



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.5.2012
COM(2012) 212 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og
mærkning af økologiske produkter**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Forordningens anvendelsesområde	4
2.1.	Storkøkkener	4
2.2.	Tekstiler og kosmetik	5
3.	Forbud mod anvendelse af gmo'er i økologisk produktion.....	6
3.1.	Generelle erfaringer med forbuddet mod anvendelse af gmo'er	7
3.2.	Tilgængelighed af produkter, der ikke er fremstillet ved hjælp af gmo'er.....	8
3.3.	Sælgers erklæring.....	8
3.4.	Mulighed for at anvende specifikke tolerancetærskler (for utilsigtet eller teknisk uundgåelig forekomst af gmo'er) og konsekvenserne for den økologiske sektor	9
4.	Det indre markeds og kontrolsystemets funktion.....	10
5.	Anvendelse af importordningen	11
5.1.	Import under ækvivalensordningen.....	11
5.1.1.	Godkendelse af tredjelande, der giver tilsvarende garantier	11
5.1.2.	Godkendelse af kontrolorganer og -myndigheder, der giver tilsvarende garantier ...	12
5.2.	Import under overensstemmelsesordningen.....	13
5.3.	Kontrolattest	13
6.	Konklusioner	14
	BILAG.....	15

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter

1. INDLEDNING

Økologisk landbrug tegnede sig for 8,6 mio. hektar i EU i 2009, svarende til 4,7 % af det udnyttede landbrugsareal i EU-27. I perioden 2006-2009 var dets gennemsnitlige årlige vækstrate 7,7 % i EU-15 og 13 % i EU-12 (EU-15 tegnede sig for 81 % af alle økologiske arealer i EU i 2009). Der var ca. 197 000 bedrifter inden for økologisk landbrug i 2008, dvs. 1,4 % af alle bedrifter i EU-27. Det anslås, at den økologiske sektor tegnede sig for 2 % af de samlede fødevarerudgifter i EU-15 i 2007¹.

Rådet forordning (EF) nr. 834/2007² og dens gennemførelsesforordninger, Kommissionens forordning (EF) nr. 889/2008³ og forordning (EF) nr. 1235/2008⁴, udgør retsgrundlaget for økologiske fødevarer og økologisk landbrug på EU-plan.

Allerede ved udarbejdelsen af forordning (EF) nr. 834/2007 – i det følgende "forordningen" – pegede Rådet på den dynamiske udvikling i den økologiske sektor og anmodede om en fremtidig revision af en række spørgsmål, hvor der skal tages hensyn til de erfaringer, der er gjort i forbindelse med anvendelse af de nye bestemmelser. I forordningens artikel 41 er det angivet nærmere, hvilke spørgsmål der især skal behandles:

- a) selve forordningens anvendelsesområde, navnlig vedrørende økologiske fødevarer, der er tilberedt i storkøkkener
- b) forbuddet mod anvendelse af gmo'er, herunder tilgængeligheden af produkter, der ikke er fremstillet ved hjælp af gmo'er, sælgers erklæring, muligheden for at anvende specifikke tolerancetærskler og konsekvenserne for den økologiske sektor
- c) det indre markeds og kontrolsystemets funktion, idet det især vurderes, om den etablerede praksis fører til illoyal konkurrence eller hindringer for produktion af økologiske produkter eller at de markedsføres.

¹ Flere data og faktuelle oplysninger om økologisk landbrug findes i Kommissionens publikation fra 2010: "An analysis of the EU organic sector", der findes på:
http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/facts_en.pdf

² Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 af 28. juni 2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2092/91, EUT L 189 af 20.7.2007, s. 1.

³ Kommissionens forordning (EF) nr. 889/2008 af 5. september 2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter, for så vidt angår økologisk produktion, mærkning og kontrol, EUT L 250 af 18.9.2008, s. 1.

⁴ Kommissionens forordning (EF) nr. 1235/2008 af 8. december 2008 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 for så vidt angår ordninger for import af økologiske produkter fra tredjelande, EUT L 334 af 12.12.2008, s. 25.

Med denne rapport gør Kommissionen status over de erfaringer, der er gjort med anvendelsen af forordningen fra den 1. januar 2009, da den trådte i kraft.

Denne rapport vil have fokus på de tre ovennævnte hovedemner. Desuden vil den fremhæve en række andre vigtige spørgsmål, der for øjeblikket drøftes med medlemsstaterne og interessenter.

For at få et bedre overblik over de erfaringer, der hidtil er gjort med forordningen, sendte Kommissionen et spørgeskema til alle medlemsstaterne og til interessenter, idet den uddelte det til alle medlemmerne af Den Rådgivende Gruppe for Økologisk Landbrug. 26 medlemsstater og 11 interessenter besvarede spørgeskemaet i marts 2011. Disse svar gav væsentlige input til denne rapport.

2. FORORDNINGENS ANVENDELSESOMRÅDE

Forordningen skabte grundlaget for at vedtage detaljerede produktionsregler vedrørende sektorer, der endnu ikke var omfattet af harmoniserede regler⁵. Hidtil er der færdiggjort og offentliggjort gennemførelsesbestemmelser for økologisk akvakultur, herunder tangplanter, og for økologisk gær. Arbejdet med reglerne for fremstilling af økologisk vin og for foder var stadig i gang, da denne rapport blev udarbejdet. Med hensyn til en række andre sektorer, f.eks. fjerkræ og væksthuse, er de eksisterende produktionsregler endnu ikke blevet revideret.

Dette kapitel er koncentreret om en gennemgang af erfaringerne med storkøkkener og spørgsmålet om en eventuel medtagelse af tekstiler og kosmetik. Økologisk certificering af visse produkter, der ikke er opført i traktatens bilag I, men som har nær tilknytning til produkter opført i bilag I eller til økonomien i landdistrikterne, f.eks. bivoks, æteriske olier eller maté, undersøges ikke i detaljer i denne forbindelse, men Kommissionen erkender, at der er behov for at afklare, om sådanne produkter kan certificeres i overensstemmelse med forordningen, såfremt disse produkter er blevet fremstillet i overensstemmelse med kravene i forordningen.

2.1. Storkøkkener

Tilberedning af økologiske produkter i/på restauranter, hospitaler, marketenderier og andre fødevarer virksomheder får stadig større betydning, både i den private og den offentlige sektor. Cateringsektoren omfatter meget forskellige typer virksomheder, lige fra små restauranter til store cateringkæder.

På det tidspunkt, hvor forordningen blev udarbejdet, blev det vurderet at være for tidligt at medtage cateringsektoren og tilstrækkeligt at beskytte betegnelser for økologisk produktion. Storkøkkensektoren er dog allerede omfattet af EU-regler for hygiejne og fødevarer mærkning, hvorefter mærkninger, der henviser til produktionsmetoder, ikke må anvendes på en måde, der kan vildlede køberen⁶.

På nuværende tidspunkt har syv medlemsstater indført nationale regler, mens private normer anvendes i ti andre medlemsstater. Med disse regler er det muligt at certificere ingredienser,

⁵ F.eks. økologisk vin, økologisk akvakultur, herunder tangplanter, økologisk gær.

⁶ Direktiv 2000/13/EF.

retter, menuer eller hele cateringvirksomheden. Medlemsstater med en veletableret kontrolordning meldte ikke om særlige vanskeligheder. Flere medlemsstater oplyste, at der er planlagt projekter til at regulere storkøkkener på nationalt eller regionalt plan.

De fleste medlemsstater er af den opfattelse, at storkøkkendrift ikke bør omfattes af en EU-forordning om økologisk produktion på kort sigt, ikke kun på grund af den eventuelt øgede kompleksitet, men også på grund af den begrænsede påvirkning af handelen som følge af dens lokale karakter. Kommissionen konkluderer, at der for øjeblikket ikke er behov for at medtage storkøkkendrift i forordningen, men vil nøje følge udviklingen i denne sektor.

2.2. Tekstiler og kosmetik

I de seneste år har der været en betydelig markedsvækst inden for tekstiler og kosmetik med en henvisning til økologisk produktion. Der er udviklet private certificeringsordninger for disse produkter. Disse to produktkategorier er imidlertid ikke omfattet af EU's lovgivning om økologiske produkter, der er begrænset til en række landbrugsprodukter⁷ (navnlig uforarbejdede landbrugsprodukter eller forarbejdede landbrugsprodukter til konsum). Selv om det er almindeligt anerkendt, at både tekstiler og kosmetik udgør en værdifuld afsætningsmulighed for økologisk producerede råvarer, er der i den økologiske produktionssektor opstået en debat om spørgsmålet, om henvisningen til økologisk produktion for landbrugsprodukter uden for anvendelsesområdet for den gældende forordning kunne frembyde en risiko for troværdigheden af betegnelsen "økologisk", der anvendes på fødevarer. Endvidere skal det erindres, at det vil være nødvendigt at ændre forordningen grundlæggende, hvis den systematisk skal omfatte ikke-landbrugsprodukter.

EU-lovgivningen om tekstiler vedrører fiberbetegnelser og mærkning og ikke produktionsmetoder⁸. Den er for nylig blevet ændret⁹ med henblik på at forenkle og forbedre lovgivningen inden for denne sektor. I forbindelse med den frivillige EU-miljømærkeordning¹⁰ er der opstillet kriterier for tekstilprodukter¹¹. Med hensyn til bomuld må betegnelsen "økologisk bomuld" anvendes i henhold til denne ordning, hvis 95 % af produktet er fremstillet af økologisk bomuld.

Landbrugsråvarer, f.eks. vegetabiliske olier og planteekstrakter, findes i meget kosmetik. EU-lovgivningen om kosmetik regulerer anvendelsen af anprisninger på kosmetiske produkter¹². Der er ved at blive udviklet fælles kriterier for alle typer anprisninger anvendt for kosmetiske produkter, herunder anprisninger som "naturlig" og "økologisk"¹³.

⁷ Opført i artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 af 28. juni 2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter (EUT L 189 af 20.7.2007, s. 1).

⁸ Direktiv 2008/121/EF

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1007/2011 af 27. september 2011 om tekstilfiberbetegnelser og tilknyttet etikettering og mærkning af tekstilprodukters fibersammensætning.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 66/2010 af 25. november 2009 om EU-miljømærket.

¹¹ Kommissionens beslutning af 9. juli 2009 (2009/567/EF).

¹² Artikel 20 i Rådets forordning (EF) nr. 1223/2009, EUT L 342 af 22.12.2009.

¹³ ISO/NP 16128.

Efter Kommissionens opfattelse kan det være værd at se nærmere på de muligheder, som EU-lovgivningen giver for at udvide beskyttelsen af anvendelsen af ordet "økologisk" til tekstiler og kosmetik.

3. FORBUD MOD ANVENDELSE AF GMO'ER I ØKOLOGISK PRODUKTION

Et af de overordnede principper for økologisk produktion i forordningen er forbuddet mod anvendelse af:

- genetisk modificerede organismer eller gmo'er¹⁴
- produkter fremstillet af gmo'er¹⁵ eller
- produkter fremstillet ved hjælp af gmo'er¹⁶.

Disse produkter anses for at være uforenelige med begrebet økologisk produktion og forbrugernes opfattelse af, hvad økologiske produkter er.

I praksis betyder det, at gmo'er og produkter fremstillet af eller ved hjælp af gmo'er ikke må anvendes som fødevarer, foder, tekniske hjælpestoffer, plantebeskyttelsesmidler, gødningsstoffer, jordforbedringsmidler, udsæd, vegetativt formeringsmateriale, mikroorganismer og dyr i økologisk produktion. Der er kun gjort en undtagelse med hensyn til veterinærlægemidler (vacciner og andet).

Da økologiske systemer imidlertid ikke er isoleret fra den almindelige produktionskæde, kan en lav og utilsigtet forekomst af GM-afgrøder i ikke-GM-driftssystemer, f.eks. økologisk landbrug, ikke fuldstændig udelukkes i forbindelse med dyrkning, høst, transport, oplagring og forarbejdning. Kilder til en mulig gmo-iblanding er urenheder i frø, krydsbestøvning, selvsåede planter samt høst- og oplagringspraksis. En anden mulig kilde er fødevarer- og fodertilsætningsstoffer, der ofte er fremstillet af eller ved hjælp af gmo'er.

Den tidligere forordning (EØF) nr. 2092/91¹⁷ indeholdt de samme forbud mod gmo'er, men behandlede ikke spørgsmålet om utilsigtet forekomst af spor af gmo'er. Da der ikke fandtes specifikke bestemmelser, fandt de horisontale bestemmelser i EU-forordningen om genetisk

¹⁴ "Genetisk modificeret organisme (gmo)" er defineret i direktiv 2001/18/EF. Eksempler er planter og frø fra genetisk modificeret soja og majs.

¹⁵ "Fremstillet af gmo'er": afledt helt eller delvis af gmo'er, dog uden at indeholde eller bestå af gmo'er (artikel 2, litra u)).

Eksempler: olie, stivelse eller proteiner fra genetisk modificeret soja eller majs, der ikke indeholder genetisk modificeret DNA.

¹⁶ "Fremstillet ved hjælp af gmo'er": afledt ved anvendelse af en gmo som den sidste levende organisme i fremstillingsprocessen, dog uden at indeholde eller bestå af gmo'er eller være fremstillet af gmo'er (artikel 2, litra v)).

Eksempler: fødevarer- og fodertilsætningsstoffer (hovedsagelig vitaminer og aminosyrer) og tekniske hjælpestoffer (hovedsagelig enzymer), der er fremstillet ved hjælp af genetisk modificerede mikroorganismer (f.eks. bakterier og svampe).

¹⁷ Rådets forordning (EØF) nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler.

modificerede fødevarer og foderstoffer¹⁸ derfor ligeledes anvendelse på produkter, der anvendes i økologisk landbrug. I denne forordning er der fastsat en generel mærkningstærskel på 0,9 % for utilsigtet eller teknisk uundgåelig forekomst af gmo'er eller produkter fra gmo'er¹⁹.

I denne henseende præciseres det i forordningen, at de generelle bestemmelser om uundgåelig forekomst af gmo'er finder anvendelse. Endvidere indføres særlige bestemmelser i artikel 9, stk. 3, om, at økologiske erhvervsdrivende er ansvarlige for at undgå forekomst af gmo'er i økologiske produkter. De ledende principper er at have den lavest mulige forekomst af gmo'er i økologiske produkter som anført i 10. betragtning og samtidig undgå unødvendige begrænsninger og yderligere byrder for økologiske erhvervsdrivende.

3.1. Generelle erfaringer med forbuddet mod anvendelse af gmo'er

Det fremgår af ovennævnte spørgeskema, at det ikke var forbundet med væsentlige problemer for medlemsstaterne at føre tilsyn med kontrolordningen i forbindelse med forbuddet mod anvendelse af gmo'er. Foder er imidlertid udpeget som et risikoprodukt for utilsigtet forekomst af gmo'er. Der blev rapporteret om nogle meget lave forekomster af godkendte gmo'er på under 0,1 % i soja og majs. De erhvervsdrivende gør en stor indsats og tager fælles initiativer til at holde økologiske produkter fri for utilsigtet forekomst af gmo'er. De afholder omkostningerne ved disse forebyggende tiltag.

I nogle medlemsstater er der udviklet specifikke risikoanalyse- og risikostyringsværktøjer, der muliggør en systematisk tilgang til at træffe beslutning om yderligere prøveudtagning og kontrolbesøg. Kommissionen vil overvåge udviklingen af disse værktøjer og i givet fald foreslå, at de anvendes i hele EU.

Med hensyn til sameksistens konkluderede Kommissionen i sin rapport til Rådet og Europa-Parlamentet fra 2009 om sameksistens mellem genetisk modificerede afgrøder og konventionelt og økologisk landbrug²⁰, at GM-afgrøder ikke har forårsaget nogen påviselig skade på det eksisterende ikke-GM-landbrug. Endvidere udsendte Kommissionen den 13. juli 2010 en henstilling²¹ om retningslinjer for udvikling af nationale sameksistensforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i konventionelle og økologiske afgrøder, hvori det erkendes, at det potentielle indkomsttab for producenter, der dyrker bestemte landbrugsprodukter såsom økologiske produkter, kan hænge sammen med forekomst af gmo-spor i mængder endog under mærkningstærsklen i EU-lovgivningen på 0,9 %. Endvidere erkendes det i henstillingen, at gmo-iblanding har særlige konsekvenser for producenter af visse produkter, såsom økologiske landbrugere, og dermed også for den endelige forbruger, eftersom denne form for produktion ofte er mere omkostningstung, da den kræver mere vidtgående adskillelsesforanstaltninger for at forhindre forekomst af gmo'er med henblik på at opretholde det pristillæg, der knytter sig til denne produktionstype. I samme forbindelse har

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer, EUT L 268 af 18.10.2003, s. 1-23, artikel 12, stk. 2.

¹⁹ Der er ikke fastsat nogen tærskel for frø.

²⁰ KOM (2009) 153 endelig af 2.4.2009 – Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om sameksistens mellem genetisk modificerede afgrøder og konventionelt og økologisk landbrug http://ec.europa.eu/agriculture/gmo/coexistence/index_en.htm

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

Kommissionen forelagt Europa-Parlamentet og Rådet et forslag til forordning, som efter vedtagelsen vil gøre det muligt for medlemsstaterne at begrænse eller forbyde dyrkning af gmo'er på deres område²².

For nylig gav EU-Domstolen i de forenede sager C-58/10–C-68/10, Monsanto, en fortolkning af forordning (EF) nr. 1829/2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer og fastslog, at med hensyn til en medlemsstats vedtagelse af beredskabsforanstaltninger finder kun artikel 34 i denne forordning anvendelse på eksisterende produkter, der tidligere var tilladt i henhold til direktiv 2001/18/EF. EU-Domstolen gav også (i sag 442/09) en fortolkning af forordning (EF) nr. 1829/2003 med hensyn til GM-pollen i honning. Kommissionen er sammen med medlemsstaterne ved at vurdere dommen og konsekvenserne heraf, herunder med hensyn til sameksistens.

3.2. Tilgængelighed af produkter, der ikke er fremstillet ved hjælp af gmo'er

Vitaminer, enzymer og aminosyrer, der anvendes ved forarbejdning af fødevarer, er i dag meget ofte fremstillet ved hjælp genetisk modificerede mikroorganismer og kan derfor ikke anvendes i økologisk produktion.

I forordningen er der i forbindelse med de særlige produktionsregler givet mulighed for, at Kommissionen kan dispensere fra forbuddet mod at anvende produkter fremstillet ved hjælp af gmo'er, når det er nødvendigt at anvende fødevarer- og fodertilsætningsstoffer og andre stoffer, og sådanne stoffer, som ikke er fremstillet ved hjælp af gmo'er, ikke findes på markedet. Kommissionen har ikke hidtil givet sådanne dispensationer.

I forbindelse med nogle stoffer, f.eks. vitamin B2 (riboflavin) og vitamin B12 (cobalamin) og enzymerne chymosin (til ostefremstilling) og fytase (til foder), rapporteres det imidlertid jævnlige, at de kun findes som stoffer, der er fremstillet ved hjælp af gmo'er. Kommissionen vil derfor nøje følge denne situation og om nødvendigt foreslå passende foranstaltninger.

3.3. Sælgers erklæring

Når økologiske erhvervsdrivende køber input, der er nødvendige til deres produktionsprocesser, skal de sikre, at disse input ikke er gmo'er eller produkter fremstillet af eller ved hjælp af gmo'er. Det er fastsat i forordningens artikel 9, stk. 2, at de erhvervsdrivende kan henholde sig til den mærkning, der ledsager produkter, eller ethvert andet ledsagedokument, der er anbragt eller medfølger i henhold til direktiv 2001/18/EF²³, forordning (EF) nr. 1829/2003²⁴ eller forordning (EF) nr. 1830/2003²⁵, medmindre de har fået oplysninger, der angiver, at mærkningen af det pågældende produkt ikke er i

²² KOM (2010) 375 endelig af 13.7.2010 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af direktiv 2001/18/EF for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at begrænse eller forbyde dyrkning af gmo'er på deres område.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF – Erklæring fra Kommissionen, EUT L 106 af 17.4.2001, s. 1-39.

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer, EUT L 268 af 18.10.2003, s. 1-23.

²⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1830/2003 af 22. september 2003 om sporbarhed og mærkning af genetisk modificerede organismer og sporbarhed af fødevarer og foder fremstillet af genetisk modificerede organismer og om ændring af direktiv 2001/18/EF, EUT L 268 af 18.10.2003, s. 24-28.

overensstemmelse med ovennævnte forordninger, f.eks. hvis mærkningstærsklen på 0,9 % for utilsigtet forekomst af gmo'er overskrides.

Produkter fremstillet ved hjælp af gmo'er og produkter fremstillet af gmo'er, der ikke er fødevarer eller foder, er ikke omfattet af lovgivningen om gmo'er og derfor ikke pålagt forpligtelser med hensyn til mærkning og sporbarhed. Det fremgår derfor af forordningens artikel 9, stk. 3, at den økologiske erhvervsdrivende i sådanne tilfælde skal anmode om en bekræftelse eller sælgers erklæring²⁶, som skal underskrives af leverandøren af produkterne. I dette dokument skal sælgeren erklære, at produktet ikke er fremstillet af eller ved hjælp af gmo'er.

Sælgers erklæring udgør et juridisk gyldigt tilsagn fra leverandøren. Interessenter har imidlertid tilkendegivet, at mange virksomheder ikke fuldt ud forstår dens funktion, i givet fald nægter at anvende den eller tværtimod underskriver den uden videre. Nogle medlemsstater har også oplyst, at de på grund af tekniske eller analytiske begrænsninger har vanskeligheder ved at kontrollere, om en given erklæring er pålidelig.

Kommissionen mener derfor, at pålideligheden og effektiviteten af sælgers erklæring giver anledning til en vis bekymring og bør undersøges yderligere.

3.4. Mulighed for at anvende specifikke tolerancetærskler (for utilsigtet eller teknisk uundgåelig forekomst af gmo'er) og konsekvenserne for den økologiske sektor

I deres svar på ovennævnte spørgeskema vurderer næsten alle medlemsstater og de fleste interessenter, at den nuværende lovgivning giver tilstrækkelige garantier med hensyn til forbuddet mod gmo'er inden for økologisk produktion. Den sikrer, at produkter, der markedsføres uden henvisninger til gmo'er på mærkningen, kun indeholder utilsigtede og uundgåelige niveauer under 0,9 %. Nogle få medlemsstater har under henvisning til detektionsniveauet tilkendegivet, at de foretrækker en specifik tærskel for produkter, der anvendes i økologisk produktion, fra en kvantificeringsgrænse på 0,1 %²⁷ til 0,3 %.

I omkring fem medlemsstater findes der private certificeringsordninger, der certificerer utilsigtet eller teknisk uundgåelig forekomst af gmo'er i økologiske produkter under det generelle niveau på 0,9 %. Kontrollen er oplyst til at have fokus på soja, majs, rapsfrø, ris og hør.

Det kan konkluderes, at der er overvældende tilslutning til at fastholde den samme tærskel på 0,9 % for utilsigtet forekomst af gmo'er i økologiske produkter. Et specifik tærskel ville øge kompleksiteten og de omkostninger, som producenterne og forbrugerne skal afholde.

²⁶ Modellen til erklæringen omtales i artikel 69 i forordning (EF) nr. 889/2008 og findes i forordningens bilag XIII.

²⁷ På nuværende tidspunkt er 0,1 % det laveste niveau, hvor forekomsten af GMO kan kvantificeres pålideligt.

4. DET INDRE MARKEDS OG KONTROLSYSTEMETS FUNKTION

Et nyt element i forordningen, som kunne påvirke det indre markeds funktion, er den obligatoriske anvendelse af EU-logoet på alle økologiske produkter²⁸ fremstillet i EU, der har fundet anvendelse fra den 1. juli 2010, med en overgangperiode frem til den 30. juni 2012. Selv om det er rimeligt at sige, at dets indførelse var meget vellykket med en stigende synlighed på en lang række produkter, er det imidlertid på nuværende tidspunkt umuligt at vurdere dets indvirkning.

Medlemsstaterne har oplyst, at den kontrolordning, der blev anvendt i 2009 og 2010, ikke har forårsaget væsentlige problemer for et velfungerende indre marked for økologiske produkter. En række medlemsstater og interessenter har imidlertid peget på, at en forskellig læsning og fortolkning af EU-lovgivningen viser, at der er behov for en harmonisering, og undertiden forenkling, af den faktiske gennemførelse af de økologiske regler i hele EU. I 2010 varetog 199 kontrolmyndigheder og -organer i EU kontrolordningen for økologisk produktion.

For at forbedre gennemsigtigheden har Kommissionen vedtaget forordning (EU) nr. 426/2011²⁹, der forpligter medlemsstaterne til at udarbejde en offentligt tilgængelig liste over erhvervsdrivende fra den 1. januar 2013. Med hensyn til tilfælde af overtrædelser og uregelmæssigheder mener Kommissionen, at selv om medlemsstaterne generelt træffer passende foranstaltninger, er der plads til forbedringer af udvekslingen af oplysninger i sådanne tilfælde, navnlig med hensyn til meddelelsernes aktualitet og fuldstændighed.

Gruppecertificering for mindre økologiske producenter i tæt samarbejde inden for EU var genstand for en vis interesse fra medlemsstaters og interessenters side, da det gør det lettere at markedsføre deres produkter. Men alle respondenter understregede behovet for at garantere dens kapacitet for at sikre eller forbedre kontrollens pålidelighed og effektivitet.

Kommissionen erkender, at kontrolordningen kan forbedres yderligere, og vil fortsætte sit arbejde i denne retning sammen med medlemsstaterne. I betragtning af, at Revisionsretten for nylig har foretaget en revision af økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter, i hvilken forbindelse en rapport forventes offentliggjort i begyndelsen af 2012, vil Kommissionen også basere sig på resultaterne af denne revision som en rettesnor for sit arbejde med spørgsmålet. Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaterne er i gang med at udvikle en fælles forståelse af alle elementer i kontrolordningen, navnlig med hensyn til forbindelsen mellem den særlige lovgivning om økologisk produktion og den generelle lovgivning om officiel foderstof- og fødevarerkontrol i forordning (EF) nr. 882/2004³⁰, og et mere aktivt tilsyn med kompetente myndigheder både i medlemsstaterne og i godkendte tredjelande, herunder revisioner foretaget af Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret. Kommissionen vil ikke tøve med at iværksætte overtrædelsesprocedurer i tilfælde, hvor kontrolordningerne ikke er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

²⁸ Indført ved Kommissionens forordning (EU) nr. 271/2010, EUT L 84 af 31.3.2010.

²⁹ EUT L 113 af 3.5.2011, s. 1.

³⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarerlovningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes, EUT L 191 af 30.4.2004, s. 1-141.

5. ANVENDELSE AF IMPORTORDNINGEN

Sammen med USA er EU verdens førende økologiske marked, som tiltrækker eksport fra mange tredjelande, og samlet tegner de sig for ca. 95 % salget af økologiske produkter på verdensplan. Forordningen indeholder bestemmelser og harmoniserede procedurer for import af økologiske produkter til EU-markedet via to muligheder: enten i overensstemmelse med EU's lovgivning om økologiske produkter eller på grundlag af ækvivalens mellem normer og kontrolordninger.

Uden for denne importordning er anden import af tilsvarende økologiske produkter til EU baseret på importtilladelser³¹, der udstedes af medlemsstaternes myndigheder for hver enkelt sending for en begrænset periode. Denne mulighed gælder i en overgangsperiode og vil blive udfaset³².

5.1. Import under ækvivalensordningen

Ved "tilsvarende" eller "svarer til" anvendt om forskellige ordninger eller foranstaltninger forstås, at disse ordninger eller foranstaltninger opfylder de samme mål og principper ved anvendelse af regler, der sikrer samme grad af sikkerhed for overensstemmelse³³. Ligestillingsaftaler kan fremme udviklingen af standarder og kontrol, der er tilpasset til de lokale forhold. Verdenshandelsorganisationen tilskynder til anvendelsen heraf.

Den specifikke Codex Alimentarius-retningslinje³⁴ vedrørende økologiske fødevarer udgør det internationale referencegrundlag, der skal fremme harmoniseringen af kravene til økologiske produkter på verdensplan.

5.1.1. Godkendelse af tredjelande, der giver tilsvarende garantier

Listen over godkendte tredjelande omfattede 11 lande på tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport. Andre 17 anmodninger er endnu ikke behandlet. Godkendelsesprocessen iværksættes på grundlag af en officiel ansøgning, som de nationale myndigheder indgiver til Kommissionen. Den omfatter en detaljeret vurdering af tredjelandets økologiske normer og kontrolordning for at afgøre, om de svarer til dem, der gælder i EU. Denne vurdering kræver betydelige ressourcer. Mindre forskelle kan i givet fald accepteres, men alt for forskellige regler kan medføre begrænsninger for importen. Det skal påvises, at kontrolforanstaltningerne er lige så effektive som i EU. Kommissionen foretager også kontrol på stedet og reviderer listen over godkendte tredjelande regelmæssigt.

Det er Kommissionens opfattelse, at når den indledende vurdering er afsluttet med godt resultat, muliggør denne liste over tredjelande den mest stabile og pålidelige tilgang til import af økologiske produkter og bidrager også til at anspore udviklingslande til at begynde at indføre egne regler og kontrolordninger. Kommissionen har til hensigt at fortsætte

³¹ Medlemsstaterne udstedte 2 440 tilladelser i 2009 og 3 754 i 2010.

³² Artikel 19 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1235/2008.

³³ Forordning (EF) nr. 834/2007, artikel 2, litra x).

³⁴ Codex CAC/GL 32 – retningslinje fra 1999 vedrørende produktion, forarbejdning, mærkning og markedsføring af økologisk producerede fødevarer.

behandlingen af de eksisterende og eventuelle nye anmodninger med henblik på at fremme ækvivalenskonceptet på verdensplan.

Den tid, der var nødvendig til at foretage de hidtidige vurderinger, viser imidlertid, at denne opgave er kompleks og kræver meget teknisk ekspertise. Selv om Kommissionen kan anmode de medlemsstater, der fungerer som medreferenter, om at hjælpe med at foretage vurderinger og besøg på stedet, er det imidlertid klart ikke tilstrækkeligt til at stille de ressourcer til rådighed, der kræves til hele processen og til den efterfølgende overvågning af listen. Kommissionen vil se nærmere på en yderligere strømlining af de procedurer, der anvendes, og i givet fald foreslå måder til at forenkle og styrke tilsynet. I mellemtiden intensiverer Kommissionen sin indsats for at behandle de udestående anmodninger. Det skal bemærkes, at importen fra de pågældende tredjelande ikke er berørt, da den nu foregår på grundlag af importtilladelser udstedt af medlemsstaterne (jf. ovenfor), og i fremtiden vil den være mulig på grundlag af den godkendelse af kontrolorganer og -myndigheder i tredjelande, der er beskrevet nedenfor.

5.1.2. Godkendelse af kontrolorganer og -myndigheder, der giver tilsvarende garantier

Med hensyn til import af økologiske produkter fra tredjelande, der ikke er godkendt, er Kommissionen påbegyndt godkendelsen af ækvivalens for kontrolorganer med muligheden for at indgive ansøgninger fra 2008. Ved udløbet af den første frist den 31. oktober 2009 havde Kommissionen modtaget 73 ansøgninger fra kontrolorganer og -myndigheder overalt i verden. Kommissionen vurderede de tekniske dossierer fra ansøgerne; i det fleste tilfælde var det nødvendigt at anmode om yderligere oplysninger fra ansøgerne, hvilket gjorde processen længere. Den første liste over godkendte kontrolorganer, som Kommissionen har vedtaget³⁵, vil blive ajourført med jævne mellemrum. Den finder anvendelse fra den 1. juli 2012.

Efter Kommissionens opfattelse kan listen over kontrolmyndigheder og -organer også muliggøre en pålidelig tilgang til import, forudsat at der sikres et tilstrækkeligt tilsyn for at garantere, at ordningen fungerer korrekt. Mens medlemsstaternes kompetente myndigheder er ansvarlige for kontrollen med alle importerede økologiske produkter fra deres overgang til fri omsætning på EU's område, bliver det afgørende, at Kommissionen reagerer rettidigt på eventuelle mangler i forbindelse med et kontrolorgan, der er optaget på listen, og fjerner det fra listen, hvis kravene ikke længere opfyldes.

Da denne ordning er ny og endnu ikke operationel, kan der på nuværende tidspunkt ikke drages nogen konklusioner. Det fremgår imidlertid af de erfaringer, der er gjort med forordningens anvendelse, at det vil være forbundet med en betydelig yderligere arbejdsbyrde for Kommissionen at gennemføre denne del af importordningen og sikre et passende tilsyn.

Med hensyn til tilsynet med importordningen generelt bør det undersøges, om det er muligt for Kommissionen at anvende forsigtighedsforanstaltninger for at kunne imødegå kendte eller nye risici, under hensyntagen til de foranstaltninger, der er fastsat i selve forordningen og i andre dele af EU-lovgivningen på kontrolområdet³⁶.

³⁵ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1267/2011 af 6. december 2011, EUT L 324 af 7.12.2011, s. 9.

³⁶ Forordning (EF) nr. 882/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 669/2009 af 24. juli 2009 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 for så vidt angår en

5.2. Import under overensstemmelsesordningen

Under overensstemmelsesordningen skal en ikke-EU-erhvervsdrivende opfylde alle kravene i EU-lovgivningen, herunder alle detaljerede produktionsregler og med hensyn til mærkning. I modsætning til ækvivalensordningen skal de regler, der følges, være identiske med og ikke kun svare til dem, der finder anvendelse i EU. Den erhvervsdrivende skal kontrolleres af et kontrolorgan eller en kontrolmyndighed, der er godkendt af Kommissionen til at føre overensstemmelseskontrol.

Overensstemmelsesordningen er endnu ikke blevet aktiveret. Kommissionen fastsatte fristen for modtagelse af de første ansøgninger fra kontrolmyndigheder og -organer til den 31. oktober 2014, således at ækvivalensordningen fik tid til at udvikle sig.

På grundlag af de hidtidige erfaringer er det tvivlsomt, at overensstemmelsesordningen vil give bedre adgang til EU-markedet og medføre yderligere fordele for EU's handelspartnere i forhold til det, der allerede er opnået i forbindelse med ækvivalensordningen. Den vil heller ikke medføre væsentlige fordele for forbrugerne med hensyn til de tilsvarende importerede økologiske produkter, der ikke kan skelnes på markedet. Endvidere er ordningen forbundet med en yderligere administrativ arbejdsbyrde, der er sammenlignelig med arbejdsbyrden i forbindelse med ækvivalensordningen, uden at det giver nogen yderligere fordele. Kommissionen foretrækker derfor at koncentrere sin indsats om ækvivalens frem for om overensstemmelse, hvis nytte og effektivitet bør tages op til fornyet overvejelse sammen med handelspartnere i lyset af de nuværende og fremtidige handelsaktiviteter med økologiske produkter.

5.3. Kontrolattest

Overgangen til fri omsætning i EU af en sending økologiske produkter under ækvivalensordningen er betinget af, at der fremlægges en original kontrolattest udstedt af et kontrolorgan eller en kontrolmyndighed, der kontrolleres enten af et godkendt tredjeland eller Kommissionen eller en medlemsstats kompetente myndighed (under ordningen med importtilladelser). Ved import til EU sammenholdes sendingen med oplysningerne i kontrolattesten, navnlig mærkninger og partinumre, der identificerer de økologiske produkter, og attesten påtegnes af toldmyndigheden. Kontrolattesten er således et centralt element i sporbarheden af hvert parti af økologiske produkter fra tredjelandsproducenten til EU-importøren, en sporbarhed, der kan anvendes til at spore den videre distribution af produktet i EU i tilfælde af, at det bliver nødvendigt at trække det tilbage fra markedet.

Nogle erhvervsdrivende anser forpligtelsen til at fremlægge en original kontrolattest som en byrde på grund af de eventuelle forsinkelser som følge af den tid, der medgår til at fremsende den originale attest, og kræver, at det bliver muligt at indsende elektroniske kontrolattester. Nogle medlemsstater, der klarer en stor procentdel af den samlede import til EU, har tilkendegivet, at de er interesseret i at undersøge muligheden af, at elektroniske attester gøres tilgængelige for medlemsstaternes myndigheder og Kommissionen via en sikret database med henblik på kontrol, klarering og tilsyn. Kommissionen har til hensigt at undersøge muligheden for at indføre et sådant system, der ville betyde en hurtigere klarering for de erhvervsdrivende og give Kommissionen centrale data om importtransaktioner til dens tilsyn med

mere intensiv offentlig kontrol af visse foderstoffer og fødevarer af ikke-animalsk oprindelse og om ændring af beslutning 2006/504/EF, EUT L 194 af 25.7.2009, s. 11-21.

kontrolorganer i tredjelande. Det er desuden væsentligt, at et sådant system vil muliggøre en hurtig reaktion fra medlemsstaterne side i tilfælde af overtrædelse ved at blokere for produkter, der ikke opfylder kravene.

6. KONKLUSIONER

Denne rapport gør status over de begrænsede erfaringer, der er gjort med anvendelsen af forordningen siden 2009, hvoraf Kommissionen drager følgende konklusioner:

- a) Der er for øjeblikket intet objektivt behov for at udvide forordningens anvendelsesområde til at omfatte storkøkkener. Forbrugernes og producenteres interesser med hensyn til økologisk mærkning af tekstiler og kosmetik kan sandsynligvis sikres en passende beskyttelse via andre instrumenter. Det foretrækkes at uddybe de lovgivnings- og kontrolmæssige aspekter for landbrugsprodukter frem for at udvide anvendelsesområdet til at omfatte flere produkter og sektorer.
- b) Selv om forbuddet mod anvendelse af gmo'er i økologisk produktion gennemføres korrekt, bør sælgers erklæring yderligere tages op til fornyet overvejelse, og der bør følges op på tilgængeligheden af visse produkter i en ikke-GM-version. Forebyggende foranstaltninger og harmoniserede tiltag foretrækkes frem for en specifik tærskel for gmo'er for økologiske produkter, som ikke synes berettiget under de nuværende omstændigheder. Med hensyn til sameksistens fik medlemsstaterne forelagt yderligere retningslinjer den 13. juli 2010, hvor Kommissionen udsendte en henstilling om retningslinjer for udvikling af nationale sameksistensforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i konventionelle og økologiske afgrøder. Den seneste udvikling bør imidlertid analyseres.
- c) Kontrolordningen var i de fleste tilfælde i overensstemmelse med det indre markeds funktion; anvendelsen heraf viser imidlertid stadig nogle svagheder. Der er derfor behov for en yderligere indsats for at styrke den.

Selv om der er gjort fremskridt med gennemførelsen af den nye importordning på grundlag af ækvivalens, er en vis strømlining ønskelig, og der sættes spørgsmålstegn ved nytten af at aktivere overensstemmelsesordningen.

Kommissionen mener, at det er for tidligt i forbindelse med denne rapport at fremsætte forslag til ændring af forordningen, navnlig på et tidspunkt, hvor forslaget med henblik på at rette forordningen ind efter Lissabontraktaten³⁷ stadig drøftes i Parlamentet og Rådet. Med denne rapport tilstræber Kommissionen at sætte fokus på faktuelle forhold, der kan tjene som rettesnor for en konstruktiv debat om forordningen om økologisk landbrug. Som opfølgning til denne debat vil Kommissionen i givet fald fremsætte lovforslag på et senere tidspunkt.

For at gøre en sådan debat så konstruktiv som muligt og med henblik på at fremme borgernes inddragelse mener Kommissionen, at emner som forenkling af lovgivningen – samtidig med at det sikres, at normerne ikke udvandes – sameksistens mellem genetisk modificerede afgrøder og økologisk landbrug, forbedring af kontrolordningen og af ækvivalensordningen i

³⁷ KOM(2010) 759 endelig af 17.12.2010.

handelen med økologiske produkter er centrale spørgsmål for de fremtidige overvejelser omkring økologisk landbrug.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at drøfte de spørgsmål, der er sat fokus på i denne rapport, og modtager gerne feedback fra andre interessenter.

BILAG

Forslag til spørgsmål, der kan tages op i forbindelse med drøftelsen af rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter

1. Kan lovgivningen forenkles, og hvordan, samtidig med, at det sikres, at normerne ikke udvandes?
2. Hvilke foranstaltninger bør der træffes for at sikre, at sameksistensen respekteres, og at normerne for økologisk produktion kan opfyldes af enhver landmand, der vælger denne sektor?
3. Er der behov for at revidere de nuværende produktionsnormer og satse på strengere regler, f.eks. med hensyn til tilgængeligheden af økologiske unge dyr, økologisk foder og udsæd og andre elementer? Hvad skal der i bekræftende fald ske med landmænd eller regioner, der ikke er i stand til at opfylde disse nye betingelser? Vil fleksibilitet på regionalt plan være forenelig med rimelige konkurrencevilkår? Vil en kontrol være mulig?
4. Kontrollen er baseret på fysiske inspektioner hos hver erhvervsdrivende i fødevarekæden mindst én gang om året. De erhvervsdrivende skal attesteres af uafhængige certificeringsorganer. Hvordan kan kontrolordningen forbedres?
5. I overensstemmelse med EU-aktionsplanen³⁸ har Kommissionen fremmet ligestilling i handelen med økologiske produkter ved at anerkende enten tredjelands eller kontrolorganer. Bør ligestilling være det eneste koncept i forbindelse med handelen med økologiske produkter? I de senere år har Kommissionen også opnået gensidig anerkendelse fra tredjelands, der er anerkendt som ligestillede af EU. Bør denne tilgang styrkes for bedre at forsvare EU's offensive interesse?

³⁸ KOM (2004) 415 endelig af 10.6.2004 – Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – EU-aktionsplan for økologiske fødevarer og økologisk landbrug.