

Landsbyggsdepartementet  
103 33 Stockholm

# Yttrande över EU-kommissionens konsekvensanalys avseende förslag [COM(2014) 180 final] om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr XXX/XXX [Official controls Regulation] och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007

## Inledning

Regelrådet har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att bistå regelgivarna med att granska konsekvensutredningar till sådana förslag från EU-kommissionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla. Den 14 april gav Landsbyggsdepartementet Regelrådet i uppdrag att granska konsekvensanalysen till kommissionens förordningsförslag om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.

Enligt kommissionen har marknaden för ekologiska produkter under de senaste 10-15 åren utvecklats mycket starkt. Den globala marknaden har mer än fyrdubblats sedan år 1999 och i EU används idag mer än dubbelt så mycket jordbruksmark till ekologisk produktion än för 15 år sedan. Varje år omvandlas också ca 500 000 hektar jordbruksmark från konventionell till ekologisk produktion. I ekonomiska termer omsatte den ekologiska marknaden i EU drygt 20 miljarder euro år 2011, vilket utgör ca 2 % av omsättningen på hela livsmedelsindustrin i Europa. Tillväxtpotentialen på den ekologiska marknaden anges vara så pass stark att bedömningar talar om en omsättning på 30 miljarder euro redan år 2016.

Idag regleras ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter genom rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll (tillämpningsförordningen). Enligt kommissionen har dock inte gällande regelverk anpassats till den utveckling som skett på marknaden för ekologiska produkter och flera brister har identifierats. Bland annat behöver produktionsregler ses över, komplicerade bestämmelser om märkning ändras och svagheter i kontrollsystemen åtgärdas. Vidare skapar regelverkens komplexitet problem p.g.a. ett stort antal undantag. Vidare är de höga administrativa kostnaderna till följd av reglerna betungande för berörda företag. De europeiska producenterna kan inte idag möta den efterfrågan som finns i medlemsstaterna, vilket bl.a. leder till omfattande import av ekologiska produkter.

De främsta målen med förslaget om ändrad förordning är:

- att undanröja hinder för ekologisk produktion inom EU,

- att genom ett förbättrat regelverk främja en rättvis konkurrens och en fungerande inre marknad,
- att vårda och utveckla konsumenters förtroende för ekologiska produkter,
- att genom förenklingar minska de administrativa bördorna.

Regelrådet tar inte ställning till förslagets politiska syften utan begränsar sitt yttrande till de ekonomiska effekterna som förslaget kan medföra för berörda företag i Sverige.

## Innehållet i kommissionens förslag

Som ovan nämnts syftar kommissionens förslag till att förbättra villkoren för ekologisk produktion inom EU så att marknaden kan fortsätta att växa på ett hållbart sätt med bibehållet eller förbättrat förtroende hos konsumenterna. Vardagen för de jordbrukare som bedriver ekologisk produktion ska enligt kommissionen förenklas, delvis genom att den administrativa bördan minskar. Till exempel föreslås att 37 av totalt 135 informationskrav ska tas bort. Den föreslagna förordningen är indelad i åtta kapitel och till stor del liknar förslaget det tidigare regelverket från år 2007. Kapitlen tar i tur och ordning upp regler om principer för ekologisk produktion, produktionsregler, märkning av ekologiska produkter, ekologisk certifiering och handel med tredjeländer. Ett slutkapitel innehållandes förfarande-, övergångs- och slutbestämmelser finns också med.

### Vissa förändringar jämfört med nuvarande regler

#### 1. Ändrade produktionsregler (kapitel III)

I förslaget finns de generella produktionsreglerna i förordningen och de detaljerade produktionsreglerna i bilagor till förordningen. En genomgripande förändring är att det inte längre ska vara tillåtet att bedriva så kallad parallell produktion, d.v.s. att en del av jordbruket ägnas åt ekologisk produktion och en del till konventionell produktion. Enligt artikel 7.1 (a) ska hela jordbruksföretaget eller vattenbruksföretaget drivas i enlighet med de krav som är tillämpliga för ekologisk produktion. Dock får ett jordbruksföretag under omställningsperioden från konventionellt jordbruk till ekologiskt jordbruk enligt artikel 8.5 delas upp i tydligt åtskilda delar där inte alla delar behöver drivas enligt reglerna för ekologisk produktion. Det införs vidare i artikel 7.1 (d) en skyldighet för ekologiska aktörer, undantaget mikroföretag, vattenbrukare och aktörer som producerar alger och vattenbruksdjur, att skapa ett miljöförvaltningssystem. Ytterligare förändringar är att de undantag till produktionsregler som tidigare tilläts genom artikel 22 i den äldre förordningen tas bort. Möjligheten till undantag från produktionsreglerna var omfattande, så länge vissa villkor följdes. Exempel på undantag är att icke ekologiska kycklingar, icke ekologiskt foder och icke ekologiskt utsäde kan få användas under vissa villkor. Ytterligare en förändring är att det i artikel 20 klargörs att en ekologisk produkt inte längre får saluföras som en sådan om det upptäcks förkomma icke godkända ämnen över vissa gränsvärden i produkten. Gränsvärdena ligger på 0,01 mg/kg.

#### 2. Ändrade regler om märkning (kapitel IV)

Enligt reglerna ska en ekologisk produkt producerad inom EU märkas så att det framgår varifrån de jordbruksråvaror som produkten består av har producerats. Förekommer ingredienserna endast i små halter behöver inte denna ursprungsuppgift framgå. Tidigare angavs att så länge inte ingrediensen översteg 2 % av den totala viken för råvaror i en produkt behövdes inte ursprungavgift för den ingrediensen. Nu föreslås att andelen ändras till 5 %.

### 3. Ändrade regler om kontroll och certifiering (kapitel V)

Det fanns tidigare en undantagsregel i artikel 28.2 som innebar att sådana aktörer som säljer produkter direkt till slutkonsumenter eller slutanvändare under förutsättning att de inte producerar, bereder och förvarar annat än i anslutning till försäljningsplatsen eller importerar sådana produkter från ett tredjeland eller har lagt ut sådan verksamhet på kontrakt till tredje man undantogs från kontroll. Förslaget innebär att undantaget tas bort vilket leder till att alla butiker och affärer som säljer ekologiska produkter måste vara certifierade. Vidare föreslås att kontrollsystemet ska ta mer hänsyn till risk i bedömningen av om ett jordbruksföretag ska kontrolleras eller inte. Tidigare togs ingen sådan hänsyn och minst en kontroll per år var tvungen att genomföras, enligt artikel 65.1 tillämpningsförordningen. I och med att hänsyn ska tas till risk, genom hänvisning till Europaparlamentets och rådets föreslagna förordning om offentlig kontroll, när det bestäms vilken frekvens det ska vara på kontrollerna kan de jordbruksföretag som har en historia av att följa reglerna slippa årliga kontroller. Ännu en förändring är att i enlighet med den föreslagna förordningen ska ekologisk certifiering också kunna tilldelas en s.k. aktörsgrupp. Tidigare gällde en certifiering per aktör men den nya regeln, som hittas i artikel 25.1, medger certifiering till en grupp av aktörer. Ett av villkoren är att ingen enskild aktör i aktörsgruppen får bedriva jordbruk på mer än 5 hektar utnyttjad jordbruksareal.

### 4. Ändrade regler om handel med tredjeländer (kapitel VI)

Bestämmelser om export av ekologiska produkter införs i den nya förordningen, något som saknades helt i den tidigare förordningen. Reglerna som styr import av ekologiska produkter till EU ändras främst genom att villkoret för ett tredjeland att exportera produkter som ekologiska till EU går från inställningen om likvärdighet till överensstämmelse. Förslaget innebär att exportlandets regler i de flesta fall måste överensstämma med EU:s regler om ekologisk produktion, när det tidigare räckte med likvärdighet. Dock kan likvärdighet räcka i fall då EU har förhandlat fram särskilda bilaterala eller multilaterala avtal med tredjeländer.

## Kommissionens konsekvensanalys

Konsekvensanalysen är uppbyggd av dels en s.k. impact assessment (IA), dels av 17 bilagor där detaljer av vad som presenteras i IA redovisas. Av konsekvensanalysen går det att utläsa bakgrunden och syftet med den föreslagna förordningen. Den kraftigt ökade efterfrågan på ekologiska produkter tillsammans med ett regelverk som inte tillåter utbudssidan att till fullo möta denna efterfrågan framhålls som ett stort problem. Potentialen av den ekologiska marknaden inom EU tas enligt kommissionen inte till vara i dagsläget. Flera olika områden där problem existerar beskrivs, ibland med hänvisningar till en viss bilaga där mer detaljer går att utläsa. I konsekvensanalysen beskrivs vidare tre regleringsalternativ; ett med förbättringar och bättre implementering av gällande regelverk, ett med fokus på marknaden och ett med fokus på att förstärka och harmonisera reglerna. Vart och ett av alternativen analyseras kortfattat och respektive alternativs förmåga att uppnå de uppsatta målen jämförs med varandra. Det alternativ som bedöms på bäst sätt uppfylla de mål som formulerats är det som stramar upp reglerna, tar bort möjligheten för undantag och harmoniserar reglerna mer.

I bilagorna ges bl.a. beskrivningar av den ekologiska sektorn i EU, kostnader för de kontroller aktörer inom ekologisk produktion måste genomgå, införandet av miljöförvaltningsystem och förslagets

effekter på de berörda administrativa kostnader. Bilaga 1 beskriver den ekologiska sektorn i EU och där anges att marknaden för ekologiska produkter omsatte ca 20 miljarder euro år 2011. De stora medlemsstaterna Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien står tillsammans för 14 av dessa 20 miljarder euro. Värdet på den svenska marknaden anges inte men genom den information som ges (konsumtion av ekologiska produkter per capita anges till 94 euro för Sverige) gör Regelrådet bedömningen att värdet kan uppskattas till knappt en miljard euro år 2011. Tack vare en stark tillväxt beräknar kommissionen att värdet på den europeiska marknaden kan passera 30 miljarder euro år 2016. Vidare beskrivs antalet hektar jordbruksmark där ekologisk produktion bedrivs samt vilken utveckling respektive medlemstat har haft. Totalt fanns knappt 10 miljoner hektar sådan jordbruksmark i EU år 2011, varav ca 440 000 hektar fanns i Sverige. Sett till andel av den totala jordbruksmarken utgjorde den jordbruksmark som används till ekologisk produktion i Sverige till drygt 14 procent år 2010, enligt vad som framgår av bilagan. Sverige var därmed den medlemsstaten med näst högst andel sådan jordbruksmark. Utifrån de uppgifter som presenteras framgår också att stora arealer i Sverige omvandlades under åren 2007-2010 från konventionell jordbruksmark till jordbruksmark där ekologisk produktion bedrivs. Sett till antalet enskilda jordbruk som bedrev ekologisk produktion har, enligt konsekvensutredningen, Sverige fått färre sådana jordbruk mellan åren 2005-2010. Mer än vart tredje jordbruk försvann mellan de åren och 2010 fanns det knappt 5 000 ekologiska jordbruk kvar. Siffror saknas däremot vad gäller antalet aktörer som bearbetar och importerar ekologiska produkter i Sverige. Inte heller omfattningen av vattenbruk i Sverige beskrivs i konsekvensutredningen, dock anges att några få medlemsstater står för en stor andel av den europeiska produktionen.

### Administrativa kostnader

De administrativa kostnaderna för företagen beskrivs mycket kortfattat och summariskt i själva konsekvensutredningen. Mer utförlig beskrivning ges i bilagorna. Regelrådet har valt att kategorisera kostnader för kontroll, upprättandet av ett miljöförvaltningsystem samt informationskrav som administrativa kostnader.

Angående kostnaderna för kontroller beskrivs de närmare i bilaga 10. Här anges att certifieringskostnaden, d.v.s. kostnaden för att erhålla en ekologisk certifiering, varierar stort mellan olika medlemsstater samt att det är en viktig faktor när en aktör ska besluta sig för att bedriva ekologisk produktion. I snitt anges att avgiften för inspektioner låg på mellan 900 – 1 000 euro per inspektion inom EU år 2011, men storleken varierar beroende på vilken typ av aktör som ska kontrolleras, hur aktörens verksamhet ser ut och vilken storlek det är på den. Konkreta exempel presenteras om vilka storlekar på inspektionsavgifter som finns i de olika medlemsstaterna. I konsekvensanalysen finns ett exempel taget från Sverige, som tillämpar ett system med privata kontrollorgan. Inspektionsavgiften för både jordbrukare och bearbetare av ekologiska produkter redovisas och uppgick år 2011 till mellan 312 – 828 euro respektive 165 – 711 euro. Utöver inspektionsavgifter omfattar kontrollkostnader också andra kostnader. Dessa andra kostnader, som kan bestå av dokumentationshantering, förberedelser inför inspektionen m.m., anges inte i ett svenskt exempel. Uppgifter från Tjeckien och Storbritannien anges dock. De andra kostnaderna uppskattas till 133 euro i Tjeckien och 590 euro i Storbritannien. Som minimum enligt den tidigare förordningen ska varje aktör som har ekologisk certifiering kontrolleras minst en gång per år. Det nya förslaget innebär att det minimikravet försvinner och istället ska hänsyn tas till risk när det bestäms hur ofta kontroller ska genomföras. Vid förekomst av hög risk ska en aktör kunna kontrolleras oftare, medan en aktör som uppvisar låg risk till att bryta mot reglerna i förordningen kan kontrolleras mer sällan. Att aktörer inom ekologisk produktion ska kontrolleras är inget nytt förslag. Däremot är det nytt att även aktörer som säljer ekologiska produkter till slutkunder eller konsumenter måste certifieras. Hur många sådana aktörer som finns inom EU, eller i Sverige, framgår inte av konsekvensanalysen. Det är heller inte beskrivet hur många svenska jordbrukare som bedriver produktion på jordbruksmark under 5 hektar, och som därmed hade kunnat bilda s.k. aktörsgrupper och

erhålla gemensam gruppcertifiering. Tanken med gemensam gruppcertifiering är att små aktörer kan gå ihop och därmed minska kostnaderna för att certifieras som producent av ekologiska produkter. Det har enligt konsekvensanalysen konstaterats att kostnaderna för certifiering utgör ett påtagligt hinder för små jordbruk att övergå till ekologisk produktion.

I bilaga 16 anges att 37 av 135 informationskrav kommer att försvinna tack vare förslaget. Vid en närmare observation av de krav som tas bort märks att 15 av dem berör aktörer inom ekologisk produktion och att ett krav berör kontrollorgan. Informationskraven är indelade i tre grupper beroende på hur pass betungande de är; låg, mellan eller hög. Denna uppdelning bygger på svar från berörda intressenter. Av de 15 krav som berör aktörer inom ekologisk produktion hamnar åtta krav i kategorin låg, tre krav i kategorin mellan och fyra krav i kategorin hög. Det krav som berör kontrollorganen hamnar i kategorin högt betungande. I de flesta fall härrör borttagandet av ett informationskrav från att undantagsregler försvinner och därmed också de informationskrav som undantaget medför. Någon mer detaljerad beskrivning av de administrativa kostnaderna, t.ex. monetära uppskattningar, hur många aktörer som berörs och i vilka medlemsstater anges inte.

Av bilaga 13 framgår det vilka kostnader som härrör från det nya kravet att miljöförvaltningssystem ska skapas hos samtliga ekologiska aktörer förutom mikroföretag, vattenbrukare och aktörer som producerar alger och vattenbruksdjur. Kostnaderna anges variera beroende på aktörernas storlek. För små aktörer uppgår kostnaden första året till 38 000 euro, och sedan 22 000 euro i årlig fortsatt kostnad. Medelstora aktörer får kostnader på 40 000 euro första året, och årliga fortsatta kostnader på 17 000 euro. Slutligen blir kostnaden för stora aktörer 67 000 euro det första året och sedan 39 000 euro i fortsatt årlig kostnad. Dessa höga kostnader som skapandet av miljöförvaltningssystemen innebär ska enligt förslaget ses mot de stora potentiella energibesparingar som systemet innebär. För samtliga aktörer, utom för små företag, leder besparingarna till ett positivt ekonomiskt resultat redan det första året. Små företag får enligt kommissionen eventuellt vänta till år två.

### Övriga ekonomiska effekter

Utan att det beskrivs i detalj i konsekvensanalysen kan Regelrådet dra slutsatsen att priserna på ekologiska produkter kan förändras som en följd av förslaget. Det troliga enligt konsekvensanalysen är att priserna i ett första skede ökar något, för att sedan minska med tiden. Den europeiska marknaden för ekologiska produkter kommer att fortsätta att växa enligt kommissionen och värdet på marknaden kan uppgå till ca 30 miljarder euro år 2016. Huruvida detta beror på förslaget eller om det är den estimerade tillväxttakten idag framgår inte tydligt. Hur tillväxten är prognostiserad i olika medlemsstater framgår heller inte.

Konsekvenserna av de förändringar i bestämmelserna som reglerar export och import av ekologiska produkter finns till viss del beskrivna i konsekvensanalysen. Införandet av en exportpolicy kommer enligt kommissionen att ge europeiska aktörer inom ekologisk produktion större möjligheter att dra fördel av den snabba tillväxten på den globala marknaden för ekologiska produkter. Vad gäller övergången till ett importsystem mer uppbyggt kring överensstämmelse med europeiska regler än likvärdighet anges att det mer noggranna systemet medför en mer rättvis konkurrens mellan europeiska producenter och producenter i tredjeländ. Det ges inga kvantitativa beskrivningar om hur import- och exportflödet kan komma att förändras i och med de nya reglerna.

### Konkurrens

Det finns inget eget avsnitt i konsekvensanalysen som berör konkurrensförhållandena utan den påverkan förslaget får på konkurrensen beskrivs på flera ställen. Ett av de specifika målen med

kommissionens förslag anges, som också nämndes i inledningen, främja rättvis konkurrens och en fungerande inre marknad. Det är för att uppnå det målet som produktionsreglerna ska göras tydligare och förekomsten av otillåtna medel i ekologiska produkter ska hanteras lika i alla medlemsstater. Även ändringarna i reglerna som styr kontroller och import av ekologiska produkter är ämnade att förbättra konkurrensförmågan för europeiska aktörer inom ekologisk produktion.

Det framgår av konsekvensanalysen att exempel på problem som anses förekomma idag och som har negativ inverkan på konkurrensen är kostnaderna för små aktörer att bli certifierade som ekologiska. Detta utgör ett inträdeshinder för att komma in på den ekologiska marknaden. Ett annat exempel som framförs är att gällande importregler kan få som konsekvens att mindre tuffa krav ställs på ekologiska producenter utanför EU, som likväl tillåts exportera produkter som ekologiska till EU, vilket kan leda till en risk för orättvis konkurrens mellan europeiska producenter och producenter från tredjeland.

## Regelrådets bedömning av kommissionens konsekvensanalys

Förslaget om ändrad förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter är åtföljt av en omfattande konsekvensanalys med bilagor. Information om förslagets effekter ges i flera fall, men i många andra fall är den antingen otillräcklig eller obefintlig. Regelrådet fokuserar i fortsättningen av detta avsnitt på de brister i konsekvensanalysen som har påträffats. Särskilt vikt läggs på beskrivningarna av hur effekterna slår mot den svenska marknaden och svenska aktörer.

Det saknas enligt Regelrådet en heltäckande beskrivning av hur många aktörer inom ekologisk produktion som finns i Sverige och de strukturella drag som karaktäriserar ett svenskt eller nordeuropeiskt ekologiskt lantbruk. Visserligen går det att utläsa att antalet producenter av ekologiska produkter uppskattas till ca 5 000, men då inräknas inte importörer av ekologiska produkter och aktörer som bearbetar ekologiska produkter. Det framgår vidare att svenska ekologiska jordbruk i genomsnitt är stora mått i areal jämfört med snittet i EU. Men vilka andra karaktäristiska drag, exempelvis vilka produkter som utgör huvuddelen av produktionen på svenska ekologiska lantbruk, finns inte beskrivet. Detta kan leda till frågan om hur detaljerade beskrivningar av varje medlemsstat som kan krävas av kommissionen. För svenskt vidkommande är det emellertid nödvändigt att den svenska marknaden för ekologisk produktion i detalj beskrivs, något som kan göras i en svensk konsekvensutredning.

Att det inte ges en tillräcklig beskrivning av svenska förhållanden är en brist i och med att förslaget innehåller ändrade produktionsregler. När det inte anges vilken typ av produktion svenska ekologiska producenter specialiserat sig på medför det att konsekvenserna är svåra att bedöma. Tillämpningen av undantag i ekologisk produktion framhålls i konsekvensutredningen ha nått en sådan nivå att det i många fall är mer regel än undantag. Det är enligt Regelrådets mening nödvändigt med en mer detaljerad beskrivning av vilka undantag som oftast tillämpas och hur undantagen tillämpas i olika medlemsstater för att kunna bedöma konsekvenserna av att undantagen tas bort. Regelrådet gör vidare bedömningen att borttagandet av undantagen kan få stora konsekvenser för svenska aktörer. Detta beror på att omställningen från en situation där undantag är tillåtna till en situation där de inte längre är det förväntas bli både kostsam och mödosam. Exempelvis måste en producent som idag bedriver parallell produktion i och med den nya förordningen besluta sig för fortsatt produktion av antingen ekologiska produkter eller konventionella produkter och sedan ställa om sin produktion utifrån sitt val. I och med att förändringen kan få omfattande effekter på berörda aktörer anser Regelrådet att konsekvensanalysen är anmärkningsvärt bristfällig i detta avseende.

Regelrådet kan konstatera att de flesta av de 37 informationskrav som förslaget tar bort från nuvarande reglering har sitt ursprung i undantagsreglerna. I och med att nästan alla möjligheter till undantag

försvinner med den nya förordningen upphör som en följd också de särskilda informationskrav som var förenade med undantagen. Regelrådet anser dels att beloppsmässiga beskrivningar av de borttagna informationskraven borde ha funnits med i konsekvensanalysen, dels att kommissionens mål mot förenkling inte till fullo uppnås. Det senare beror på vilka informationskrav kommissionen valt att ta bort. Det är lätt att konstatera att färre informationskrav är en typ av förenkling. När det sker på bekostnad av att möjligheten till undantag tas bort, vilket enligt Regelrådets bedömning kan leda till krångel och kostnader för aktörer inom ekologisk produktion är dock förenklingen inte längre lika uppenbar. Därför hade Regelrådet velat se utförligare beskrivningar av tillämpningen av undantagen idag och vilka effekterna förväntas bli om möjligheten att tillämpa dem upphör.

I konsekvensanalysen beskrivs till viss del effekterna av det föreslagna systemet med ett mer riskbaserat perspektiv vid kontrollerna av aktörer inom ekologisk produktion. Som nämnts tidigare i detta dokument finns det i konsekvensanalysen exempel på kostnader som härrör från kontroller. Även ett svenskt exempel finns med. En förändring som Regelrådet hade velat se mer utförligt utredd är att det med den nya förordningen ställs krav på att återförsäljare, som säljer ekologiska produkter till konsument eller slutkund, måste genomgå kontroll och erhålla certifiering. Det anges att kommissionen haft svårt att bedöma effekterna av detta krav p.g.a. svårigheter att få fram bra underlag. Det framhålls dock att återförsäljare av livsmedel redan idag är skyldiga att kontrolleras genom annan livsmedelslagstiftning och att en ytterligare kontroll därför inte bedöms ge upphov till märkbart tyngre bördor. Regelrådet finner beskrivningen ytterst knapphändig och efterfrågar, trots påvisade svårigheter att få tag i fakta, mer information om antalet återförsäljare som berörs och vilka kostnader ytterligare kontroller kommer att medföra. De exempel på kostnader till följd av kontroller som redovisas i konsekvensanalysen hade enligt Regelrådet kunnat kompletteras med resonemang om hur mycket en kontroll av en återförsäljare som säljer ekologiska produkter kan kosta.

Effekterna av förslaget om att aktörer inom ekologisk produktion kan gå ihop i s.k. aktörsgrupper och erhålla gemensam certifiering finns beskrivet i konsekvensanalysen. Ett av villkoren för att vara en aktör som kan bli medlem i en aktörsgrupp är att dennes jordbruksareal inte överstiger 5 hektar. Såvitt Regelrådet förstår de fakta som presenteras i konsekvensanalysen är svenska jordbruk ofta större än 5 hektar. Trots det torde det enligt Regelrådet förekomma ett stort antal svenska aktörer som idag bedriver produktion i liten skala, vare sig det är ekologisk eller konventionell. Avsaknaden av beskrivningar som anger andelen små jordbruk i Sverige medför dock att det inte går att göra en bedömning av förslagets konsekvenser.

Regelrådet vill vidare framhålla sina synpunkter på hur konsekvenserna av att samtliga ekologiska aktörer, undantaget mikroföretag, vattenbrukare och aktörer som producerar alger och vattenbruksdjur, ska upprätta ett miljöförvaltningssystem är beskrivna. Det kan poängteras att de siffror som presenteras i konsekvensanalysen är från år 2009, vilket får anses vara relativt gammalt i sammanhanget, och risken att de inte längre är tillförlitliga torde därför vara överhängande. De siffror om både kostnader och möjliga besparingar till följd av upprättandet av ett miljöförvaltningssystem som presenteras är dessutom mycket kategoriska. Detta innebär att det enligt Regelrådet är svårt att se hur konsekvenserna slår mot olika typer av aktörer inom ekologisk produktion, något som är viktigt i och med att samtliga aktörer inom olika områden, utom de särskilt undantagna, berörs. En relevant fråga i sammanhanget är om de besparingar som kommissionen menar följer av ett införande av ett miljöförvaltningssystem gäller för samtliga branscher och typer av aktörer. Visserligen ges det beskrivningar av hur kostnaderna specifikt ser ut för små, medelstora och stora företag i Nordeuropa, men Regelrådet anser att siffrorna inte på ett tillräckligt sätt motiverar att också små företag ska omfattas av kravet. I deras fall är den ekonomiska vinsten av ett miljöförvaltningssystem betydligt mer osäker och i princip obefintlig till en början. Det framgår av konsekvensanalysen att

miljöförvaltningssystem inte är vanligt förekommande hos företag inom jordbruks- och livsmedelssektorn. Av detta drar Regelrådet slutsatsen att många aktörer i Sverige idag inte tillämpar systemet och därmed kommer att tvingas införa det. Kravet menar Regelrådet kommer att bli särskilt betungande för små- och medelstora aktörer, aktörer som redan idag har små marginaler och begränsade möjligheter att ta ut vinst ur sin verksamhet. Sammantaget är det Regelrådets ståndpunkt att beskrivningen av de konsekvenser som införandet av kravet medför är otillräckligt beskrivna.

Vilka konsekvenser införandet av artikel 20.1 får för berörda aktörer är enligt Regelrådet till viss del utredda. Såvitt Regelrådet förstår regeln får inte längre produkten saluföras som ekologisk, oavsett hur det otillåtna ämnet ovan gränsvärdet hamnat i produkten. Det presenteras en undersökning från år 2010 om förekomsten av otillåtna ämnen i olika ekologiska produkter. Av de tester som gjorts på animaliska produkter, bebismat, frukt, grönsaker och sädeslag visar undersökningen att det är mycket ovanligt med förekomster av otillåtna ämnen över gränsvärdena. Dock anser Regelrådet att en mer utförlig beskrivning av vilka ekonomiska effekter regeln medför hade kunnat presenteras.

Beskrivningarna av förslagets konsekvenser på konkurrensförhållandena anser Regelrådet har brister. Ett uttalat syfte med förslaget är att stärka rättvis konkurrens och enligt Regelrådets mening har det inte tillräckligt analyserats hur väl förordningen lyckas uppnå detta. Det görs försök att ta bort eller sänka en del av de inträdeshinder som finns, t.ex. genom gruppcertifiering och minskat antal kontroller för de aktörer som sköter sig. Samtidigt försvinner möjligheterna att tillämpa undantag, vilket Regelrådet bedömer kan göra det så pass dyrt att bedriva svenska ekologiska produktion att sådana aktörer istället övergår till konventionell produktion eller helt upphör med sitt jordbruk. Att införa en regel som innebär att även aktörer som säljer ekologiska produkter måste vara certifierade kan leda till att små livsmedelsbutiker upphör med sådan försäljning. Enligt Regelrådet har kommissionen förbiset denna effekt i sin konsekvensanalys. Vidare saknas en bedömning av hur betydelsefulla undantagen är för företagens möjlighet att bedriva en ekonomisk rationell ekoproduktion i Sverige.

Regelrådet vill också påpeka att konsekvensanalysen brister i sin beskrivning av vad förslaget får för sammantagna effekter på marknaden för ekologiska produkter inom EU. Det anges i konsekvensanalysen att uppskattningar pekar på att marknaden kan värderas till ca 30 miljarder euro år 2016. Detta är dock en uppskattning som Regelrådet förstår gäller oavsett den föreslagna förordningens införande. Hur mycket marknaden ytterligare beräknas öka framgår inte. Regelrådet efterfrågar vidare mer resonemang kring effekterna på pris för ekologiska produkter och hur förslaget antingen positivt eller negativt påverkar utbudet av ekologiska produkter. Detta borde ha gjorts med en ambition att hänsyn tas till olika medlemsstater och särskilda sektorer inom ekologisk produktion.

Avslutningsvis kan Regelrådet konstatera att den stora förekomsten av möjligheter för kommissionen att i senare skede meddela mer detaljerade regler innebär svårigheter när förslagets konsekvenser ska bedömas. Utformningen av de detaljerade reglerna är inte kända och således finns inte alltid konsekvenserna av dessa med i konsekvensanalysen.

## Sammanfattning

Som framgår av inledningen till detta yttrande har Regelrådet genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att bistå regelgivarna med att granska konsekvensutredningar till sådana förslag från EU-kommissionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla. Kommissionens konsekvensanalys innehåller enligt Regelrådet flera brister, såväl när det gäller effekter på europeisk som svensk nivå. Merparten av bristerna torde kunna åtgärdas genom en kompletterande svensk konsekvensutredning där de särskilda



förutsättningarna som gäller i Sverige är belysta och tagna i beaktande. Enligt Regelrådet bör en svensk konsekvensutredning ha som ambition att förbättra beskrivningen av punkterna nedan.

- Den svenska marknaden för ekologisk produktion.
- Hur förekommande tillämpningen av olika undantag är inom ekologisk produktion i Sverige och kostnaderna för de informationskrav undantagen ger upphov till.
- Hur betydelsefulla undantagen är för företagens möjligheter att bedriva en ekonomisk rationell ekoproduktion i Sverige.
- De specifika problem som den svenska marknaden står inför.
- Hur väl svenska aktörer följer gällande regler och därmed vilken effekt ett mer riskbaserat system för kontroller får på den svenska marknaden.
- Effekterna av att aktörer som säljer ekologiska varor till konsument ska certifieras.
- Effekterna av att miljöförvaltningssystem ska upprättas.
- Effekterna på import och export av ekologiska produkter till och från Sverige.
- Hur konkurrensen på den svenska marknaden påverkas av förslaget.
- Förslagets effekt på tillväxten av den svenska marknaden och hur utbud och efterfrågan av ekologiska produkter kan komma att förändras.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 7 maj 2014. Efter justering undertecknades yttrandet den 15 maj 2014.

I beslutet deltog Karin Lindell, ordförande, Lennart Palm, Leif Melin och Eleonor Kristoffersson. Ärendet föredrogs av kommittésekreteraren Gustaf Molander.



Karin Lindell  
Ordförande



Gustaf Molander  
Föredragande