

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Jordbruksverket

Yttrande över Jordbruksverkets förslag till ändring i föreskrifter (SJVFS 2015:29) om ekologisk produktion och om kontroll av ekologisk produktion

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I remissen anges att förslaget inte bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, men redovisningen är delvis motstridig. Enligt Regelrådets bedömning kommer förslaget att få konsekvenser av betydelse för berörda företag. Regelrådet väljer därför att yttra sig i ärendet.

Innehållet i förslaget

Förslaget avser en ändring i föreskrifter (SJVFS 2015:29) om ekologisk produktion och kontroll av ekologisk produktion så att regler läggs till om uppfödning av ekologiska unghöns.

Förslaget avser krav på separata företag för den ekologiska uppfödningen av unghöns, eftersom ekologisk produktion och konventionell produktion med samma djurart inte får förekomma i samma företag (enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) 834/2007).

Uppfödarna av unghöns behöver ha en fullständig ekologisk certifiering som innebär att kontrollorganen har rätt att även kontrollera företagarens konventionella företag (artikel 28 rådets förordning (EG) 834/2007).

Uppfödarna av unghöns ska därutöver ha tillgång till mark som brukas ekologiskt, antingen egen mark eller genom samarbetsavtal, eftersom artikel 16 i kommissionens förordning 889/2008 innehåller ett förbud mot animalieproduktion som saknar anknytning till marken.

Därutöver krävs att gödseln från de ekologiska unghönsen ska spridas på ekologisk mark. En viss del av fodret ska också komma från den egna gården, eller från gårdar eller aktörer som uppfödarna av unghöns samarbetar med (kommissionens förordning 889/2008)

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen uppges att en ny EU-förordning, 2018/848, om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter kommer att börja tillämpas den 1 januari 2021. Förordningen innebär

att en äggproducent med ekologisk produktion måste sätta in ekologiskt uppfödda unghöns i sina stallar för att värphönsen och äggen ska vara ekologiska. Företagen i medlemsstater som idag har nationella regler för ekologiska unghöns får till utgången av år 2025 på sig att anpassa sig till den nya förordningen. Övergångsbestämmelserna kommer dock inte att gälla för de företag i länder som Sverige som saknar egna nationella regler för ekologiska unghöns. För dessa länder ska förordningen istället gälla från den 1 januari 2021.

Syftet med förslaget uppges vara att de företag som idag föder upp unghöns och säljer till företag med ekologisk äggproduktion ska kunna fortsätta med nuvarande uppfödning i stort sett enligt nu gällande regler till dess att EU:s övergångsregler för ekologisk unghönsuppfödning upphör. Huvudsyftet uppges i sin tur vara att trygga en försörjning av unghöns till äggproducenter med ekologisk äggproduktion samt att möjliggöra för unghönsproducenter att starta produktion enligt de nya EU-gemensamma reglerna.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att om förslaget inte genomförs kommer de svenska uppfödarna av unghöns inte att omfattas av övergångstiden till år 2025. Eftersom EU:s kommande regler inte är färdigförhandlade kommer företagen heller inte att kunna börja anpassa sin produktion till framtida krav. Utan nationella regler, det vill säga om förslaget inte genomförs, kommer Sverige därför inte att ha ekologiska unghöns den 1 januari 2021. Mycket allvarliga störningar i den svenska ekologiska äggproduktionen skulle, enligt förslagsställaren, i så fall uppstå och en stor del av produktionen skulle slås ut.

Alternativet till nationella regler skulle, enligt förslagsställaren, kunna vara att ändra i den svenska åtgärds katalog som kontrollorganen ska använda när en ekologisk producent inte följer reglerna. Företag som inte följer reglerna skulle då få en avvikelse. Kontrollorganen ska samtidigt acceptera en åtgärdsplan som går ut på att företagen åtar sig att följa reglerna för ekologisk unghönsproduktion om några år. På motsvarande sätt skulle de ekologiska äggproducenterna få avvikelser mot att inte ha köpt in ekologiska unghöns och åta sig att åtgärda det om några år. Förslagsställaren bedömer att en sådan ordning skulle bli problematisk, eftersom företagen skulle få meningslösa avvikelser som kontrollorganen skulle tvingas hantera av formella skäl. Tilliten till avvikelssystemet skulle därmed riskera att minska, liksom förtroendet för Jordbruksverket om det framstod att myndigheten uppmuntrar till att bryta mot reglerna.

Förslagsställaren uppger därutöver att överväganden har gjorts beträffande tiden för när företagen senast ska leva upp till kraven. Tiden är enligt förslaget satt till den 1 december 2020, eftersom avsikten är att undvika den 31 december 2020 som slutdatum i syfte att skapa lite marginal för eventuella sena anslutningar till kontroll från enskilda aktörer.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att det idag saknas detaljregler på EU-nivå gällande ekologisk uppfödning av unghöns. Det finns dock särskilda regler för uppfödning av unghöns som får användas till ekologisk äggproduktion i artikel 42 b i kommissionens förordning (EG) 889/2008 om

tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) 834/2007 med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll. Dessa regler uppges dock endast gälla till utgången av år 2020.

Vidare uppges att ett nytt regelverk, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning 2018/848 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007 ska börja gälla den 1 januari 2021. Detaljerna i form av beläggning, flockstorlek, utevistelse med mera ska, enligt förslagsställaren, regleras i en genomförandeförordning som beräknas bli antagen tidigt år 2020.

Förslagsställaren uppger att förslaget i remissen kompletterar rådets förordning (EG) 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter samt kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) 834/2007 med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll.

Vidare uppges att förslaget till föreskriftsändringar utgör en förutsättning för att uppfödare av unghöns till ekologisk äggproduktion ska få möjlighet till en övergångsperiod för att investera i ekologisk unghönsproduktion enligt förordning (EU) 2018/848.

Förslagsställaren uppger att de föreslagna föreskriftsändringarna går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap, eftersom vi inte är tvingade att införa regler för ekologiska unghöns. Förslaget är dock, enligt förslagsställaren, i enlighet med reglerna för ekologisk fjäderfäproduktion på EU-nivå. Särskilda krav på utevistelse under unghönsperioden ställs inte i förslaget, eftersom kravet att ett ekologiskt fjäderfä ska ha tillgång till utevistelse minst en tredjedel av livet uppfylls under hönans vuxna liv.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att föreskrifterna måste träda ikraft så att företagen kan anses ha tillämpat nationella regler före år 2021, då de nya EU-reglerna för ekologisk unghönsuppfödning blir tvingande. Förslagsställaren föreslår därför att reglerna ska träda ikraft och tillämpas från den 14 februari år 2020.

Vidare uppges att Jordbruksverket har genomfört ett samråd med en referensgrupp och med Svenska Ägg samt med Föreningen för ekologisk fjäderfäproduktion. Myndigheten har också haft kontakt med fyra företag som föder upp unghöns till ekologiska äggproducenter och med de kontrollorgan som kontrollerar äggproducenter och uppfödare av unghöns till ekologiska äggproducenter.

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgifter om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar, men att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det finns cirka 100 företag som producerar ekologiska ägg i Sverige och att samtliga dessa bedöms vara små företag eller mikroföretag. Vidare uppges att det finns

minst 12 företag som är uppfödare av unghöns till ekologiska äggproducenter, men att så gott som samtliga också föder upp unghöns till konventionell produktion.

Förslagsställaren uppger att enligt Svenska Ägg fanns det i mars 2019 knappt 1,4 miljoner ekologiska värphöns i Sverige, vilket utgjorde 16 procent av alla värphöns. Mellan år 2016 och 2018 har andelen ekologiska ägg i Sverige varierat från 17,7 procent till 16,7 procent. Förslagsställaren uppskattar att det år 2018 såldes svenska ekologiska ägg för över 1 miljard kronor.

Flera av företagen som idag föder upp unghöns som ska bli ekologiska uppges redan idag ha ekologisk produktion i ett företag och konventionell produktion i ett annat.

Det uppges även finnas tre kontrollorgan som utför kontroller inom ekologisk primärproduktion av omkring 5 000 primärproducenter.

Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha uppgett storleken på uppfödarna, eftersom enbart uppgiften om antalet ekologiska värphöns i mars 2019 inte räcker för att få en uppfattning om storleken på dessa företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar, men att redovisningen av företagens storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att förslaget medför ökade kostnader för uppfödarna av unghöns. Den totala årliga kostnaden för samtliga uppfödare uppskattas till mellan 63 000 och 450 000 kronor. Kostnaderna kommer dels till följd av kravet på att ha separata företag för den ekologiska uppfödningen i enlighet med artikel 11 i rådets förordning (EG) 834/2007. Förslagsställaren bedömer att flera aktörer redan idag har separerat företagen enligt kravet. Tidsåtgången för att få till stånd ytterligare ett företag uppskattas till mellan 20 till 60 timmar per företag för de 6 till 20 företagen. Förslagsställaren uppger att den lägre siffran för berörda företag (6) används i spannet eftersom utgångspunkten är att så många som hälften av företagen redan lever upp till de krav som följer av föreskriftsförslaget. Kostnaden för nybildning av företag beräknas till mellan 36 000 och 360 000 kronor årligen totalt för samtliga företag tillsammans.

Ytterligare ett krav som följer av föreskriftsändringarna är att uppfödarna måste ha en fullständig certifiering, vilket leder till en mer omfattande kontroll än den som sker idag. Kontrollorganen får, med förändringen, även rätt att kontrollera företagarens konventionella företag. Kravet följer av artikel 28 i rådets förordning (EG) 834/2007. Tidsåtgången för en fullständig ekologisk certifiering uppskattas till 10 timmar per företag för de 6 till 20 företagen som berörs. Kostnaden uppskattas till mellan 18 000 och 60 000 kronor årligen för samtliga berörda totalt.

Det sista kravet handlar om tillgång till ekologisk mark, antingen genom egen mark eller genom samarbetsavtal och följer av artikel 16 i kommissionens förordning 889/2008. Det uppges även finnas ett krav på att gödseln från de ekologiska unghönsen ska spridas på ekologisk mark. En viss andel av fodret ska också komma från den egna gården, eller från gårdar eller aktörer som unghönsuppfödarna samarbetar med. Tidsåtgången för att få till stånd avtal till följd av kravet uppges vara 5 timmar per företag för de 6 till 20 företagen. Kostnaden uppskattas till mellan 9 000 till 30 000 kronor årligen totalt för samtliga företag tillsammans.

Förslagsställaren uppger att en timkostnad på 300 kronor inklusive sociala avgifter med mera har använts i beräkningen. Vidare uppges att oavsett föreskriftsändringarna kommer företagen att behöva uppfylla samtliga krav när EU:s nya förordning kommer att börja tillämpas. Förslagsställaren uppger att flera aktörer redan idag bedöms uppfylla de två första kraven (separata företag respektive fullständig certifiering).

Slutligen bedöms kontrollorganen få en begränsad kostnad till följd av den utökade kontrollen, eftersom kontrollen av producenterna av unghöns till ekologisk äggproduktion blir mer lik övrig kontroll av ekologiska fjäderfäproducenter.

Såvitt Regelrådet förstår är de kostnader som redovisas i remissen administrativa kostnader, det vill säga kostnader till följd av att information upprättas, lagras och/eller överförs, även om förslagsställaren inte själv har valt att specificera kostnaderna som sådana. Eftersom det handlar om tidsåtgång för sådant som följer av att starta ett separat företag, av en utökad kontroll och slutligen av att upprätta avtal om ekologisk mark har Regelrådet valt att bedöma dessa kostnader under denna rubrik.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att om föreskriftsändringarna inte görs kommer majoriteten av dagens producenter av ekologiska ägg inte att kunna fortsätta att producera sådana ägg. Den föreslagna regleringen underlättar därför för äggproducenterna och innebär inte några ökade kostnader för dessa företag.

Förslagsställaren bedömer att uppfödarna av unghöns får ökade kostnader till följd av kraven som redovisas ovan, men bedömer också att företagen redan idag uppfyller reglerna om beläggning i enlighet med den svenska djurskyddslagstiftningen och att det därför inte behövs göras några stora förändringar i produktionen. Det uppges emellertid att kravet på gödselspridning på ekologisk mark kan bli ett nytt krav för fler aktörer och att ytterligare kostnader för spridningen kan tillkomma i vissa fall, beroende på avstånd mellan den mark där gödseln sprids idag och den ekologiska mark där den ska spridas framöver. Förslagsställaren uppger att samma stallar ofta används för konventionella unghöns som för unghöns som ska bli ekologiska och då kommer gödseln att vara blandad. Gödsel från unghöns definieras dock, enligt förslagsställaren, inte som "gödsel från industrijordbruk" i Sverige och är därmed tillåten att användas i ekologisk produktion.

Regelrådet kan konstatera att när det gäller andra kostnader som inte är administrativa saknas en fullständig redovisning. Förslagsställaren har förvisso redovisat att om ingen reglering kommer till stånd kommer äggproducenterna inte att kunna fortsätta att producera ekologiska ägg och att det år 2018 såldes sådana ägg för över en miljard kronor i Sverige, vilket ger en indikation om det verksamhetsmässiga värdet av föreskrifterna för berörda äggproducenter. Det finns även viss redovisning av kravet på gödselspridning, men Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha uppskattat merkostnaden som antyds för gödselspridningen. Beträffande kravet på att uppfödarna måste ha tillgång till mark som brukas ekologiskt saknas dessutom uppgift om i vilken grad uppfödare har tillgång till sådan mark idag. Såvitt Regelrådet förstår skulle avsaknad av sådan mark eventuellt få stor kostnadspåverkan på dessa företag. Om detta inte skulle vara ett problem anser Regelrådet att förslagsställaren borde ha förklarat det.

Regelrådet kan emellertid förstå att de krav som nu föreslås ändå kommer att ställas när väl EU:s nya regelverk kommer att börja tillämpas och att författningsförslaget också läggs för att möjliggöra en fortsatt produktion av ekologiska ägg under övergångstiden, vilket är positivt för berörda aktörer.

Regelrådet finner likväl att själva redovisningen av förslagets andra kostnader är bristfällig, men att redovisningen av förslagets påverkan på företagens verksamhet kan betraktas som godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden, men att det av ärendets karaktär går att förstå att förslaget gynnar de svenska producenterna av ekologiska ägg, eftersom de, precis som sina europeiska konkurrenter, kan tillämpa EU:s övergångsbestämmelser fram till år 2025, vilket möjliggör en fortsatt produktion.

Regelrådet anser dock att det hade varit önskvärt med en särskild redovisning av förslagets konkurrenspåverkan.

Regelrådet finner likväl att utebliven redovisning av denna punkt utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av punkten. Eftersom det även saknas en fullständig redovisning av förslagets andra kostnader kan det inte uteslutas att det kan finnas ytterligare påverkan som inte har redovisats.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att föreskriftsförslaget möjliggör för producenter av ekologiska ägg att, i enlighet med EU:s övergångsbestämmelser, fortsätta sin produktion fram till år 2025 då EU:s nya regelverk ska börja tillämpas. Det uppges att berörda äggproducenter utgörs av små företag eller mikroföretag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar det flesta punkter i sin konsekvensutredning på ett godtagbart sätt, förutom när det gäller redovisningen av behov av särskilda informationsinsatser, storleken på berörda företag, andra kostnader samt påverkan i andra avseenden.

Regelrådet kan också konstatera att förslaget underlättar för berörda aktörer, och då särskilt för producenterna av ekologiska ägg, att fortsätta sin verksamhet, genom att det möjliggör för aktörerna att tillämpa EU:s övergångsregler fram till år 2025. De regler som föreslås utgörs av krav som de berörda företagen ändå kommer att tvingas efterleva när EU:s nya förordning ska börja tillämpas.

Regelrådet vill emellertid understryka vikten av att tydligt redovisa innehållet i det författningsförslag som remitteras. Regelrådet har haft viss ledning av kostnadsredovisningen, där förslagsställaren uppges de krav som medför kostnader för uppfödarna. Det är egentligen bara i den delen av remissen som

innehållet berörs, förutom de språkliga och redaktionella ändringar som redovisas i början av remissen. Regelrådet har granskat förslaget till författningstext och kan konstatera att de substantiella ändringar som görs framgår av 5 a §. För att få fullständig klarhet i vad författningsförslaget omfattar skulle emellertid, en på området icke sakkunnig, behöva läsa rådets förordning (EG) 834/2007, liksom kommissionens genomförandeförordning (EG) nr 2018/848 samt artikel 42 b i kommissionens förordning (EG) 889/2008. En utförlig förklaring av innehållet i författningsförslaget hade underlättat förståelsen.

Sammantaget finner Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 december 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande