



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.3.2014
SWD(2014) 66 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. XXX/XXX [forordningen om offentlig kontrol] og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007

{COM(2014) 180 final}

{SWD(2014) 65 final}

1. BAGGRUND

Denne konsekvensanalyse har fokuseret på:

- effektiviteten af lovgivningsværktøjer, nemlig **Rådets forordning (EF) nr. 834/2007¹ om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter** og gennemførelsesforordningerne hertil
- relevansen af en **ny handlingsplan** for økologisk landbrug i EU.

I forordning (EF) nr. 834/2007 **indkredsede Rådet en række spørgsmål**, som Kommission vedtog en rapport² om i maj 2012. **Rådet vedtog konklusioner³ om rapporten** i maj 2013, hvori den opfordrede til at udvikle den økologiske landbrugssektor på et ambitiøst niveau og revidere den nuværende lovgivning.

En særberetning⁴ fra **Den Europæiske Revisionsret** påviste en række svagheder i **ordningen for kontrol med økologisk produktion** og indeholdt anbefalinger om forbedring.

Revisionen af lovgivningen om økologisk landbrug indgår i **Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering (REFIT)**.⁵

Konsekvensanalysen blev gennemført med støtte fra en intern styringsgruppe i Kommissionen. Analysen er baseret på høringer af eksperter og organisationer, resultaterne af en **omfattende offentlig høring** (næsten 45 000 svar) og målrettede høringer, navnlig af medlemsstaterne og Den Rådgivende Gruppe for Økologisk Landbrug.

2. PROBLEMAFGRÆNSNING

2.1. Det generelle problem og problemskabende faktorer

Det overordnede mål med EU's nuværende politiske og lovgivningsmæssige ramme er at sikre bæredygtig udvikling af økologisk landbrug. Økologisk landbrug forventes at udvikle sig i takt med det økologiske marked i EU. Det økologiske marked blev rundt regnet firedoblet mellem 1999 og 2011, men det økologisk drevne areal i EU kun blev fordoblet i tiåret 2000-2010. Forskellen mellem produktionen og efterspørgslen i EU dækkes af import. Konsekvenserne er følgende:

- EU-producenterne går glip af nogle muligheder.
- Der er risiko for, at det økologiske markeds ekspansion begrænses.
- Der er risiko for, at de miljømæssige fordele, der er forbundet med økologisk landbrug, begrænses.

¹ EUT L 189 af 20.7.2007, s. 1.

² COM (2012) 212 final.

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/137076.pdf.

⁴ Særberetning nr. 9/2012 af 26. juni 2012.

⁵ COM (2012) 746 final.

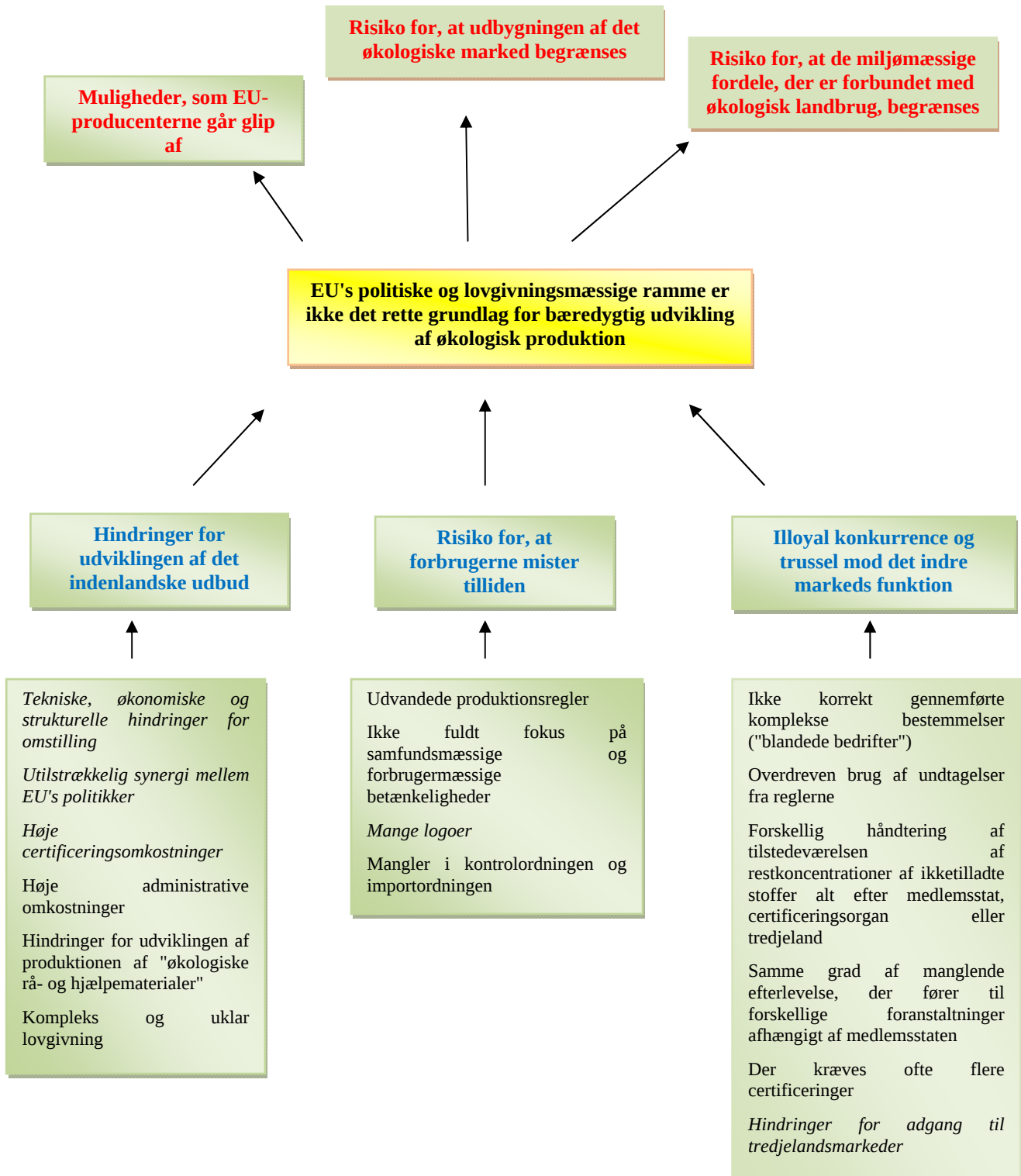
Utilstrækkelig omstilling til økologisk landbrug er den største hindring for udviklingen af økologisk produktion i EU. I andre henseender vil plantesorter, der er udvalgt i og for økologisk landbrug, være af afgørende betydning, når det drejer sig om at øge den økologiske produktion, men den nuværende lovgivningsramme hindrer udviklingen af produktionen af rå- og hjælpematerialer såsom udsæd i deres økologiske former.

Det økologiske marked er blevet opbygget på basis af forbrugertillid, men den er nu i fare. Bestemmelserne om økologisk produktion udvandes af undtagelser og uklare bestemmelser. Lovgivningen fokuserer ikke på de miljømæssige virkninger i hele den økologiske produktions livscyklus. Visse former for praksis, som er tilladt i henhold til den nuværende lovgivning, tager ikke hensyn til kravet om et højt dyrevelfærdsniveau i økologisk produktion. Udviklingen af private ordninger fører til, at mange logoer konkurrerer med EU's logo for økologisk produktion, hvilket er vildledende for forbrugerne. Der opstår tilfælde af svig som følge af mangler i kontrolordningen og importordningen.

Der er ikke sikret loyal konkurrence mellem producenterne, og det indre marked fungerer ikke effektivt. Komplekse bestemmelser, f.eks. vedrørende bedrifter med parallel konventionel produktion, gennemføres og håndhæves ikke korrekt. Ordningen med undtagelser fra reglerne misbruges af nogle medlemsstater. Mangfoldige certificeringskrav, der er nødvendige for at få adgang til visse markeder, og medlemsstaternes forskellige håndtering af tilfælde, hvor der konstateres restkoncentrationer af ikketilladte stoffer, forstyrrer det indre markeds funktion. Den samme grad af manglende overholdelse kan føre til afvigende foranstaltninger i forskellige medlemsstater. Ordningen med anerkendelse af kontrolorganer på grundlag af ækvivalens øger konkurrencen mellem certificeringsorganerne, hvilket fører til illoyal konkurrence mellem EU-producenterne, der ydermere støder på hindringer for adgangen til tredjelandsmarkeder. Det var ikke muligt at vurdere omfanget af den illoyale konkurrence.

Lovgivningen er for kompleks og medfører for store administrative byrder. Mange mindre bedrifter er udelukket fra den økologiske sektor, fordi certificeringsomkostningerne er for høje, og de administrative byrder for store.

Problemtræ



Ikkelovgivningsmæssige faktorer er i kursiv.

2.2. Basisscenario

Der vil fortsat være hindringer for udviklingen af det indenlandske, selv om visse økonomiske forhindringer kan imødegås gennem nye instrumenter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

Forbrugertilliden vil sandsynligvis blive udhulet, fordi reglerne om økologisk produktion udvandes, og de samfundsmæssige betænkeligheder ikke fuldt ud er afspejlet i disse regler. Dette vil fremme skabelsen af nye ordninger og logoer, som konkurrerer med EU's logo. Der vil sandsynligvis forekomme svig. **Importordningen vil blive endnu mere kompleks** med gennemførelsen af en efterlevelseshandlingsordning for kontrolorganerne fra 2014.

De økologiske producenter vil i stigende grad blive udsat for illoyal konkurrence, og det indre markeds funktion vil blive bragt i fare. Inden for EU er det ikke sandsynligt, at medlemsstaterne vil få de nødvendige ressourcer til at anvende komplekse bestemmelser og undtagelser på korrekt vis. I tredjelande vil konkurrencen mellem certificeringsorganerne føre til lavere standarder.

2.3. Analyse af nærhedsprincippet

Den nuværende manøvre er en **ajourføring af en eksisterende ordning inden for den fælles landbrugspolitik**.

Produktion af og handel med landbrugsprodukter og fødevarer i det indre marked og sikring af det indre markeds integritet er kompetencer, som EU deler med medlemsstaterne.

En EU-ordning for økologiske produkter er mere effektiv end 28 forskellige ordninger med henblik på en gennemsigtig udvikling af det indre marked og en sammenhængende politik for handel med tredjelande.

Der er behov for en yderligere harmonisering i forbindelse med undtagelser fra reglerne og tilfælde af manglende overholdelse, der fører til, at et produkt mister sin økologiske status.

3. FORMÅL

3.1. Specifikke politiske mål

- Fjernelse af hindringer for udviklingen af økologisk produktion i EU
- Forbedring af lovgivningen med henblik på at sikre loyal konkurrence og forbedre det indre markeds funktion
- Bevarelse af forbrugertilliden
- Forenkling.

3.2. Operationelle mål

- Fastlæggelse af klare og utvetydige produktionsregler
- Gennemførelse af en risikobaseret kontrolordning

- Harmonisering af håndteringen af tilstedeværelsen af restkoncentrationer af ikketilladte stoffer i økologiske produkter
- Forenkling af de administrative krav, navnlig til små producenter
- Gennemførelse af en fælles pålidelig ordning for godkendelse af kontrolorganer i tredjelande
- Etablering af en afbalanceret handelsordning
- Forenkling af mærkningsreglerne
- Hensyntagen til de samfundsmæssige betænkeligheder, der er ved at udvikle sig
- Forbedring af gennemsigtigheden af sektoren og handelen med økologiske produkter og informationerne herom.

4. LØSNINGSMODELLER

De fremlagte løsningsmodeller, der er baseret på langsigtede visioner for den økologiske sektor, er blevet udarbejdet i tæt samarbejde med interessenterne og tager hensyn til resultaterne af den offentlige høring, der navnlig viser, at EU-borgerne ønsker, at der tages mere hensyn til miljøspørgsmål, at produktionsreglerne harmoniseres yderligere, og at undtagelserne bringes til ophør.

4.1. Beskrivelse af løsningsmodellerne

- **Løsningsmodel 1 – Forbedret status quo**

Den omfatter **lovgivningsforanstaltninger**:

- til præcisering af anvendelsesområdet og visse produktionsregler
- til forenkling af mærkningsreglerne
- til styrkelse af kontrolordningen (harmoniserede procedurer, når der konstateres restkoncentrationer af ikketilladte stoffer i økologiske produkter, elektronisk certificering, der er integreret i en webbaseret EU-database, præcisering af akkrediteringen af kontrolorganer)
- til fjernelse af ordningen for efterlevelse af importreglerne.

Disse foranstaltninger, der betragtes som en minimumsreaktion på de påviste problemer, er også medtaget i alle andre løsningsmodeller.

- **Løsningsmodel 1.A: model 1 + afskaffelse af den mulige undtagelse for detailhandlere**
- **Løsningsmodel 2: markedsstyret løsningsmodel**

Denne model har til formål at tilvejebringe de betingelser, der er nødvendige for at reagere dynamisk på en videreudvikling af markedet som følge af mindre strenge regler. Den omfatter:

- **lovgivningsforanstaltninger** med henblik på at inkorporere mangeårige undtagelsesbestemmelser, som medlemsstaterne har indrømmet, som bestemmelser i EU-forordningen og udarbejde produktionsregler, der er lettere at læse, i et særskilt dokument
- **en handlingsplan**, der fastlægger en strategi for økologisk landbrug, for at den økologiske sektor kan udvikle sig hurtigt.
- **Løsningsmodel 2.A: model 2 + systematisk undersøgelse af økologiske produkter for utilsigtet tilstedeværelse af restkoncentrationer af ikketilladte stoffer**
- **Løsningsmodel 3: principbaseret løsningsmodel**

Formålet med denne model er, at det økologiske landbrug igen skal fokusere på dets principper. Den omfatter:

- **lovgivningsforanstaltninger** med henblik på at stramme reglerne, navnlig ved at fjerne undtagelserne, styrke kontrolordningens risikobaserede tilgang ved at fjerne den årlige obligatoriske inspektion og erstatte ækvivalens med efterlevelse i certificeringsorganernes importordning
- **en handlingsplan**, der fastlægger en strategi for økologisk landbrug i EU. Den omfatter tiltag med henblik på at løse tekniske produktionsproblemer samt en specifik eksportpolitik.
- **Løsningsmodel 3.A: model 3 + forpligtelse til at måle miljøresultaterne for virksomheder, der er involveret i forarbejdnings- og handelsaktiviteter**
- **Løsningsmodel 3.B: model 3 + gruppecertificering**

4.2. Spørgsmål, som Rådet anmodede Kommissionen om at udarbejde en rapport om:

- Det er ikke blevet påvist, at der er behov for harmoniserede EU-regler om **økologiske fødevarer, som tilberedes af storkøkkener**.
- **Bestemmelserne om GMO'er** bør forblive uændret, da de sikrer ligevægt mellem fordele og omkostninger.
- I hele analysen er det indre markeds funktion blevet behandlet generelt.

4.3. Interessenternes holdning

De vigtigste interessenter i den økologiske sektor, dvs. IFOAM EU og COPA-Cogeca, støttede oprindeligt model 1, men har ændret holdning, så de nu støtter model 3. Model 3 blev navnlig støttet af Via Campesina, Slow Food og dyrevelfærdsorganisationer. Model 2 blev primært støttet af Eurocommerce.

5. VURDERING AF KONSEKVENSERNE AF DE ENKELTE LØSNINGSMODELLER

Da der mangler pålidelige statistikker, er vurderingen af modellerne hovedsagelig kvalitativ.

5.1. Løsningsmodel 1 og 1.A

De fleste af hindringerne for udviklingen af økologisk produktion eksisterer fortsat. Der forventes ingen mærkbare virkninger for mængderne af økologiske produkter på markedet. Det indre markeds funktion forbedres lidt, men der skabes ikke lige vilkår for producenterne, fordi der fortsat er undtagelser, og ækvivalensordningen for anerkendelsen af certificeringsorganer fortsat øger konkurrencen mellem certificeringsorganerne.

Forbrugertilliden forbedres, men kun på kort sigt, fordi der ikke fokuseres på de vigtigste samfundsmæssige og forbrugermæssige betænkeligheder. Risikoen for svig reduceres takket være elektronisk certificering. Antallet af private ordninger og logoer vil fortsætte med at vokse.

Model 1.A forventes at reducere risikoen for svig yderligere.

5.2. Løsningsmodel 2 og 2.A

Der fjernes kun få hindringer for udviklingen af økologisk produktion. Medtagelsen af undtagelser som permanente regler i lovgivningen fører til mere fleksible regler og til en øget omstilling til økologisk produktion i begyndelsen af perioden. De priser, der betales til producenterne, falder, hovedsagelig på grund af stærk konkurrence fra import. Sektoren bliver gradvist mindre tillokkende. Der bliver mere loyal konkurrence i det indre marked, når undtagelser medtages som permanente regler, som er tilgængelige for alle producenter på lige vilkår. Der hersker dog fortsat illoyal konkurrence i forhold til importerede produkter.

Forbrugertilliden vil sandsynligvis blive udhulet, fordi produktionsreglerne udvandes, og der vil fremkomme mange nye ordninger og logoer, som kan virke vildledende.

Eftersom produktionsreglerne er mindre strenge, er tredjelande mindre tilbøjelige til at anerkende EU som ligestillet, og visse aftaler/arrangementer, der er indgået med tredjelande, kan anfægtes.

Model 2.A forbedrer forbrugertilliden, men indebærer betydelige omkostninger for producenterne.

5.3. Løsningsmodel 3

Mange hindringer for udviklingen af økologisk produktion bliver fjernet. Økologiske landbrugere, der anvender de økologiske principper fuldt ud (uden undtagelser), er mere tilbøjelige til at blive i sektoren. Ophøret med undtagelser fremmer de økologiske rå- og hjælpematerialer, navnlig økologiske kikærter og udsæd. Konkurrencen fra importerede produkter skulle blive mindre. Den loyale konkurrence forbedres takket være ophøret med undtagelser og tredjelandproducenters anvendelse af princippet om efterlevelse under ordningen med certificeringsorganer.

Forbrugertilliden forbedres gennem strengere regler. Færre private ordninger og logoer kan konkurrere med EU's logo for økologisk produktion.

Højere produktionsomkostninger kunne føre til højere forbrugerpriser på økologiske produkter, hvilket kunne gøre dem mindre tillokkende for lavindkomstforbrugere og føre til en tilbagegang i markedet, om end kun på kort sigt.

De eksisterende ækvivalensordninger med godkendte lande skal revideres med henblik på at opretholde lige vilkår for EU-producenterne.

Model 3.A forbedrer forbrugertilliden, fordi den fokuserer på miljømæssige betænkeligheder. Den har positive miljøvirkninger, men medfører administrative byrder for forarbejdningsvirksomheder og handlende.

Model 3.B fjerner yderligere hindringer for udviklingen af økologisk produktion i EU.

5.4. Forenkling

Der ville blive opnået forenklinger med alle løsningsmodeller gennem klarere bestemmelser om anvendelsesområde, produktionsregler, mærkning og kontrol. Ineffektive bestemmelser ville blive fjernet med model 3, 3.A og 3.B (ophør af blandede bedrifter og styrkelse af den risikobaserede kontrolmetode). Model 2, 2.A, 3, 3.A og 3.B ville gøre det lettere at træffe afgørelse om eventuelle undtagelser. Efterlevelsensordningen for certificeringsorganer ville være lettere at forvalte end ækvivalensordningen (3, 3.A og 3.B). Forenklingen for små producenter opnås med mere velegnede og specifikke krav til økologisk registrering (alle løsningsmodeller) og gruppecertificering (3.B). Fritagelse fra kontrol ville ikke være forenelig med kravene om produktcertificering.

Den nuværende lovgivning pålægger 135 informationsforpligtelser, der medfører administrative omkostninger, herunder 80 forpligtelser for erhvervsdrivende (afhængigt af driftsformen), 41 for de nationale myndigheder og 11 for kontrolorganerne. De forpligtelser, der medfører de største byrder for medlemsstaterne, er forpligtelsen til at tilvejebringe statistiske data, forpligtelsen til at rapportere om tilladelser til at bruge ikkeøkologiske frø og forpligtelsen til at offentliggøre ajourførte lister over erhvervsdrivende. De forpligtelser, der medfører de største byrder for operatørerne, er forpligtelsen til at opbevare dokumentation for brug af (godkendte) plantebeskyttelsesmidler og gødningsstoffer og for (eventuel) sameksistens mellem økologisk og konventionel produktion, særlige registre over logbøger og kontrolordninger.

Med løsningsmodel 1 og 1.A ville de administrative omkostninger forblive på samme niveau, men der kunne opnås betydelige besparelser med model 2, 2.A, 3, 3.A og 3.B, idet henholdsvis 34 og 37 informationsforpligtelser ville forsvinde, hovedsagelig som følge af ophør af undtagelser og mindre registrering og rapportering.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER OG KONKLUSIONER

6.1. Sammenligning af løsningsmodellernes virkninger

	Løsningsmodeller	1	1.A	2	2.A	3	3.A	3.B
Socio-økonomiske konsekvenser	Markedsudvikling	+	++	++	+++	++	+++	++
	Økologisk dyrkningsareal og antal bedrifter	+	+	++	++	++	++	+++
	Beskæftigelse inden for økologisk landbrug	+	+	++	++	++	++	+++
	Landbrugsindkomst	0	0	–	+	+	+	+
	Integrering af små bedrifter	–	–	--	---	0	0	+++
	Udvikling af landdistrikter	+	+	+	+	++	++	+++
	Forarbejdningsvirksomheder	+	+	++	++	++	++	++
	Importører	+	+	+++	++	+	+	+
	Sektoren for økologiske rå- og hjælpe-materialer	0	0	---	---	+++	+++	+++
Miljø	Biodiversitet, vandkvalitet, jordbunds-kvalitet	+	+	+	++	++	++	+++
	Dyrevelfærd	0	0	–	–	++	++	++

6.2. Sammenligning af muligheden for under hver af løsningsmodellerne at opfylde specifikke målsætninger i reformen:

Løsningsmodeller	Fjernelse af hindringer for udviklingen af økologisk produktion i EU	Forbedring af lovgivningen med henblik på at sikre loyal konkurrence og forbedre det indre markeds funktion	Opretholdelse af forbrugertilliden til økologiske produkter
Løsningsmodel 1	0	+	+
Løsningsmodel 1.A	0	+	+
Løsningsmodel 2	+	++	++
Løsningsmodel 2.A	+	++	+++

Løsningsmodel 3	++	+++	+++
Løsningsmodel 3.A	++	+++	+++
Løsningsmodel 3.B	+++	+++	++

I lyset af vurderingen sikres de konkrete politiske målsætninger bedre gennem model 3.B eller 3.A efterfulgt af model 3, 2.A og 2.

7. OVERVÅGNING AF POLITIKKEN

- Resultatindikatorer (den fælles landbrugspolitik): det økologiske areals andel af det samlede udnyttede landbrugsareal og den økologiske husdyrbestands andel af den samlede husdyrbestand.
- Outputindikatorer (den fælles landbrugspolitik): det økologiske dyrkningsareal og antallet af certificerede økologiske erhvervsdrivende.
- Supplerende indikatorer for husdyrbestand, afgrødeproduktion og -forarbejdning, undtagelser, kendskab til EU's logo for økologisk produktion.