stark marknadsutveckling. Denna marknadsutveckling kan också stimuleras genom en ökad offentlig konsumtion. Av dessa skäl anser regeringen att målet för den certifierade jordbruksmarken bör sättas till 20 %. Regeringen anser slutligen att mer precisa delmål för enskilda djurslag och grödor inklusive frukt-, grönsaks- och trädgårdsodlingen kan tas fram i ett kommande arbete med en aktionsplan där det finns ökade möjligheter att ta hänsyn till bl.a. förändringar i marknadsutvecklingen och produktionstekniken. Aktionsplanen kan även vara viktig för att undanröja de hinder och flaskhalsar som idag finns på den ekologiska marknaden.

Regeringens mål förutsätter en stark marknadsutveckling samtidigt som staten har begränsade möjligheter att styra den. En ökad konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor bedöms kunna bidra till att stimulera en stabil och fortsatt positiv marknadsutveckling.

4 Inriktningen för arbetet med konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor

Regeringens bedömning: Efterfrågan på ekologiska livsmedel och marknadsutvecklingen är avgörande för om målen för ekologisk produktion kan nås. För att stimulera en positiv utveckling av marknaden och en hållbar utveckling bör konsumtionen av certifierade ekologiska livsmedel i offentlig sektor öka. Inriktningen bör vara att 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel skall avse ekologiska livsmedel 2010.

Utredningens förslag: I slutbetänkandet *Bilen, Biffen, Bostaden, Hållbara laster – Smartare konsumtion* (SOU 2005:51) lämnas som förslag att regeringen bör införa ett konsumtionsmål med innebörden att 25 % av de livsmedel som upphandlas och tillagas i stat, kommun och landsting 2010 skall vara baserade på ekologiskt certifierad produktion.

Regeringens bedömning överensstämmer i stora delar med utredningens förslag. Skr. 2005/06:88

Remissinstanserna: 25 instanser har yttrat sig om förslaget om att införa ett mål för konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor. 19 av dessa är positiva till förslaget. Flera instanser, däribland *Konsumentverket* och *Folkhälsoinstitutet*, framhåller att den offentliga upphandlingens roll som föregångare för hållbar konsumtion är särskilt viktig. *Boverket* anser att målet bör genomföras tidigare än 2010. *Ekologiska Lantbrukare* påpekar att nivån är realistisk med hänvisning till Trosa Kommun som med oförändrad budget och genom att byta ut mjölk, vitkål, potatis och morötter når 20 % ekologiskt i sina offentliga kök. *Jordbruksverket* stödjer förslaget men uttalar sig inte om målnivån. *Nutek* anser att förslaget kan driva på branschens utveckling i önskvärd riktning.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Växjö kommun och *Kooperativa Förbundet* är positiva till målet men anser att målet är för högt satt inom given tidsperiod. *Livsmedelsföretagen, Svensk Handel* och *Sveriges Kommuner och Landsting* (V-ledamöterna reserverar sig mot yttrandet) avstyrker förslaget. *Sveriges Kommuner och Landsting* avråder med hänvisning till att ambitionsnivån och takten bör vara en fråga för de enskilda kommunerna och landstingen med hänsyn till deras olika förutsättningar. *Sveriges Lantbruksuniversitet* är tveksamma till förslaget eftersom krav på ekologiskt producerat inte bör överordnas utan jämföras med andra former av hållbar produktion som svenskproducerat, närproducerat och hållbart producerat.

Skälen för regeringens bedömning: En ekologisk produktion förutsätter en efterfrågan på ekologiskt producerade livsmedel samtidigt som konsumenternas efterfrågan på ekologiskt producerade livsmedel förutsätter ett produktutbud och tillgänglighet av dessa varor. Konsumtions- och produktionsmönster påverkar således varandra och för att nå en ökad ekologisk produktion krävs en samverkande syn.

En ökad certifierad ekologisk produktion innebär inte nödvändigtvis att det finns avsättning för produkterna på marknaden. En alltför stor produktion i förhållande till efterfrågan kan innebära att priserna och därmed ersättningen till producenterna minskar. Det bedöms vara 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 bidra till ett breddat produktutbud och förbättrad tillgänglighet av ekologiska livsmedel för alla konsumenter. En ökad konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor kan alltså få positiva effekter på den privata konsumtionen av ekologiska livsmedel. Näringsansvaret för att skapa förutsättningar för en ökad privat konsumtion bör i sammanhanget uppmärksammas.

Miljöstyrningsrådet, som är ett bolag som samögs av stat och näringsliv, tillhandahåller verktyget EKU för att underlätta för offentliga aktörer att upphandla miljömässigt. Rådet har nyligen tagit fram kriteriedokument för upphandling av livsmedel som bl.a. omfattar ekologiska livsmedel. Miljöstyrningsrådet rekommenderar också varje enskild kommun,

landsting och statlig myndighet att sätta upp egna mål för konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor. Regeringen ser positivt på detta arbete.

En ökad konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor sänder signaler till aktörer på marknaden om en fortsatt positiv utveckling inom sektorn och ökar trovärdigheten för statens arbete med hållbara produktions- och konsumtionsmönster. En ökad certifierad produktion kopplad till en ökad efterfrågan kan också bidra till att lösa ”flaskhalsar” på marknaden kopplade till bl.a. bristande volymer. Detta kan i sin tur förbättra förutsättningarna för en utvecklad infrastruktur för förädling av ekologiska produkter i hela landet.

5 Åtgärder och kostnader

5.1 Åtgärder

Inom ramen för det delvis EU-finansierade miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige 2000–2006 lämnas miljöersättning för ekologisk växtodling och animalieproduktion. Bland annat i syfte att förstärka effekten av miljöersättningen bedrivs även rådgivning och utbildningssatsningar inom ramen för programmet riktade mot ekologiska lantbrukare. Förutom miljöersättningen för ekologiskt jordbruk bedöms även miljöersättningen för bevarande av betesmarker, miljöersättningen för öppet och varierat odlingslandskap och miljöersättningen för vallodling särskilt gynna det ekologiska jordbruket.

Övriga åtgärder i programmet som bidrar till en positiv utveckling av den ekologiska produktionen är stöd för investeringar i jordbruksföretag och förädlingsföretag samt stöd för olika projekt i syfte att främja anpassning och utveckling av landsbygden.

Genomförandet av miljö- och landsbygdsprogrammet för 2000–2006 är inne i sin slutfas. Vidare är budgeten för programmet i stort sett in-tecknad. Möjligheterna att förändra utformningen av befintliga åtgärder i syfte att anpassa dessa till målen för ekologisk produktion till 2010 är därför mycket begränsade. Först vid införandet av nästa landsbygdsprogram för 2007 kan åtgärderna utformas i denna riktning.

Arbetet med att ta fram ett nytt landsbygdsprogram från 2007 till 2013 pågår. Den 9 februari överlämnades skrivelsen Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram till riksdagen (skr. 2005/06:87). Åtgärder i programmet som syftar till att främja den ekologiska produktionen kommer att vara viktiga för att uppnå målen till 2010. Eftersom det saknas slutgiltigt beslut om budgeten och delvis regelverket för kommande program är det inte möjligt att i nuläget närmare precisera utformningen och omfattningen av åtgärderna för den del som avser ekologisk produktion. Strävan bör vara att premiera för produktion vars omläggning innebär stor miljönytta och resulterar i certifierade ekologiska produkter på marknaden. I arbetet med det kommande miljö- och landsbygdsprogrammet bör också förutsättningarna för en utvecklad förädling av ekologisk produktion i hela landet beaktas.

Regeringen anser att den ekologiska produktionen bör stödjas genom stöd för forsknings-, försöks- och utvecklingsverksamhet. Forskning skall fortsättningsvis bedrivas inom de ramar som har beskrivits i regeringens proposition Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80, bet. 2004/05:UbU15, rskr. 2004/05:289). Försöks- och utvecklingsverksamhet finansieras under anslaget 44:7 *Åtgärder för att främja ekologisk produktion*.

Satsningar på marknadsfrämjande åtgärder bedrivs inom ramen för anslaget 44:7 *Åtgärder för att främja ekologisk produktion*. På sikt bör det vara enbart näringsens ansvar att upprätta väl fungerande marknadskanaler och stå för marknadsföring av ekologiska livsmedel. I budgetpropositionen för 2005 anvisades ytterligare 15 miljoner kronor årligen till marknadsfrämjande åtgärder. En betydande del av dessa medel bör användas till ett fortsatt och intensifierat arbete med att öka konsumtionen av ekologiska livsmedel i offentlig sektor men även för att främja den privata konsumtionen. Åtgärder som kan komma i fråga är t.ex. utbildning och information till hela kedjan, bl.a. för offentliga upphandlare men också för personal i storhushåll. Det handlar om att visa på vilka möjligheter som det finns för att öka den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel, t.ex. genom att ändra sammansättningen i offentligt beredda måltider. Att visa på goda exempel är också ett viktigt led i att informera om möjligheterna med ekologiska livsmedel i offentlig sektor.

Kommunernas och länsstyrelsernas pågående arbete med lokala och regionala miljömål bedöms också vara viktigt för att få en ökad ekologisk produktion såväl som ökad konsumtion av ekologiska livsmedel i offentlig sektor. Kommunerna har lokalt det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö och har enligt riksdagens uttalande ett övergripande ansvar för lokala anpassningar av de nationella miljömålen. Många kommuner har inlett arbetet med att utveckla lokala miljömål och strategier som innehåller en rad olika verktyg. Många kommuner har också satt upp lokala mål för konsumtionen av ekologiska livsmedel i kommunen t.ex. Växjö och Trosa. I det fortsatta arbetet är det viktigt att kommunikationen mellan de ekologiska producenterna, kommunerna och kommuninvånarna fungerar.

Sedan 2002 har Konsumentverket anvisats medel från regeringen för att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel. Medlen har använts till att initiera informationskampanjer och utveckla informationsmaterial, både i tryckt form och på Internet, främst via Konsumentverkets webbplats (www.konsumentverket.se).

Regeringens mål för ekologisk produktion avser produkter certifierade enligt EU:s lagstiftning. Det bedöms finnas skäl att informera konsumenter och andra aktörer om vad EU:s regler står för samt att öka igenkännandet och användningen av EU:s logotyp för ekologiska produkter. En ökad användning av EU:s logotyp bedöms bl.a. att underlätta för internationell handel av ekologiska produkter och är i linje med regeringens arbete med global utveckling. I EU:s handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk föreslås EU-täckande informations- och reklamkampanjer i syfte att informera konsumenter, personalmatsalar inom offentliga verk, skolor och andra nyckelaktörer inom livsmedelskedjan om fördelarna med det ekologiska jordbruket samt att höja kon-

sumentmedvetandet om ekologiska produkter och se till att konsumenterna känner igen både produkterna och EU-logotypen. Det nationella arbetet med informationssatsningar bör koordineras med insatser på EU-nivå.

Regeringen avser att inom ramen för anslaget 44:7 *Åtgärder för att främja ekologisk produktion* ta initiativ till att stödja att en aktionsplan tas fram för att uppnå målen för ekologisk produktion.

Regeringen avser att med stöd av berörda myndigheter fortsätta arbetet med att aktivt delta i utvecklingen av EU:s lagstiftning om ekologisk produktion, bl.a. inom ramen för EU:s föreskrivande kommittéer. Utgångspunkten i arbetet skall vara en strävan efter ett förenklat regelverk där principerna för den ekologiska produktionen skall vara styrande.

I samband med jordbruksreformen har Sverige beslutat att tillämpa det s.k. nationella kuvertet. Detta innebär att ca 30 miljoner kronor av direktstöden avsätts för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter. Inom ramen för det nationella kuvertet lämnas stöd till lantbrukare som certifieras av ett ackrediterat kontrollorgan, bl.a. enligt EU:s regler för ekologisk produktion, för delar av certifieringskostnaden. Stödet bedöms ge ett ökat incitament till certifiering för konventionella lantbrukare som i dag funderar på att ställa om till ekologisk produktion såväl som brukare som i dag producerar ekologiskt men som inte är certifierade. Stödet kan härigenom skapa förutsättningar för en tryggad leverans och volym av råvaror från primärproducenter till förädlingsindustri, vilket förbättrar förutsättningarna för en ökad investeringsvilja inom förädlings- och handelsledet. Det nationella kuvertets utformning avser i första hand 2005 och 2006. Åtgärderna kommer att ses över inför 2007.

Regeringen arbetar för närvarande med att se över kontrollordningen för ekologisk produktion och att få till stånd en anpassning av regelverket till vad som gäller för annan teknisk kontroll, nämligen ett s.k. öppet system där oberoende ackrediterade kontrollorgan agerar i konkurrens på marknaden. Härigenom kan det bli lättare för fler aktörer att certifiera och, i fråga om import, återcertifiera en större mängd ekologiska livsmedel. Regeringen arbetar också för ökad global harmonisering av olika regelverk för ekologisk produktion. Ökad global harmonisering bidrar till att konkurrensen mellan producenter i olika länder inte snedvrids samtidigt som det skapar bättre tillgång till ekologiska produkter från länder även utanför EU.

Regeringen anser att berörda myndigheter på lämpligt sätt bör följa utvecklingen av den ekologiska produktionen och konsumtionen. Ett system för uppföljning och utvärdering bör utvecklas av berörda myndigheter i syfte att bedöma hur effektiva de valda åtgärderna är och därigenom bidra till förbättrad måluppfyllelse.

5.2 Kostnader

I tabell 1 framgår några statliga ekonomiska styrmedel för att främja ekologisk produktion och konsumtion samt kostnaderna för dessa 2005. Totalt uppgick det offentliga stödet till ca 620 miljoner kronor 2004 varav ca 288 miljoner kronor är EU-finansiering. Kostnaderna för 2005

väntas uppgå till ca 700 miljoner kronor. Kostnaderna finansieras inom miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 samt anslag enligt budgetpropositionen för 2005 och 2006. Ökningen av kostnaderna för 2005 beror dels på ökade kostnader för miljöersättningen för ekologiskt jordbruk till följd av ökad omläggning till ekologisk produktion, dels på införandet av ett stöd för certifieringskostnader inom ramen för det s.k. nationella kuvertet.

Tabell 1 Ekonomiska styrmedel för att främja ekologisk produktion och konsumtion, beräknade kostnader för 2005

Åtgärd	Beräknad kostnad för 2005	Kommentar
Miljöersättning för växtodling och animalieproduktion	Ca 575 mkr, anslagen 44:1 och 44:2	Miljö- och landsbygdsprogrammet, EU finansierar drygt hälften.
Kompetensutveckling, rådgivning, m.m.	Ca 40 mkr, anslagen 44:1 och 44:2	Miljö- och landsbygdsprogrammet, EU finansierar ca 10 mkr.
Marknadsfrämjande åtgärder	Ca 17 mkr, anslaget 44:7	
Försöks- och utvecklingsverksamhet	13 mkr, anslaget 44:7	
Forskning	39 mkr, anslagen 25:1, 26:1, 42:1 och 43:12	
Konsumtionsfrämjande åtgärder	5 mkr, anslaget 40:2	
Stöd till certifiering	Ca 11 mkr, anslaget 43:5	
Summa	Ca 700 mkr	

Som tidigare har nämnts saknas slutgiltigt beslut om bl.a. budget för kommande landsbygdsprogram som löper fr.o.m. 2007. Det är därför inte möjligt att precisera en kostnadsram fr.o.m. 2007 för åtgärder i programmet med syfte att främja ekologisk produktion.

Val och utformning av åtgärder för att bidra till att uppnå målen kommer i stor utsträckning att bero på marknadsutvecklingen, effekterna av EU:s jordbruksreform samt utformning av andra åtgärder i programmet. Detta försvårar också möjligheterna att närmare precisera kostnader för åtgärder med syfte att främja ekologisk produktion. Regeringens mål förutsätter en stark marknadsutveckling samtidigt som staten har begränsade möjligheter att styra den.

Som framförts tidigare bedömer regeringen att det är viktigt att skapa förutsättningar för en marknadsutveckling där konsumenternas efterfrågan av ekologiska livsmedel kan tillgodoses och där produktionen kan ske utan permanenta stöd. Regeringen anser att målen för ekologisk produktion och inriktningen för arbetet med konsumtion i offentlig sektor är ett steg i denna riktning. Regeringen anser att arbetet med konsumtionen av ekologiska livsmedel i offentlig sektor genom en ökad

efterfrågan kan bidra till stora volymer ekologiska livsmedel och därmed Skr. 2005/06:88
också konkurrenskraftiga priser vilket kommer alla konsumenter till del.

Nedan följer sammanfattningen ur Jordbruksverkets rapport Mål för ekologisk produktion 2010 (Rapport 2004:19, sida 5–6).

”Enligt regeringsuppdraget ska Jordbruksverket lämna förslag till mål för ekologisk produktion fram till 2010. Målet ska vara mätbart och utformas så att den ekologiska produktionen på ett effektivt sätt bidrar till att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen. Den ekologiska produktions betydelse för djurens välfärd ska beaktas. Förutsättningarna för en marknadsutveckling där konsumenternas efterfrågan tillgodoses och är en drivkraft för utvecklingen av den ekologiska produktionen ska också bedömas.

Jordbruksverket föreslår att:

- minst 15 % av jordbruksmarken,
- minst 10 % av mjölkkor, ungnöt och lamm för slakt samt värphöns,
- minst 1 % av grisar och matfågel ska finnas i certifierad produktion eller genomgå omläggning 2010.

Nuvarande och tidigare mål för den ekologiska växtodlingen har inriktats på den totala andelen av Sveriges åkermark som har miljöersättning för ekologisk produktion. En sjättedel av åkerarealen brukas idag med miljöersättning för ekologiska produktionsformer, vilket är mycket vid en internationell jämförelse. Mindre än hälften av den ekologiskt odlade arealen i Sverige är certifierad eller under omläggning. Det är endast den certifierade arealen som resulterar i produkter som får säljas som ekologiska.

Miljöersättningen för ekologisk odling av vissa grödor har hittills varit alltför låg för att stimulera omläggning som innebär stora merkostnader eller stora risker. Merbetalningen från köparen har därför varit avgörande för att sådan omläggning ändå kommit till stånd. Jordbruksverket anser att den ekologiska produktionen inte blir ekonomiskt uthållig om den i allt större utsträckning förutsätter miljöersättning eller statligt stöd. Merbetalningen från marknaden blir då nödvändig för att de föreslagna målen ska nås. En förutsättning för detta är att produkterna är certifierade och att det finns en efterfrågan på de ekologiska produkterna till ett merpris.

Utifrån de analyser som har gjorts av den ekologiska produktionens möjlighet att bidra till uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen (kapitel 6) bör syftet med ett statligt mål för den ekologiska produktionen vara att få till stånd:

- 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 inriktningar.

För att bidra till marknadsutvecklingen bör dessutom den ekologiska produktionen vara certifierad.

Skr. 2004/05:88

Bilaga 1

Målnivåerna har formulerats utifrån de marknadsbedömningar som Jordbruksverket tagit del av, samt utifrån antagandet att en stor del av den ekologiska produktion som idag bedrivs enbart med miljöersättning relativt lätt kan certifieras om de ekonomiska förutsättningarna finns. Idag är omfattningen på den ekologiska produktionen med miljöersättning lika stor eller större än vad som föreslås som mål för den certifierade produktionen, utom när det gäller mjölkkor, gris och matfågel. Den certifierade produktionen är däremot lägre än de föreslagna målen. Jordbruksverket bedömer att de föreslagna målen kan uppnås, men att de förutsätter en stark marknadsutveckling. Det finns dock osäkerhet kring utvecklingsmöjligheterna, eftersom utvecklingen är beroende av många olika faktorer. Staten kan på olika sätt stimulera en positiv marknadsutveckling, men har inte möjlighet att styra den.”

Förteckning över remissinstanser

Skr. 2004/05:88

Bilaga 2

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att avge synpunkter på Jordbruksverkets rapport Mål för ekologisk produktion 2010 (Rapport 2004:19).

1. Riksrevisionen
2. Statskontoret
3. Länsstyrelsen i Gotlands län
4. Länsstyrelsen i Skånes län
5. Länsstyrelsen i Västra Götaland
6. Länsstyrelsen i Dalarnas län
7. Länsstyrelsen i Jämtlands län
8. Djurskyddsmyndigheten
9. Livsmedelsekonomiska institutet
10. Livsmedelsverket
11. Konsumentverket
12. Sveriges lantbruksuniversitet
13. Naturvårdsverket
14. Kung. Skogs- och lantbruksakademin
15. Svenska kommunförbundet
16. Svenska Naturskyddsföreningen
17. Lantbrukarnas Riksförbund
18. Hushållningssällskapets förbund
19. Axfood
20. Biodynamiska föreningen
21. Djurskyddet Sverige
22. EcoTrade
23. Ekocentrum (Stockholm)
24. Ekokött
25. Ekologiska lantbrukarna
26. Ekologiskt Marknadscentrum i Skåne
27. Gröna Näringens Riksorganisation (GRO)
28. ICA
29. KF
30. Konsumenter i samverkan
31. KRAV
32. Livsmedelsindustrierna
33. Smak
34. Swedac
35. Swedish Meats
36. Svensk handel
37. Svensk Mjölk
38. Sveriges Konsumentråd
39. Veterinärförbundet

Utöver de remissinstanser ovan som beretts tillfälle att lämna synpunkter på Jordbruksverkets rapport, har Kemikalieinspektionen, Stiftelsen ekocentrum i Göteborg och Svensk dagligvaruhandel lämnat synpunkter.

Förslag i slutbetänkandet Bilen, Biffen, Bostaden, Hållbara laster – Smartare konsumtion (SOU 2005:51) rörande konsumtion av ekologiska livsmedel

I slutbetänkandet Bilen, Biffen, Bostaden, Hållbara laster - Smartare konsumtion (SOU 2005:51) lämnas som förslag att regeringen bör införa ett konsumtionsmål med innebörden att 25 % av de livsmedel som upphandlas och tillagas i stat, kommun och landsting år 2010 skall vara baserade på ekologiskt certifierad produktion.

Utredaren menar att om det ska gå att öka arealen ekologiskt odlad mark måste det finnas säker och lönsam avsättning för produkterna. Och för att vi medborgare skall öka vår konsumtion av ekologiskt måste vi erbjudas både volym och en bredd av produkter. Alla delar i kedjan från jordbruket till handeln måste gå mot samma mål.

Ett offentligt konsumtionsmål för ekologiskt mat – räknat som andel av totalbudgeten för livsmedel i t.ex. skol- och sjukhuskök – kommer att sätta positivt tryck på förädlings-, handels- och restaurangleden och leda till ökad tillgänglighet och produktutveckling. Det kommer också att öka volymen ekomat och därigenom med all sannolikhet sänka konsumentpriserna i butik. Övriga utmaningar kring ekomaten bl.a. kunskaper, attityder och köpvvanor påverkas i positiv riktning.

Utredaren gör också en jämförande utblick mot Danmark. I början av 2005 beslöt Köpenhamns politiker att 75 % av maten i kommunens cirka tusen kök skall vara ekologiskt certifierad senast 2008; 10 miljoner Dkr avsätts för utbildning och rådgivning. 2005 beslöt även lågpriskedjan Netto att satsa på ekologiska livsmedel i sina butiker.

Förteckning över remissinstanser

Skr. 2004/05:88

Bilaga 4

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att avge synpunkter på slutbetänkandet Bilen, Biffen, Bostaden, Hållbara laster - Smartare konsumtion (SOU 2005:51).

1. Integrationsverket
2. Kommerskollegium
3. Sida
4. SWEDAC
5. Statens folkhälsoinstitut
6. Socialstyrelsen
7. Statskontoret
8. Länsstyrelsen i Västra Götaland
9. Myndigheten för skolutveckling
10. Ungdomsstyrelsen
11. Skolverket
12. Centrum för konsumentvetenskap, Göteborgs universitet
13. Institutionen för byggvetenskap, Kungliga Tekniska Högskolan
14. Institutionen för infrastruktur, Kungliga Tekniska Högskolan
15. Institutionen för systemekologi, Stockholms Universitet
16. Institutet för hushållsvetenskap, Uppsala Universitet
17. Linköpings Universitet, Tema Genus
18. Lärarhögskolan i Stockholm
19. Fiskeriverket
20. Jordbruksverket
21. Konsumentverket
22. Livsmedelsekonomiska institutet (SLI)
23. Livsmedelsverket
24. Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)
25. Boverket
26. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
27. Formas
28. Hållbarhetsrådet
29. Kemikalieinspektionen
30. Naturvårdsverket
31. Statens energimyndighet (STEM)
32. Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra)
33. Banverket
34. Glesbygdsverket
35. Konkurrensverket
36. NUTEK, Verket för näringslivsutveckling
37. Nämnden för Offentlig Upphandling
38. Rikstrafiken
39. SIKÄ – Statens institut för kommunikationsanalys
40. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)
41. VINNOVA, Verket för innovationssystem
42. Vägverket
43. Vägtrafikinspektionen

44. SIS Miljömärkning AB
45. Aneby kommun
46. Göteborgs stad
47. Robertsfors kommun
48. Växjö kommun
49. Bil Sweden
50. Dagligvaruleverantörers Förbund (DLF)
51. Ekologiska lantbrukarna
52. Energirådgivarna
53. Fair Trade Center
54. Fastighetsägarna Sverige
55. Folk rörelserådet Hela Sverige skall leva
56. Förbundet Sveriges Småbrukare
57. Föreningen Kooperativ utveckling i Sverige
58. Föreningen Rättvisemärkt
59. Gröna Bilister
60. Handelns Utredningsinstitut (HUI)
61. Handikappförbundens Samarbetsorgan (HSO)
62. Hushållningssällskapens Förbund
63. HSB Riksförbund
64. Hyresgästernas Riksförbund
65. Konsumenternas elrådgivningsbyrå
66. Konsumentföreningen i Stockholm
67. Konsumentvägledarnas förening
68. KRAV
69. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)
70. Landsorganisationen (LO)
71. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)
72. Lantbrukarnas riksförbund (LRF)
73. Livsmedelsföretagen
74. LivsmedelsSverige, SLU
75. Miljöförbundet Jordens Vänner
76. Miljöstyrningsrådet
77. Motormännens riksförbund
78. Pensionärernas Riksorganisation (PRO)
79. Samarbetsorgan för Invandrarorganisationer i Sverige (SIOS)
80. Stiftelsen biodynamiska forskningsinstitutet
81. Stiftelsen Håll Sverige Rent
82. Stockholm International Water Institute
83. Svensk Energi
84. Svensk Fjärrvärme
85. Svensk Handel och Tjänsteföretagen
86. Svenska Bioenergiföreningen
87. Svenska kommittén för hushållsvetenskap
88. Svenska Lokaltrafikföreningen
89. Svenska Naturskyddsföreningen (SNF)
90. Svenska Renhållningsverksföreningen
91. Svenska Värmepumpsföreningen (SVEP)
92. Svenskt Näringsliv
93. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
94. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

95. Sveriges Kommuner och Landsting
96. Sveriges Konsumenter i samverkan
97. Sveriges Konsumentråd
98. Sveriges Redareförening
99. Sveriges Åkeriföretag
100. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
101. Tågoperatörerna
102. Villaägarnas Riksförbund
103. Världsnaturfonden (WWF)
104. Återvinningsindustrierna

Skr. 2004/05:88
Bilaga 4

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: Nykvist

Regeringen beslutar skrivelse 2005/06:88 Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010