EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.5.2012
COM(2012) 212 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning ... 3

2. Förordningens tillämpningsområde ... 4

2.1. Storkök ... 4

2.2. Textilier och kosmetika ... 5

3. Förbud mot att använda genetiskt modifierade organismer (GMO) inom ekologisk produktion ... 6

3.1. Allmänna erfarenheter av förbudet mot användning av GMO ... 7

3.2. Tillgången på produkter som inte framställs med GMO ... 8

3.3. Säljardeklarationen ... 8

3.4. De särskilda tröskelvärdenas (för oavsiktlig eller tekniskt oundviklig förekomst av GMO) genomförbarhet och deras effekter på den ekologiska sektorn ... 9

4. Den inre markandens och kontrollsystemets funktion ... 9

5. Tillämpning av importordningen ... 10

5.1. Import enligt likvärdighetsordningen ... 11

5.1.1. Erkännande av tredjeländers tillhandahållande av likvärdiga garantier ... 11

5.1.2. Erkännande av kontrollorgans och kontrollmyndigheters förmåga att tillhandahålla likvärdiga garantier ... 12

5.2. Import enligt överensstämmelseordningen ... 12

5.3. Inspektionscertifikat ... 13

6. Slutsats ... 13

BILAGA ... 15

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter

1. INLEDNING

År 2009 upptog det ekologiska jordbruket 8,6 miljoner hektar i EU, dvs. 4,7 % av den utnyttjade jordbruksmarken i EU med 27 medlemsstater (EU-27). Under 2006–2009 var den årliga tillväxten 7,7 % i EU-15 och 13 % i EU-12 (EU-15 stod för 81 % av hela EU:s ekologiska areal 2009). Omkring 197 000 företag arbetade inom det ekologiska jordbruket 2008, dvs. 1,4 % av samtliga jordbruksföretag i EU-27. Den ekologiska sektorn beräknas ha stått för 2 % av de sammanlagda livsmedelsutgifterna i EU-15 under 2007[1].

Rådets förordning (EG) nr 834/2007[2] och dess tillämpningsförordningar, dvs. kommissionens förordningar (EG) nr 889/2008[3] och (EG) nr 1235/2008[4] utgör den rättsliga ramen för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk på EU-nivå.

Redan när förordning (EG) nr 834/2007 (nedan kallad *förordningen*) utarbetades framhöll rådet dynamiken inom den ekologiska sektorn och efterlyste en granskning lite längre fram av en rad områden där man ansåg att erfarenheterna från tillämpningen av de nya reglerna borde beaktas. I artikel 41 i förordningen anges vilka särskilda punkter som måste granskas:

(a) Tillämpningsområdet för själva förordningen, särskilt beträffande ekologiska livsmedel som beretts av storkök.

(b) Förbudet mot användning av GMO, inklusive tillgången på produkter som inte framställts genom GMO, säljardeklarationen, möjligheten att använda specifika toleranströsklar och deras effekt på den ekologiska sektorn.

(c) Den inre marknadens och kontrollsystemets sätt att fungera, i synnerhet en bedömning av att fastställd praxis inte medför illojal konkurrens eller hinder för produktionen och saluföringen av ekologiska produkter.

---

1 Mer uppgifter och faktisk information om ekologiskt jordbruk finns i nedanstående publikation från kommissionen från 2010: En analys av EU:s ekologiska sektor, som finns på http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/facts_en.pdf

2 Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 (EUT L 198, 20.7.2007, s. 1).

3 Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll, EUT L 250, 18.9.2008.s. 1.

4 Kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008 av den 8 december 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 vad gäller ordningen för import av ekologiska produkter från tredjeländer, EUT L 334, 12.12.2008, s. 25.

Med denna rapport gör kommissionen en avstämning av de erfarenheter som gjorts av tillämpningen av förordningen sedan den 1 januari 2009, då den började tillämpas.

Rapporten kommer att fokusera på de tre huvudområdena ovan. Därutöver kommer den att ta upp några andra viktiga frågor som för närvarande diskuteras med medlemsstaterna och intressenterna.

Kommissionen ville få en bättre överblick över erfarenheterna av den här förordningen hittills och skickade därför ut ett frågformulär till alla medlemsstater. Formuläret delades även ut till alla medlemmar i rådgivande gruppen för ekologiskt jordbruk för vidaredistribution till intressenter. Tjugosex medlemsstater och elva intressenter svarade på frågeformuläret i mars 2011. Svaren blev viktig input i rapporten.

2. FÖRORDNINGENS TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Förordningen erbjöd en grund för antagandet av detaljerade produktionsregler inom sektorer som ännu inte omfattades av harmoniserade regler[5]. Hittills har tillämpningsbestämmelser tagits fram och offentliggjorts för ekologiskt vattenbruk, även alger, och för ekologisk jäst. Arbetet med reglerna för ekologisk vinframställning och foder pågick fortfarande när rapporten utarbetades. För vissa sektorer, som fjäderfä och växthus, har de nuvarande produktionsreglerna ännu inte setts över.

Detta kapitel fokuserar på en översyn av erfarenheterna när det gäller storköksverksamhet och frågan om det är möjligt att också ta upp textilier och kosmetika i lagstiftningen. Ekologisk certifiering av vissa produkter som inte ingår i bilaga I till fördraget men som är nära knutna till produkter i bilaga I eller landsbygdsekonomin som t.ex. bivax, essentiella oljor eller matte granskas inte på djupet här, men kommissionen erkänner att det behöver fastställas om sådana produkter kan certifieras i enlighet med förordningen när de har framställts i enlighet med kraven i förordningen.

2.1. Storkök

Tillagning av ekologiska produkter i restauranger, i matsalar, på sjukhus och i andra livsmedelsföretag blir att mer omfattande, både inom privata och offentliga sektorn. Storkökssektorn omfattar väldigt skilda typer av företag, från små restauranger till stora cateringkedjor.

När förordningen utarbetades bedömdes det som för tidigt att ta med storkökssektorn och det föreföll tillräckligt att skydda termer som syftade på ekologiskt produktion. Storkökssektorn omfattas redan av EU-regler om hygien och livsmedelsmärkning, som innebär att märkning som innehåller uppgifter om produktionsmetoder inte får användas på ett sätt som kan vilseleda köparen[6].

För närvarande har sju medlemsstater infört nationella regler och i tio medlemsstater tillämpas nationella standarder. Dessa regler medger certifiering av ingredienser, rätter, menyer eller hel storköksverksamhet. Medlemsstater med ett etablerat kontrollsystem rapporterade inte några

---

[5] T.ex. ekologiskt vin, ekologiskt vattenbruk, inbegripet alger, ekologisk jäst.

[6] Direktiv 2000/13/EG

särskilda svårigheter. Flera medlemsstater rapporterade att projekt för att reglera storköksverksamhet planeras på nationell eller regional nivå.

De flesta medlemsstater anser att storköksverksamhet inte bör tas upp i EU-lagstiftningen om ekologiska produkter under den närmaste framtiden – inte bara därför att det kan vara komplicerat men också därför att verksamheten på grund av sin lokala karaktär inte påverkar handeln i någon större utsträckning. Kommissionen drar slutsatsen att storköksverksamhet för närvarande inte behöver omfattas av förordningen, men kommer att nära följa utvecklingen inom sektorn.

2.2. Textilier och kosmetika

Under de senaste åren har det skett en betydande marknadstillväxt för textilier och kosmetika med märkning som hänvisar till ekologisk produktion. Privata certifieringsordningar har tagits fram för dessa produkter. Dessa två produktkategorier omfattas dock inte av EU:s ekologiska lagstiftning som är begränsad till en serie jordbruksprodukter[7] (t.ex. obearbetade jordbruksprodukter eller bearbetade jordbruksprodukter för livsmedelsändamål). Samtidigt som det är brett erkänt att textilier och kosmetika är en värdefull avsättningsmarknad för ekologiskt framställda råmaterial har det uppstått debatt inom den ekologiska produktionssektorn, då man frågar sig om det inte kan vara riskabelt att låta jordbruksprodukter som för närvarande inte omfattas av förordningens tillämpningsområde få märkas med ”ekologisk” på samma sätt som livsmedel, eftersom termens trovärdighet skulle kunna äventyras. Det är också viktigt att komma ihåg att för att andra produkter än jordbruksprodukter ska kunna omfattas av förordningen, måste denna ändras i grunden.

Unionens lagstiftning om textilier handlar snarare om namn på och märkning av fibrer än produktionsmetoder[8]. Den genomgick nyligen en översyn[9] i syfte att förenkla och förbättra lagstiftningsramen inom sektorn. Inom det frivilliga EU-miljömärkningsprogrammet[10] har det fastställts kriterier för textilprodukter[11]. För bomull gäller t.ex. att om 95 % av produkten är gjord av ekologisk bomull är det tillåtet att använda benämningen ”ekologisk bomull” enligt programmet.

Jordbruksråvaror som växtoljor och växtextrakt finns i många kosmetiska produkter. Unionslagstiftningen om kosmetika reglerar användningen av produktspecifika påståenden om kosmetiska produkter[12]. Gemensamma kriterier för alla typer av påståenden som används om kosmetiska produkter, även *naturliga* och *ekologiska*, håller på att tas fram[13].

---

7 Anges i artikel 1.2 i rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter (EUT L 189, 20.7.2007, s. 1).

8 Direktiv 2008/121/EG

9 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1007/2011 av den 27 september 2011 om benämningar på textilfibrer och därtill hörande etikettering och märkning av fibersammansättningen i textilprodukter.

10 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 66/2010 av den 25 november 2009 om ett EU-miljömärke

11 Kommissionens beslut av den 9 juli 2009 (2009/567/EG).

12 Artikel 20 i rådets förordning (EG) nr 1223/2009 (EUT L 210, 22.12.2009).

13 ISO/NP 16128

Kommissionen anser att det kan vara värt att undersöka möjligheterna i unionslagstiftningen att utvidga skyddet för användningen av ordet ”ekologisk” även till textilier och kosmetika.

3. FÖRBUD MOT ATT ANVÄNDA GENETISKT MODIFIERADE ORGANISMER (GMO) INOM EKOLOGISK PRODUKTION

En av de övergripande principerna för ekologisk produktion enligt förordningen är förbudet att använda

- genetiskt modifierade organismer (GMO)[14],
- produkter framställda av GMO[15], eller
- produkter som har framställts med GMO[16].

Dessa produkter anses oförenliga med begreppet ekologisk produktion och konsumenternas uppfattning om vad som är en ekologisk produkt.

I praktiken innebär detta att GMO och produkter som framställts av eller med GMO inte får användas som livsmedel, foder, processhjälpmedel, växtskyddsmedel, gödselmedel, jordförbättringsmedel, frön, vegetativt förökningsmaterial, mikroorganismer och djur i ekologisk produktion. Ett undantag görs för veterinärmedicinska läkemedel (vaccin och andra).

Eftersom ekologiska produktionssystem inte är isolerade från den allmänna produktionskedjan, går det inte att helt utesluta en låg och oavsiktlig förekomst av GMO-grödor inom GMO-fria jordbrukssystem som ekologiskt jordbruk vid odling, skörd, transport, lagring och bearbetning. Källor till möjlig GMO-inblandning är orent utsäde, korspollination, volontär-, skörde- och lagringsrutiner. En annan potentiell källa är livsmedels- och fodertillsatser som ofta framställs av eller med GMO.

Den tidigare förordningen (EEG) nr 2092/91[17] innehöll samma förbud mot GMO men behandlade inte frågan om oavsiktlig förekomst av spår av GMO. Eftersom särskilda regler saknades, var de horisontella reglerna i EU:s förordning om genetiskt modifierade livsmedel

---

14 Definitionen av *genetiskt modifierade organismer* (GMO) ges i direktiv 2001/18/EG.
Exempel: växter och frön från genetiskt modifierad soja och majs.

15 *framställd av GMO*: helt eller delvis framställd av GMO, men som inte innehåller eller består av GMO (artikel 2.u).

Exempel: olja, stärkelse eller proteiner från genetiskt modifierad soja eller majs, ej innehållande genetiskt modifierad DNA.

16 *framställd med GMO*: som är framställd genom användning av en GMO som sista levande organism i produktionsprocessen, men som inte innehåller eller består av GMO eller är framställd av GMO (artikel 2.v.´).
Exempel: livsmedel- och fodertillsatser (främst vitaminer och aminosyror) och processhjälpmedel (främst enzymer) som producerats genom genetiskt modifierade mikroorganismer (såsom bakterier och svampar).

17 Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel.

och foder[18] även tillämpliga för produkter som används inom ekologiskt jordbruk. I den förordningen fastställs ett allmänt tröskelvärde på 0,9 % vid vilket oavsiktlig eller tekniskt oundviklig förekomst av GMO eller GMO-produkter måste anges i märkningen[19].

I detta avseende anges det tydligt i förordningen att de allmänna reglerna för oavsiktlig förekomst av GMO gäller. Dessutom införs i artikel 9.3 särskilda bestämmelser om aktörens ansvar när det gäller att undvika förekomst av GMO i ekologiska produkter. De ledande principerna är att GMO ska förekomma i minsta möjliga utsträckning i ekologiska produkter, vilket sägs i skäl 10, samtidigt som man söker undviker otillbörliga restriktioner och ökad belastning för de ekologiska aktörerna.

3.1. Allmänna erfarenheter av förbudet mot användning av GMO

Av frågeformuläret framgår att övervakningen av kontrollsystemet för förbudet mot användning av GMO inte innebar några större problem för medlemsstaterna. Foder utpekas dock som en riskprodukt när det gäller oavsiktlig förekomst av GMO. Några mycket låga förekomster av tillåtna GMO under 0,1 % konstaterades i soja och majs. Aktörerna gör betydande ansträngningar och tar gemensamma initiativ för att hålla ekologiska produkter fria från oavsiktlig GMO-förekomst. De står själva för kostnaderna för dessa förebyggande åtgärder.

I vissa medlemsstater har man tagit fram särskilda verktyg för riskanalys och riskhantering och har därmed en systematisk strategi för att besluta om ytterligare provtagning och kontrollbesök. Kommissionen kommer att följa utvecklingen och om det visar sig lämpligt, föreslå att verktygen tillämpas i hela EU.

När det gäller samexistens dras i kommissionens rapport till rådet och Europaparlamentet om samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk[20] slutsatsen att GMO-grödor inte har orsakat några påvisbara skador på det övriga jordbruket. Den 13 juli 2010 utfärdade kommissionen vidare en rekommendation[21] om riktlinjer för utarbetandet av nationella samexistensåtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i konventionella och ekologiska grödor. I rekommendationen erkänns det att en förekomst av spår av GMO potentiellt kan förorsaka inkomstförluster för producenter av särskilda jordbruksprodukter som t.ex. ekologiska produkter, även när spåren hamnar under det GMO-tröskelvärde för märkning som i EU-lagstiftningen fastställs till 0,9 %. I rekommendationen sägs också att inblandning av genetiskt modifierade organismer får särskilda följder för producenter av specifika produkter, såsom ekologiska jordbrukare, vilket också påverkar slutkonsumenten. Detta beror på att sådan produktion ofta är kostsammare eftersom det krävs kraftfullare insatser för att avskilja grödorna från varandra och undvika förekomst av genetiskt modifierade organismer för att därmed garantera det pristillägg som är förbundet med dessa grödor. Kommissionen har i

---

18 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder, EUT L 268, 18.10.2003 s. 1–23, artikel 12.2.

19 För spannmål anges inget gränsvärde.

20 KOM(2009) 153 – Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om samexistens mellan genetiskt modifierade grödor och konventionellt och ekologiskt jordbruk. http://ec.europa.eu/agriculture/gmo/coexistence/index_en.htm

21 Kommissionens rekommendation 2010/200/01, EUT C 200, 22.7.2010, s.1. http://ecob.jrc.ec.europa.eu/documents/CoexRecommendation.pdf

detta sammanhang lagt fram ett förslag till förordning för Europaparlamentet och rådet som, när den antagits, skulle tillåta medlemsstaterna att begränsa eller förbjuda odling av GMO på sina territorier[22].

Europeiska unionens domstol avgav nyligen (i förenade målen C-58/10–C-68/10) en tolkning av förordning (EG) nr 1829/2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder som innebär att artikel 34 i nämnda förordning utgör den enda möjligheten för en medlemsstat att vidta nödåtgärder när det gäller befintliga produkter som tidigare godkänts enligt direktiv 2001/18/EG. Europeiska unionens domstol har också avgivit en tolkning av förordning (EG) nr 1829/2003 när det gäller GMO-pollen i honung (mål 442-09). Kommissionen håller tillsammans med medlemsstaterna på att utvärdera avgörandet och dess effekter, även vad gäller samexisten.

3.2. Tillgången på produkter som inte framställs med GMO

De vitaminer, enzymer och aminosyror som används inom livsmedelsförädlingen framställs idag mycket ofta med genetiskt modifierade mikroorganismer och kan därför inte användas inom den ekologiska produktionen.

Förordningen ger inom ramen för undantagen från produktionsreglerna kommissionen möjlighet att föreskriva om undantag från förbudet mot användning av produkter framställda med GMO om det är nödvändigt att använda livsmedelstillsatser eller fodertillsatser och andra ämnen, och dessa inte finns tillgängliga på marknaden annat än i form av produkter som har framställts med GMO. Kommissionen har hittills inte beviljat några sådana undantag.

Vissa ämnen som vitamin B2 (riboflavin) och B12 (kobalamin) och enzymerna chymosin (för ostframställning) och fytas (för foderframställning) rapporteras regelbundet endast finnas tillgängliga i form produkter som framställts med GMO. Kommissionen kommer därför att strängt övervaka situationen och föreslå lämpliga åtgärder som det skulle visa sig nödvändigt.

3.3. Säljardeklarationen

När ekologiska aktörer köper insatsvaror till sina produktionsprocesser måste de se till att dessa inte är GMO eller produkter framställda av eller med GMO. I artikel 9.2 i förordningen anges att aktörerna får förlita sig på den märkning som åtföljer produkten eller varje annat följedokument som fästs eller tillhandahållits i enlighet med direktiv 2001/18/EG[23], förordning (EG) nr 1829/2003[24] eller förordning (EG) nr 1830/2003[25], såvida de inte har erhållit annan information som anger att märkningen av produkterna i fråga inte överensstämmer med de förordningarna.

---

22 KOM (2010) 375 slutlig av den 13 juli 2010: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier

23 Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG – Kommissionens uttalande, EGT L 106, 17.4.2001, s. 1-39.

24 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder, EUT L 268, 18.10.2003, s. 1–23.

25 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG, EUT L 268, 18.10.2003.

Produkter som framställts med GMO och av GMO men som varken är livsmedel eller foder omfattas inte av GMO-lagstiftningen och därför omfattas de inte heller av några märknings- eller spårbarhetskrav. Därför föreskrivs i förordningens artikel 9.3 att aktörer i sådana fall måste kräva en bekräftelse eller en deklaration från säljaren[26] som undertecknas av leverantören av produkterna. I detta dokument måste säljaren förklara att produkterna inte har framställts av eller med GMO.

Säljardeklarationen är ett leverantörsåtagande som är rättsligt bindande. Intressenterna uppger dock att många företag inte förstår hela dess innebörd, kan vägra att använda den eller, i gengäld, ibland undertecknar den väldigt lättvindigt. Vissa medlemsstater uppger att det kan vara svårt att kontrollera om en avgiven deklaration är tillförlitlig på grund av tekniska eller analytiska restriktioner.

Kommissionen anser därför att säljardeklarationens tillförlitlighet och ändamålsenlighet i viss mån kan ifrågasättas och måste utredas ytterligare.

3.4. De särskilda tröskelvärdenas (för oavsiktlig eller tekniskt oundviklig förekomst av GMO) genomförbarhet och deras effekter på den ekologiska sektorn

I sina svar på frågeformuläret anser nästan alla medlemsstater och de flesta intressenter att det nuvarande regelverket ger tillräckliga garantier avseende förbudet mot GMO i ekologiska produktionssystem. Förbudet garanterar att produkter som saluförs utan uppgifter om GMO på märkningen högst innehåller oavsiktliga och oundvikliga nivåer under 0,9 %. Ett fåtal medlemsstater som hänvisar till detektionsgräns skulle föredra ett särskilt gränsvärde för produkter som används i ekologisk produktion som utgår från en kvantifieringsgräns[27] på 0,1 % upp till 0,3 %.

I omkring fem medlemsstater finns det privata certifieringssystem som certifierar oavsiktlig eller tekniskt oundviklig GMO-förekomst i ekologiska produkter under den allmänna gränsen på 0,9 %. Kontrollerna rapporteras vara inriktade på soja, majs, raps, ris och lin.

Slutsatsen blir att en majoritet är för att behålla samma gränsvärde på 0,9 % för oavsiktlig GMO-förekomst i ekologiska produkter. Ett särskilt gränsvärde skulle göra systemet mer komplicerat och leda till större kostnader för producenter och konsumenter.

4. DEN INRE MARKANDENS OCH KONTROLLSYSTEMETS FUNKTION

Ett nytt inslag i förordningen som skulle kunna påverka den inre marknadens funktion är att det nu är obligatoriskt att använda EU:s logotyp på alla ekologiska produkter[28] som framställs i EU. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2010, och övergångsperioden löper ut den 30 juni 2012. Även om det kan sägas att införandet gick bra och att ett brett spektrum av produkter fick större synlighet, är det omöjligt att redan nu bedöma effekterna.

---

[26] En hänvisning till deklarationsförlagan finns i artikel 69 i förordning (EG) nr 889/2008 och själva förlagan finns i bilaga XIII till den förordningen.

[27] För närvarande är 0,1 % den lägsta nivå vid vilken GMO-förekomst kan bestämmas på ett tillförlitligt sätt.

[28] Införd genom kommissionens förordning (EU) nr 271/2010, EUT L 84, 31.3.2010.

Medlemsstaterna uppger att tillämpningen av kontrollsystemet under 2009 och 2010 inte lett till några större problem och att den inre marknaden för ekologiska produkter har kunnat fungera smidigt. Flera medlemsstater och intressenter betonade dock att skillnader i hur EU-lagstiftningen läses och tolkas visar att det finns behov av harmonisering och ibland förenkling av det nuvarande genomförandet av de ekologiska reglerna i unionen. 2010 fanns det 199 kontrollmyndigheter och kontrollorgan i EU som hade hand om kontrollsystemet för ekologiskt jordbruk.

För att förbättra insynen och öppenheten har kommissionen antagit förordning (EU) nr 426/2011[29] som ålägger medlemsstaterna att senast den 1 januari 2013 göra uppdaterad information om aktörer som omfattas av kontrollsystemet för ekologiskt jordbruk tillgänglig för allmänheten. Vid fall av överträdelser och oriktigheter anser kommissionen att medlemsstaterna visserligen i allmänhet vidtar lämpliga åtgärder, men att det finns utrymme för förbättringar av informationsutbytet om sådana fall, särskilt vad gäller hur snabbt anmälningarna görs och deras fullständighet.

Gruppcertifiering av små ekologiska producenter i nära samarbete inom unionen väckte ett visst intresse från medlemsstaternas och intressenternas sida, eftersom det skulle göra det lättare för dem att få ut sina produkter på marknaden. Alla respondenterna betonade dock att man måste kunna garantera systemets kapacitet att skydda eller förbättra kontrollernas tillförlitlighet och effektivitet.

Kommissionen erkänner att kontrollsystemet kan förbättras ytterligare och kommer att fortsätta att arbeta för detta tillsammans med medlemsstaterna. Revisionsrätten utförde nyligen en revision av ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, och revisionsrapporten väntas publiceras tidigt under 2012. Kommissionen kommer sålunda också att basera sig på revisionsresultaten i sitt arbete med frågan. Kommissionens tjänstegrenar och medlemsstaterna är på väg att utforma en gemensam överenskommelse som omfattar alla delar av kontrollsystemet, men i synnerhet kopplingen mellan den särskilda lagstiftningen om ekologiska produkter och den allmänna lagstiftningen i förordning (EG) nr 822/2004[30] om offentlig kontroll av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen, samt en mer aktiv övervakning av de behöriga myndigheterna både i medlemsstaterna och i erkända tredjeländer, bland annat genom revisioner som utförs av kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor. Kommissionen kommer inte att tveka att inleda överträdelseförfaranden när kontrollsystemen inte överensstämmer med EU:s lagstiftning.

5. TILLÄMPNING AV IMPORTORDNINGEN

EU är tillsammans med USA världens ledande ekologiska marknad och drar därför till sig export från en lång rad tredjeländer, motsvarande omkring 95 % av hela den ekologiska försäljningen i världen. Förordningen omfattar bestämmelser och harmoniserade förfaranden för import av ekologiska produkter till EU-marknaden och föreskriver två möjligheter: antingen överensstämmelse med EU:s ekologiska lagstiftning eller baserat på likvärdiga standarder och kontrollsystem.

---

29 EUT L 113, 3.5.2011, s. 1.

30 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, EUT L 191, 30.4.2004, s. 1–141.

Utanför denna importordning baseras annan import av likvärdiga produkter till EU på importtillstånd[31] som medlemsstaternas myndigheter beviljar per enskild sändning under en begränsad tid. Det rör sig här om en övergångsbestämmelse och möjligheten kommer att fasas ut progressivt[32].

5.1. Import enligt likvärdighetsordningen

Vid beskrivning av olika system eller åtgärder betyder termen *likvärdig* att de uppfyller samma mål och principer genom tillämpning av regler som säkerställer samma nivå på försäkran om överensstämmelse[33]. Avtal om likvärdighet kan uppmuntra till utveckling av standarder och kontroller anpassade till lokala villkor. De uppmuntras även av Världshandelsorganisationen.

De särskilda riktlinjerna i Codex Alimentarius[34] om ekologiska livsmedel är den internationella referenspunkt som är avsedd att underlätta harmoniseringen av de ekologiska produktkraven i hela världen.

5.1.1. Erkännande av tredjeländers tillhandahållande av likvärdiga garantier

Förteckningen över erkända tredjeländer omfattade elva länder när denna rapport utarbetades. Ytterligare sjutton ansökningar pågår. Processen för erkännande inleds genom en officiell ansökan som de nationella myndigheterna lämnar till kommissionen. I processen ingår en grundlig bedömning av tredjelandets ekologiska standard- och kontrollsystem i syfte att fastställa om de är likvärdiga med EU:s system. Bedömningen kräver betydande resurser. Mindre skillnader kan accepteras, men alltför divergerande regler kan leda till importrestriktioner. Kontrollåtgärderna måste bevisas vara lika effektiva som i EU. Kommissionen gör också granskningar på plats och ser över förteckningen över erkända tredjeländer regelbundet.

Kommissionen anser att när den inledande bedömningen väl har avslutats tillfredsställande är det denna förteckning över tredjeländer som erbjuder den mest stabila och tillförlitliga strategin för ekologisk import. Den är också ett incitament för utvecklingsländerna att fastställa sina egna regler och kontrollsystem. Det är kommissionens avsikt att fortsätta att granska inlämnade ansökningar och eventuella nya för att därmed främja likvärdighetssystemet på världsnivå.

Den tid som hittills krävts för bedömningarna visar dock att det är en komplicerad uppgift som kräver en ytterst teknisk expertis. Kommissionen kan visserligen be medrapporterande medlemsstater att hjälpa till att utföra bedömningar och besök på plats, men det räcker inte på långa vägar till för att täcka alla de resurser som behövs för hela processen och för den efterföljande övervakningen av förteckningen. Kommissionen kommer att undersöka om det går att rationalisera förfarandena ytterligare och kan komma att föreslå olika sätt att förenkla och skärpa övervakningen. Under tiden intensifierar kommissionen sina ansträngningar för att

---

31 Medlemsstaterna beviljade 2 440 tillstånd under 2009 och 3 754 under 2010.

32 Artikel 19 i kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008

33 Förordning (EG) nr 834/2007, artikel 2.x.

34 Codex CAC/GL 32 – 1999 Riktlinjer för produktion, bearbetning, märkning och marknadsföring av ekologiskt producerade livsmedel.

behandla väntande ansökningar. Det ska noteras att importen från de berörda tredjeländerna inte påverkas eftersom den för närvarande sker med hjälp av importtillstånd som beviljas av medlemsstaterna (se ovan) och i framtiden kommer att möjliggöras genom erkännande av kontrollorgan och kontrollmyndigheter i tredjeländerna, enligt beskrivningen nedan.

5.1.2. Erkännande av kontrollorgans och kontrollmyndigheters förmåga att tillhandahålla likvärdiga garantier

För att möjliggöra import av ekologiska produkter från tredjeländer som inte är erkända började kommissionen genomföra erkännande av likvärdighet för kontrollorgan genom en ansökningsomgång 2008. När den första tidsfristen löpte ut den 31 oktober 2009 hade kommissionen fått in 73 ansökningar från kontrollorgan och kontrollmyndigheter i hela världen. Kommissionen granskade och bedömde de tekniska akter som sammanställts av de sökande. I de flesta fall behövde man begära in ytterligare information från de sökande, vilket gjorde processen längre. Den första förteckningen över erkända kontrollorgan som antas av kommissionen[35] kommer att uppdateras regelbundet. Den kommer att tillämpas från och med den 1 juli 2012.

Kommissionen anser att förteckningen över kontrollmyndigheter och kontrollorgan också kan erbjuda en tillförlitlig strategi vad avser import, förutsatt att man kan garantera lämplig övervakning av att ordningen fungerar på ett korrekt sätt. Det är visserligen medlemsstaternas behöriga myndigheter som har ansvaret för kontrollerna av alla importerade ekologiska produkter från det ögonblick då de släpps för fri omsättning på EU:s territorium, men det kommer att vara av yttersta vikt att kommissionen kan reagera i god tid på eventuella brister hos ett kontrollorgan som står i förteckningen och kan stryka det från förteckningen om kraven inte längre är uppfyllda.

Eftersom systemet är nytt och ännu inte driftsklart kan inga slutsatser dras i nuläget. Mot bakgrund av erfarenheterna av tillämpningen av förordningen är det tydligt att arbetet med att genomföra denna del av importordningen och säkerställa en adekvat övervakning kommer att innebära en betydande extra arbetsbörda för kommissionen.

När det gäller den mer allmänna övervakningen av importordningen bör man utforska kommissionens möjligheter att tillämpa försiktighetsåtgärder i syfte att motverka kända eller framväxande risker mer effektivt, varvid man bör beakta de åtgärder som redan föreskrivs i själva förordningen och i andra delar av EU:s lagstiftning om kontroller[36].

5.2. Import enligt överensstämmelseordningen

Enligt överensstämmelseordningen måste en aktör utanför EU uppfylla samtliga krav enligt EU:s lagstiftning, inbegripet alla detaljerade regler för produktion och märkning. Till skillnad från vad som gäller för likvärdighetsordningen, måste de regler som följs vara identiska och inte bara likvärdiga med de regler som tillämpas i EU. Aktören måste stå under kontroll av ett

---

35 Kommissionens förordning (EU) nr 1267/2011 av den 6 december 2011, EUT L 324, 7.12.2011, s. 9.

36 Förordning (EG) nr 822/2004 och Kommissionens förordning (EG) nr 669/2009 av den 24 juli 2009 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 när det gäller strängare offentlig kontroll av import av visst foder och vissa livsmedel av icke-animaliskt ursprung och om ändring av beslut 2006/504/EG, EUT L 194, 25.7.2009, s. 11–21.

kontrollorgan eller en kontrollmyndighet som har erkänts med avseende på överensstämmelse av kommissionen.

Överensstämmelseordningen har ännu inte aktiverats. Kommissionen fastställde tidsfristen för de första ansökningarna från kontrollmyndigheter och kontrollorgan till den 31 oktober 2014 och gav på så sätt likvärdighetsordningen tid att utvecklas.

Mot bakgrund av erfarenheterna hittills är det tveksamt om överensstämmelseordningen kommer att erbjuda ett bättre tillträde till EU-marknaden och medföra några ytterligare vinster för EU:s handelsparter jämfört med vad som redan erbjuds genom likvärdighetsordningen. Den kommer inte heller att medföra några väsentliga vinster för konsumenterna, eftersom de motsvarande importerade ekologiska produkterna inte kan särskiljas på marknaden. Vidare skapar systemet en ytterligare administrativ arbetsbörda som är jämförbar med likvärdighetssystemets utan att medföra någon ytterligare fördel. Kommissionen föredrar därför att koncentrera ansträngningen till likvärdighet snarare än överensstämmelse, vars nytta och ändamålsenlighet måste omprövas tillsammans med handelspartnerna mot bakgrund av den nuvarande och framtida handeln.

5.3. Inspektionscertifikat

För att få släppa ut en sändning ekologiska produkter för fri omsättning i EU inom ramen för likvärdighetsordningen måste man visa upp originalet till ett inspektionscertifikat utfärdat av ett kontrollorgan eller en kontrollmyndighet som antingen står under övervakning av ett erkänt tredjeland eller kommissionen eller den behöriga myndigheten i en medlemsstat (inom ramen för systemet med importtillstånd). Vid import till EU kontrolleras sändningen mot uppgifterna i inspektionscertifikatet, framför allt den märkning och de partilöpnummer som identifierar de ekologiska produkterna, och certifikatet endosseras av tullen. Inspektionscertifikatet är alltså centralt för spårbarheten för varje parti ekologiska produkter från tredjelandsproducenten till EU-importören. Denna spårbarhet kan sedan användas för att spåra senare distribution av produkterna i EU om det skulle bli nödvändigt att dra tillbaka produkten från marknaden.

Aktörerna uppfattar kravet på att visa upp ett inspektionscertifikat i original som betungande eftersom det kan uppstå förseningar då det tar tid att vidarebefordra originalcertifikatet, och de efterlyser möjligheten att använda elektroniska inspektionscertifikat. Vissa medlemsstater som klarerar en stor andel av all EU-import har uttryckt intresse för en undersökning av möjligheterna att använda elektroniska certifikat som görs tillgängliga för medlemsstaternas myndigheter och kommissionen via en säkrad databas för kontroll, klarering och övervakning. Kommissionen har för avsikt att undersöka om det är möjligt att införa ett sådant system, eftersom detta skulle erbjuda snabbare klarering för aktörerna och förse kommissionen med tydliga data om importtransaktioner för dess övervakning av tredjeländernas kontrollorgan. Ett sådant system skulle också underlätta snabb reaktion från medlemsstaternas sida vid överträdelser genom blockering av produkter som inte uppfyller kraven.

6. SLUTSATS

Den här rapporten har synat de relativt begränsade erfarenheterna av förordningens tillämpning sedan 2009 och kommissionen drar följande slutsatser:

(a) Det finns för närvarande inget objektivt behov av att utvidga förordningens tillämpningsområde till storköksverksamhet. När det gäller ekologisk märkning av textilier och kosmetika skulle konsumenternas och producenternas intressen eventuellt kunna skyddas på lämpligt sätt genom andra instrument. Det vore lämpligare att fördjupa av reglerings- och kontrollaspekterna för jordbruksprodukter hellre än att utvidga tillämpningsområdet till fler produkter och sektorer.

(b) Förbudet mot användning av GMO i ekologisk produktion tillämpas korrekt, men säljardeklarationen behöver granskas ytterligare, och det bör göras en uppföljning av vissa produkters tillgänglighet som ”vanlig” produkt, dvs. inte i GMO-version. Preventiva åtgärder och harmoniserade åtgärder är att föredra framför ett särskilt GMO-tröskelvärde för ekologiska produkter, vilket inte framstår som motiverat under de nuvarande omständigheterna. När det gäller samexistens fick medlemsstaterna ytterligare vägledning den 13 juli 2010 då kommissionen utfärdade en rekommendation om riktlinjer för utarbetandet av nationella samexistensåtgärder för att undvika oavsiktlig förekomst av genetiskt modifierade organismer i konventionella och ekologiska grödor. Den senaste utvecklingen måste dock analyseras.

(c) Kontrollsystemet passade i de flesta fall den inre marknadens funktion. Det finns emellertid fortfarande vissa svaga punkter i tillämpningen. Det krävs ytterligare arbete för att göra det effektivare.

Genomförandet av den nya importordningen baserad på likvärdighet går visserligen framåt, men en viss rationalisering vore önskvärd och nyttan med att aktivera överensstämmelseordningen ifrågasätts.

Kommissionen anser att det är för tidigt att lägga fram förslag om ändring av förordningen i samband med denna rapport, särskilt då det förslag som ska anpassa förordningen till Lissabonfördraget[37] för närvarande diskuteras i Europaparlamentet och rådet. Kommissionens syfte med denna rapport är att tillhandhålla fakta som kan användas som vägledning för en konstruktiv debatt om förordningen om ekologiskt jordbruk. Som uppföljning till denna debatt kan kommissionen sedan komma att lägga fram lagstiftningsförslag i ett senare skede.

För att debatten ska bli konstruktiv och även för att allmänheten lättare ska kunna delta, anser kommissionen att ämnen som förenkling av lagstiftningsramen (samtidigt som man ser till att standarderna inte urvattnas), samexistensen mellan genetiskt modifierade grödor och i synnerhet ekologiskt jordbruk, förbättringen av kontrollsystemen och likvärdighetsordningen i handeln med ekologiska produkter är de nyckelfrågor som bör ligga till grund för de framtida reflexionerna om ekologiskt jordbruk.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att diskutera de frågor som lyfts fram i rapporten och välkomnar återkoppling från andra intressenter.

---

[37] KOM(2010) 759 slutlig, 17.12.2010.

BILAGA

Förslag på frågor att ta upp inom ramen för diskussionen om rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.

1. Kan lagstiftningsramen förenklas, och i så fall hur, samtidigt som det säkerställs att standarderna inte urvattnas?

2. Vilka åtgärder bör vidtas för att garantera att reglerna om samexistens efterlevs och att standarderna för ekologisk produktion kan uppfyllas av alla jordbrukare som väljer denna sektor?

3. Finns det behov av att se över de nuvarande produktionsstandarderna och välja strängare regler för tillgången på ekologiska ungdjur, foder och utsäde och dylikt? Om svaret är ja, vad bör föreslås jordbrukare eller regioner som inte klarar att uppfylla sådana nya villkor? Skulle regional flexibilitet vara förenligt med lika konkurrensvillkor? Vore kontroller möjliga?

4. Kontroller baseras på fysiska inspektioner av varje aktör längs livsmedelskedjan åtminstone en gång om året. Aktörerna måste certifieras av oberoende certifieringsorgan. Hur skulle kontrollsystemet kunna förbättras?

5. Kommissionen har, i linje med den europeiska handlingsplanen[38], främjat likvärdighet inom handeln med ekologiska produkter, vilket innebär erkännande antingen av tredjeländer eller av kontrollorgan. Bör likvärdighet vara det enda konceptet för handel med ekologiska produkter? Under senare år har kommissionen också uppnått ömsesidigt erkännande från tredjeländer som av EU fått erkännande som likvärdiga. Bör denna strategi få ökad betydelse i syfte att bättre försvara EU:s offensiva intresse?

---

[38] KOM (2004) slutlig, 10. 6.2004, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Europeisk handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk.