



Ministeriet for Fødevarer,
Landbrug og Fiskeri

Den 14. december 2020
FVM 003

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/848 om kontrol og andre foranstaltninger, der sikrer sporbarhed og overholdelse økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter (komitesag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesretsakt om kontrol og harmoniserede tiltag, som blandt andet har til formål at sikre sporbarhed og mærkning af økologiske produkter (komitesag). Forslaget fastlægger krav til myndighedernes officielle undersøgelser til sporingsanalyse ved fund af stoffer, der ikke er tilladt at anvende i økologisk produktion. Derudover fastlægges krav til producer og virksomheders forpligtelse til at tilvejebringe oplysninger, når der indledningsvis konstateres fund af ikke tilladte stoffer. Derved indføres en øget harmonisering af betingelser og procedurer i EU. Der fastsættes endvidere regler for økologisk certificering af erhvervsdrivende og grupper af erhvervsdrivende. For gruppecertificering fastlægger forslaget maksimumstørrelse på grupper, samt krav til gruppens interne kontrol. Der indføres desuden minimumskrav til myndighedernes kontroller, antal stikprøver og analyser, ligesom krav til nationale sanktionsplaner justeres. Forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark. Forslaget har statsfinansielle og administrative konsekvenser for det offentlige som følge af de nye regler for kontrol, hvor der vil være en årlig ekstra udgift for Fødevarestyrelsen på mellem ca. 2,2 – 3,3 mio. kr. Forslaget forventes sat til afstemning i skriftlig procedure i Komitéen for Økologisk Produktion med frist den 13. januar 2021. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, idet man lægger afgørende vægt på, at forslaget tilpasses således, at de nye analysekrav er proportionale i forhold til en risikobaseret tilgang, og at forslaget ikke indskrænker det danske sanktionssystem på en uhensigtsmæssig måde.

Baggrund

Kommissionen har fremsat forslag til gennemførelsesbestemmelser om kontrol og harmoniserede tiltag, som blandt andet har til formål at sikre sporbarhed og mærkningen af økologiske produkter. Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 28, 3 (a), artikel 29, 8 (a), artikel 30, 8, artikel 32, 5, artikel 36, 4, artikel 38, 9, artikel 41, 5 og artikel 43, 7 i Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EU) 2018/848 af 30. maj 2018 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007. Dette er den nye økologiforordning, som vil være gældende for 2022 og dette forslag vil således også være gældende fra 1. januar 2022.

Forslaget behandles i en undersøgelsesprocedure i Komitéen for Økologisk Produktion. Afgiver Komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver Komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen ikke forslaget, idet Kommissionen inden for to måneder kan forelægge Komitéen et ændret forslag eller inden for en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, vedtages udkastet til gennemførelsesretsakt ikke.

Forslaget forventes sat til afstemning i skriftlig procedure i Komitéen for Økologisk Produktion med frist 13. januar 2021.

Formål og indhold

Kommissionen har fremsat forslag om en række gennemførelsesbestemmelser til økologiforordningen 2018/848 i forhold til at sikre harmonisering af kontrolelementer.

Sporingsanalyse

Ved forekomst af stoffer, primært pesticider, der ikke er tilladt at anvende i økologisk produktion, og der er mistanke om, at økologireglerne ikke er overholdt, fastlægges en sporingsanalyse som erhvervsdrivende skal foretage i forhold til procedure og dokumentation. Hvor der er begrundet mistanke, eller mistanke ikke kan udelukkes, skal den erhvervsdrivende informere kontrolmyndigheden og oversende en række fastlagte oplysninger.

Kontrolmyndigheden skal i den forbindelse foretage en officiel undersøgelse i forhold til identifikation, markedsføringsforhold, sporbarhed, mængde og tidligere undersøgelser. Myndighederne skal udarbejde en afsluttende rapport, der konkluderer på kilden og årsagen til forekomsten samt konklusion om den økologiske integritet er overholdt.

Forslaget fastlægger derudover, hvilke informationer medlemsstaterne indbyrdes skal udveksle ved konstatering af mulige uregelmæssigheder i forbindelse med sporingsanalysen samt den indberetning der skal ske til Kommissionen og de andre medlemsstater via EU's informationssystem for økologisk landbrug (Organic Farming Information System).

Gruppecertificeringer

Der indføres en maksimum størrelse så en gruppe højst må bestå 2.000 medlemmer/producenter. Endvidere opstilles detaljerede krav til gruppens interne kontrolsystem og opbygning samt krav til gruppens interne kontrol i forhold til dokumentation, undervisning af interne kontrollører, regnskabskrav, sporbarhed og afrapportering. Der indsættes en de facto minimumsgrænse på 10 medlemmer af en gruppe ud fra det minimale antal eksterne kontroller, som en gruppe kan have årligt. Det har hidtil ikke været muligt at gruppecertificere økologiske erhvervsdrivende i EU. Der fastlægges en overgangsordning for tilpasningen af størrelsen for nuværende grupper i tredjelande, så det nye krav skal opfyldes senest 1. januar 2025.

Minimumskrav til kontroller, antal stikprøver og analyser

Alle økologiske erhvervsdrivende skal have mindst ét kontrolbesøg årligt. Forslaget fastlægger herudover et minimumsantal for supplerende kontroller (stikprøver) på 10 % årligt, som er i tillæg til den årlige verificering. Desuden fastlægger forslaget, at mindst 10 % af kontrollerne årligt foretages uden forudgående varsling. Samtidigt stilles der krav om, at der årligt udtages analyser (af pesticidindhold, GMO eller lignende) i et omfang på 5 % af de erhvervsdrivende, der er økologificeret. Dog skal

mindst 2 % af antallet af medlemmer i en gruppe af gruppecertificerede gøres til genstand for analyser årligt. Kontrolomfanget, der udføres af eksterne kontrolorganer, for medlemmer i en enkelt gruppe af erhvervsdrivende, fastlægges til 5 %, men ikke mindre end 10 gruppemedlemmer skal kontrolleres af det eksterne kontrolorgan årligt.

Sanktionskatalog (katalog over foranstaltninger)

Kommissionen fastlægger endvidere, at medlemsstaterne nationalt skal udarbejde et sanktionskatalog over foranstaltninger, der skal træffes i forbindelse med mistanke om manglende overholdelse. Forslaget fastlægger af hensyn til øget harmonisering mere ensartede krav og procedurebeskrivelser. Der indføres en klassificering af manglende overholdelse inden for tre kategorier: *mindre, større og kritisk*. Alle medlemsstater skal etablere et sanktionskatalog for økologi og følge de tre kategorier, men er derudover ikke forpligtet til at følge skabelonen for at træffe afgørelse ved foranstaltningerne. For kravet om nationale sanktionskataloger er der en 12 måneders overgangsordning i forhold til ikrafttræden, så det skal senest anvendes fra 1. januar 2023.

Derudover fastsættes bestemmelser vedrørende mærkning af økologiske produkter og omlægningsprodukter. Præciseringen skal sikre ensartede betingelser for så vidt angår placering og udseendet af visse angivelser på mærkningen i forhold til EU's økologilogo.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. I forhold til spørgsmålet om foranstaltninger ved uregelmæssigheder er den egentlige sanktionering (strafferet) fortsat et anliggende for de danske myndigheder.

Gældende dansk ret

Forordningen vil være direkte gældende i Danmark og forventes ikke at medføre ændringer af dansk lovgivning.

Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget har statsfinansielle og administrative konsekvenser for det offentlige som følge af de nye regler for kontrol.

Beregningsgrundlaget for den obligatoriske prøvetagning på 5 % medfører, at antallet af pesticidanalyser vil vokse betragteligt som følge af, at detailvirksomheder under den nye økologiforordning også omfattes af økologikontrol fra 1. januar 2022. Fordi detailhandlen nu omfattes af økologikontrol, burde det ikke automatisk medføre, at der er et større behov for pesticidanalyser, da disse bedst foretages i de egentlige produktionsmæssige led i kæden.

Fødevarestyrelsen vurderer, at ca. 4.000 nye detailbutikker omfattes af økologikontrol, hvor man pt. har ca. 2.400 økologivirksomheder under kontrol. Antallet vil dog afhænge af, om detailhandlen ændrer sin praksis med at sælge uindpakkede økologiske produkter, da salg af færdigindpakkede økologiske produkter i detailledet ikke omfattes af økologikontrol.

Analyseudgifterne for de 5 % af de økologificerede virksomheder ventes som følge af inkluderingen af ca. 4.000 detailbutikker at være ca. 0,6 mio. kr. for Fødevarestyrelsen.

Der vil desuden være en årlig ekstra udgift for Fødevarestyrelsen på mellem ca. 1,6 – 2,7 mio. kr., som følge af kravet om 10 % ekstra stikprøvekontrolbesøg ud over det årlige kontrolbesøg. Det er et nyt forpligtende krav for kontrolmyndigheder og dermed omfatter stikprøveniveauet 10 % af samtlige økologificertificerede virksomheder. I alt forventes der at være en årlig ekstra udgift for Fødevarestyrelsen på mellem ca. 2,2 – 3,3 mio. kr.

Høring

Forslaget har været i høring på høringsportalen. Der er indkommet følgende høringssvar:

Økologisk Landsforening oplever, at dansk praksis vedrørende undersøgelse og opsporingsanalyse ved fund af stoffer, der ikke er tilladt til anvendelse i økologisk produktion er god, og ser gerne at den kan videreføres. Foreningen vurderer, at det fremlagte sikrer dette samt, at der kommer sikkerhed for at andre lande også har samme praksis. Økologisk Landsforening vil dog samtidigt tilkendegive, at det er vigtigt, at sikre proportionalitet i harmonisering og fastlæggelse af krav til hvad der skal gøres, registreres, indrapporteres.

Vedrørende minimumsprocentsatser til omfanget af uanmeldte kontroller, antal supplerende kontroller samt pesticidanalyser, der nu også omfatter detailvirksomheder, lægger Økologisk Landsforening vægt på, at myndighederne gives de bedst mulige muligheder for at tilrettelægge en risikobaseret kontrol. Økologisk Landsforening mener derfor, at forordningen kun skal fastlægge, at den fastsatte procentdel er gældende for det samlede antal prøver, som fordeles mellem producenter ud fra en risikovurdering.

Økologisk Landsforening anfører, at det er stort problem, at detailhandlen indgår i beregningsgrundlaget for pesticidanalyser, idet der opstår ikke et større behov for pesticidanalyser fordi detailhandlen nu er underlagt økologikontrol. Pesticidanalyser tages bedst tages i de tidlige led i kæden hos landmanden, store importører eller grossister. Økologisk Landsforening er vidende om at omfanget af nye detailbutikker der skal have økologikontrol i Danmark kan blive ca. 4000 og dermed vil der være en potentiel tredobling af kravet til pesticidanalyser.

Det er ikke i overensstemmelse med at ville forfølge et risikobaseret kontrol princip, hvor kontrolorganet/kontrolmyndigheden vælger kontrolværktøjer ud fra, hvad der virker bedst. Det kan betyde at erhvervet kommer til at stå med en overordentlig stor kontroludgift. Derved udsættes økologierhvervet for en stor økonomisk byrde, da forekomst af sprøjtemiddelfund i økologiske produkter hyppigst skyldes kontaminering fra det konventionelle landbrug. Økologisk Landsforening lægger vægt på, at minimumskrav til antal prøver for pesticidrester sættes til et minimum. Det er ikke økologien, der skal bære omkostningerne ved, at der anvendes sprøjtemidler i det konventionelle landbrug samt at det er vigtigere at anlægge en risikobaseret kontrol end at have et ensartet højt prøveniveau.

Økologisk Landsforening ønsker, at sanktionskataloger i videst muligt omfang er et nationalt anliggende og ønsker så vidt muligt at kunne fastholde det system, som Danmark har praktiseret til i dag

Økologisk Landsforening mener at krav til pesticidprøver på 2 % i kategorien med gruppecertificering er for høj. Det vil være markant fordyrende, fordi grupperne oftest er organiseret omkring én kultur som for eksempel bananer, kaffe, kakao etc. og derved er der ikke behov for mange dyre prøver for at verificere om gruppen overholder reglerne. 1 % vil være mere passende. Formålet med at tillade gruppecertificering er at give små (fattige) bønder mulighed for at afsætte deres produktion som økologisk,

uden at de drukner i certificerings- og kontrolomkostninger. Udbuddet af økologiske varer i EU risikerer at blive mindre og produkterne bliver dyrere, da nogle skal betale for de ekstra omkostninger. Alternativt får de lokale bønder mindre ud af deres produktion.

Økologisk Landsforening kan ikke støtte forslaget, da forslaget som det ligger vurderes at have så store uproportionale omkostninger til kontrol og tilsidesætter muligheden for at indrette en risikobaseret kontrol, så det udgør en reel risiko for udbredelsen af økologi på markedet.

Landbrug & Fødevarer kan, med forbehold for den korte høringsfrist, bakke op om forslagene med følgende bemærkninger.

Vedrørende myndighedernes undersøgelser ved fund af forurenede økologiske produkter (artikel 1 og 2) kan Landbrug & Fødevarer støtte forslaget samt eventuelle ændringsforslag fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Dette sker i tillid til, at forslagene ikke resulterer i skærpet dansk praksis, men primært harmoniserer procedurer for handling ved fund af ikke-tilladte produkter eller stoffer.

Vedrørende minimumssatser for uanmeldte kontroller (artikel 7) er Landbrug & Fødevarer tilhænger af procesorienteret kontrol frem for produktorienteret kontrol. De ønsker prioriteringer af den fysiske årlige varslede kontrol, de relaterede uanmeldte stikprøver og opfølgningen på disse kontroller. Landbrug & Fødevarer ønsker dermed ikke en øget andel af laboratorieanalyser som en del af kontrollen. I forhold til beregningsgrundlaget for antallet af pesticidanalyser støtter vi Ministeriets bestræbelser på at undlade detailvirksomhederne i beregningen, så andelen også fremover alene beregnes på baggrund af de ca. 2200 økologivirksomheder, der i dag er under Fødevarestyrelsens kontrol.

De Samvirkende Købmænd mener, at med den nye Økologiforordning forsvinder undtagelsen omkring økologiregnskab vedrørende salg af uindpakkede økologiske fødevarer i detailbutikker.

I Danmark betyder det, at der vil blive langt flere butikker/virksomheder omfattet af økologikontrollen (et estimat er cirka en tredobling af antallet af virksomheder), men det betyder ikke nødvendigvis, at der er behov for et større antal pesticidanalyser – antallet af varer på markedet vil alt andet lige være det samme. Det er efter vores overbevisning bedst at sætte ind med pesticidanalyserne i tidligere led af kæden: hvor der sker produktion og/eller pakning og mærkning med økologi. Hvis der udtages prøver fra detailhandlen risikerer man at tage prøver af partier af varer, der allerede er blevet taget prøver af i tidligere led af kæden (ved grossist eller importør). Kontrollen og stikprøverne bør fokuseres der, hvor der er risiko for, at reglerne ikke overholdes. Pesticider bliver ikke brugt i detailhandlen og det giver derfor ikke mening at fokusere der. De Samvirkende Købmænd anfører, at det virker det som forkert prioritering af indsatsen og af kontrolmyndighedens ressourcer, at detailhandlen skal indgå i beregningsgrundlaget på de 5 % erhvervsdrivende, der skal have udtaget stikprøver (pesticider). De Samvirkende Købmænd finder, at kontrollen er mere effektiv, hvis den baseres på risiko og tilrettelægges af kontrolmyndigheden selv, ud fra, hvad der virker bedst i de enkelte medlemslande. De Samvirkende Købmænd foreslår derfor en lavere procentsats, eksempelvis 2 %, eller at detailbutikkerne ikke indgår i beregningsgrundlaget.

Dansk Korn og Foderstof (DAKOFO) takker for høringen over kontrolforslag til den kommende Økologiforordning. DAKOFO er enige i, at der skal være troværdighed om den økologiske produktion. Samtidigt ønsker DAKOFO, at omkostningerne og administrative byrder til kontrol reduceres og begrænses til et passende niveau. Her bør virksomhedernes egenkontrol også kunne indgå som et supplement til den offentlige myndighedskontrol. Danske Korn- og Fodervirksomheder anvender i dag omfattende ressource til at sikre kvaliteten af økologiske råvarer til foder og fødevarer.

DAKOFO er bekymrede for artikel 7 litra c), hvor der fremgår at der vil blive gennemført 5 % analysekontrol (pesticider), idet man fremover vil indregne økologi-registrerede detailvirksomheder i grundlaget for udregning af de 5 %. Dette vil føre til en betydelig stigning i kontroller på forsyningsvirksomhederne til den økologiske produktion – set ift. praksis i dag. Det skaber bekymring for en skæv fordeling af kontroltrykket. DAKOFO opfordrer derfor til, at der fra officiel dansk side gøres indsigelser mod denne del af forslaget.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Man er fra dansk side ikke bekendt med offentlige tilkendegivelser om forslaget i andre medlemsstater.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen kan overordnet set støtte princippet om en mere harmoniseret sporingsanalyse for at sikre troværdighed om økologiske produkter i EU. I Danmark har vi udviklet et velfungerende koncept for evaluering af sager med forekomst af ikke-tilladte stoffer i økologi, som grundlæggende ønskes opretholdt. Regeringen vurderer umiddelbart, at dette er muligt på baggrund af Kommissionens forslag.

Regeringen er meget skeptisk over for en markant stigning i antallet af obligatoriske analyser som følge af nye regler for detailkæden, da dette strider mod det grundlæggende princip om risikobaseret kontrol. Det vurderes således ikke, at de nye analysekrav er proportionale i forhold til risiciene.

Ligeledes er regeringen skeptisk over for, at grupper af erhvervsdrivende (landbrugere), særligt i tredjelande, pålægges øgede bebyrdende krav om pesticidanalyser, da dette kan hæmme muligheden for økologisk dyrkning af produkter som for eksempel kaffe, kakao og bananer etc. Det kan skade udviklingslandenes økonomi og muligheder for eksport til EU samt i sidste ende også medføre dyrere råvarer i EU. Kravet om pesticidanalyser bør derfor justeres i dette lys.

Antallet af stikprøver for supplerende kontrolbesøg har hidtil været fastlagt på 10 % for lande med privatorganiseret økologikontrol, mens lande med statslig kontrol selv har været ansvarlige for omfanget. I forhold til omfanget af stikprøver ser regeringen gerne, at status quo opretholdes.

I forhold til gruppecertificering forventes interessen begrænset i Danmark, idet den årlige økologi certificeringskontrol er gratis. Maximum størrelsen på 2.000 producenter forekommer dog meget høj. Regeringen så gerne, at loftet blev sænket for nye grupper i Europa.

Endelig er det helt centralt for regeringen, at fastlæggelser af sanktioner forbliver et nationalt anliggende. Regeringen er derfor skeptisk i forhold til at reducere fleksibilitet i indretningen af sanktionssystemet i Danmark, idet det selvfølgelig er væsentligt at sikre en harmoniseret håndhævelse i alle EU's medlemsstater.

Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget, idet man lægger afgørende vægt på, at forslaget tilpasses således, at de nye analysekrav er proportionale i forhold til en risikobaseret tilgang, og at forslaget ikke indskrænker det danske sanktionssystem på en uhensigtsmæssig måde.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.