

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

Jordbruksverket

Yttrande över förslag om ändring av Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2921:47) om ekologisk produktion

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget om ändring av föreskrifterna innehåller huvudsakligen ändringar av:

- undantaget från krav på certifiering vid försäljning av oförpackade produkter till slutkonsumenter,
- individuellt undantag för matpotatisutsäde, och
- anmälan om heterogent växtförökningsmaterial (OHM).

Vidare föreslås även ett par redaktionella ändringar och rättelser.

Ändringarna i föreskrifterna föreslås börja gälla den 1 januari 2025.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2921:47) om ekologisk produktion kompletterar förordning (EU) 2018/848 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter¹ samt kommissionens genomförandeakter och delegerade akter kopplade till den.

Artikel 35.8 i förordning (EU) 2018/848 ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva om undantag från kravet på certifiering vid försäljning av små mängder oförpackade produkter till slutkonsument. I 1 kap. 6 § i nuvarande föreskrifter tillämpar Jordbruksverket undantaget utifrån en maximal försäljning, årlig omsättning eller utifrån att aktörens potentiella certifieringskostnad inte överstiger 2 % av den totala omsättningen för oförpackade ekologiska produkter som sålts av den aktören. Livsmedelsverket har föreskrivit om undantag

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007.

vid de två försträmnda situationerna. Förslagsställaren menar att det är svårt för företagen att visa på andelen den potentiella certifieringskostnaden utgör jämfört med omsättningen. Syftet med ändringen är att förenkla för de berörda företagen. För företag som även säljer små mängder oförpackade livsmedel till slutkonsument blir det även enklare att förstå reglerna om samma regler gäller för både livsmedel och jordbruksprodukter som inte är livsmedel.

I 2 kap. 9 § ställer Jordbruksverket i nuläget krav på hur stor andel ekologiskt utsäde av matpotatis odlaren måste använda under åren 2024 och 2025 för att undantag ska beviljas för att odlaren ska få använda icke ekologiskt utsäde. Syftet med förslaget är att öka kravet på användning av ekologiskt potatisutsäde successivt för att uppnå kravet på att allt utsäde som används ska vara ekologiskt från och med den 1 januari 2037. Förslagsställaren bedömer att en successiv ökning av kravet på ekologisk sättpotatis (30 procent för 2026 och en årlig ökning med fem procent fram till 2030) kommer göra det tydligare och enklare för både utsädesföretag och odlare att ställa om till användning av ekologiskt potatisutsäde.

I 2 kap. 14 § ställer Jordbruksverket krav på vilka uppgifter som leverantören ska lämna i sin anmälan om heterogent växtförökningsmaterial (OHM) för att myndigheten ska kunna handlägga den. Jordbruksverket behöver även begära in information om leverantörens kontrollorgan under de år produktionen har pågått. Syftet är att Jordbruksverket snabbare ska kunna kontrollera att leverantören har varit ekologiskt certifierad under hela tiden utan att denne ska behöva komplettera sin anmälan i efterhand.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår mot vilken bakgrund förslagen lämnas och vilka syften de avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Vad gäller undantag från kravet på certifiering vid försäljning av oförpackade produkter till slutkonsumenter menar förslagsställaren att Jordbruksverket kan avstå från att ta bort möjligheten till undantag genom beräkning av potentiella certifieringskostnader. Det är dock svårt för det aktuella företaget att beräkna den kostnaden utan att behöva kontakta samtliga certifieringsorgan vid varje kontrolltillfälle. Det är betydligt enklare för företagen att ta ställning till om de kan tillämpa undantaget genom att beräkna volymen eller omsättningen av sådana produkter. De är också rimligt att samma regler ska gälla både för företag som säljer ekologiska livsmedel och lantbruksprodukter inom landet, särskilt eftersom samma aktör kan vara berörd av både Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets regler.

Vad avser individuellt undantag för matpotatisutsäde skulle en alternativ lösning kunna vara att Jordbruksverket inte ställer krav på användning utan låter marknaden själv ansvara för att målet nås till 1 januari 2037. Ett annat alternativ vore att ställa krav på att odlarna enbart får använda ekologiskt utsäde tidigare än 1 januari 2037, trots att en mindre andel av de som svarat på Jordbruksverkets enkät vill detta, eller att ökningen av andelen ekologiskt ska ske med större steg. Ett absolut krav på ekologiskt utsäde skulle kunna leda till att utsädesföretagen snabbare kan utöka tillgången på ekologiskt utsäde. Risker är dock att odlare i ännu högre utsträckning väljer att använda eget utsäde. Odlare som inte har tillgång till eget utsäde och inte får tag på ekologiskt utsäde skulle med det alternativet inte kunna odla ekologisk matpotatis. Att införa regler som i praktiken innebär odlingsförbud för vissa odlare är inget alternativ. Därför är det mer rimligt att tillåta användning av icke-ekologisk potatis när det ekologiska utsädet tagit slut. Det skulle innebära att odlare blir olika

behandlade. Vissa odlare måste använda enbart ekologiskt utsäde medan de som avvaktar med att ansöka om undantag tills det ekologiska utsädet tar slut kan använda enbart konventionellt utsäde. Inget av alternativen skulle troligtvis leda till en förbättrad marknad för ekologisk utsädespotatis jämfört med Jordbruksverkets förslag på en mer långsam ökning av kraven. Jordbruksverket förordar därför att modellen med en mindre ökning av kraven fram till 2030 fortsätter användas för att kunna följa utvecklingen av marknaden. Det innebär att ökningstakten därefter måste höjas med en något större andel per år för att nå kravet på 100 procent ekologiskt utsäde 1 januari 2037.

Vad gäller anmälan om OHM är alternativet att leverantören inte lämnar uppgiften i sin anmälan. För att Jordbruksverket ska kunna kontrollera att denne har varit ekologiskt certifierad under hela förädlings- och odlingsperioden behöver myndigheten i stället begära komplettering av uppgifterna i samband med handläggningen av ärendet. Behovet av komplettering skulle då innebära att handläggningen tar längre tid än vad den hade gjort om leverantören lämnat uppgifterna redan i anmälan. Förslagsställaren bedömer även att den administrativa bördan skulle bli något högre om leverantören behöver lämna uppgiften genom en komplettering. Jordbruksverket har möjlighet att söka efter anmälarens certifikat i databasen TRACES NT. Dock finns inga historiska uppgifter där eftersom det först från 2023 blev obligatoriskt för kontrollorganen att utfärda certifikat i den databasen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en redogörelse för olika möjliga alternativa lösningar för respektive förslag och även en motivering till varför förslagsställaren valt de föreslagna alternativen. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att regleringen är möjlig och i enlighet med de skyldigheter som följer av medlemskapet i EU med undantag för nedanstående föreslagna nationella regler som kommer att anmälas till kommissionen som tekniska regler:

- 1 kap. 6 § Undantag från kravet på certifiering vid försäljning av oförpackade produkter till slutkonsumenter.
- 2 kap. 9 § Individuellt undantag för matpotatisutsäde.

För ändringen av 1 kap. 6 § finns även krav på anmälningsförfarande enligt artikel 35.8 i förordningen (EU) 2018/848.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av de EU-rättsliga regleringar som föreskrifterna grundar sig på och hur förslaget förhåller sig till dessa, liksom att ändringsförslaget kommer anmälas till EU. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Eftersom förslagsställaren behöver skicka föreskrifterna på teknisk runda bedöms det lämpligaste datumet för ikraftträdande vara den 1 januari 2025. Förslagsställaren menar också att det är enklast för alla berörda att reglerna införs vid årsskiftet.

Förslagsställaren bedömer att det finns behov av informationsinsatser om de kommande reglerna under hösten 2024, framför allt när det gäller de ändrade reglerna för matpotatisodlare. Jordbruksverket kommer ta fram en kommunikationsplan för de insatser som ska genomföras under hösten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår varför förslagsställaren valt den aktuella tidpunkten för ikraftträdande. Det finns också en bedömning av informationsinsatser. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren uppger att den föreslagna ändringen av föreskriften berör följande typer av företag:

- Företag som vill sälja oförpackade produkter till slutkonsumenter och vill anmäla sig till certifieringssystemet.
- Jordbruksföretag med ekologisk växtodling, framför allt företag som odlar matpotatis.
- Leverantörer av utsäde för odling av matpotatis.
- Leverantörer som vill anmäla OHM.

Förslagsställaren uppger att det är en stor variation på storleken av de aktörer som berörs av föreskrifterna. Majoriteten är små företag eller mikroföretag med primärproduktion. Bland utsädesföretagen finns både stora och små företag.

År 2023 anmälde sig 128 företag till certifieringssystemet för verksamhet som är kopplat till jordbruksproduktion. Ett av dessa företag behöver inte vara ekologiskt certifierat. Förslagsställaren förväntar sig att det även i framtiden är enstaka anmälda företag per år som inte behöver inneha certifikat.

Förslagsställaren uppger vidare att enligt den officiella statistiken fanns 381 företag med ekologisk matpotatisodling 2022. Antalet sjönk med drygt 30 odlare från år 2021. Däremot var arealen odlad matpotatis i stort sett lika stor de två åren (ca 1450 ha). Antal hektar som anmälde i SAM (jordbrukarstöden) visar också på ungefär lika stora arealer 2021 och 2022 (drygt 1300 ha). Däremot sjönk arealen med knappt 200 ha i ansökan 2023.

Enligt förslagsställaren har tre företag anmält ekologiskt matpotatisutsäde i den svenska databasen för ekologiskt växtförökningsmaterial, OrganicXseeds, under 2024. Det har varit både svenskt och danskt utsäde. Säsongen 2021 (utsädesodling för matpotatisodling 2022) anmälde drygt 34 ha till fältbesiktning. År 2022 sjönk arealen utsädesodling till knappt 21 ha.

Förslagsställaren uppger att reglerna som tillåter saluföring av OHM har gällt sedan den 1 januari 2022. Ingen odlare har ännu anmält sådant utsäde till Jordbruksverket. Förslagsställaren känner inte till att någon håller på med uppförkning av sådant material i Sverige. Inom EU har 27 OHM anmälts, varav de flesta i Tyskland och Tjeckien.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en uppskattning av hur många företag som kan komma att påverkas av förslagen och även hur stora dessa företag är samt vilken bransch de tillhör. Regelrådet kan se att det kan finnas utmaningar med att bedöma hur många företag som kan komma att beröras och uppskattar att förslagsställaren tagit med jämförelser mellan olika år för att skapa en tydligare bild.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren uppger att den administrativa kostnaden för den som anmäler sig till certifieringssystemet inte påverkas av den föreslagna ändringen. I konsekvensutredningen till den ursprungliga föreskriften som trädde i kraft 1 januari 2022 beräknades kostnaden till 283 kr (motsvarande en timme) för att göra anmälan.

För matpotatisodlare ändras inte heller den administrativa bördan per odlare jämfört med den ursprungliga beräkningen. Den beräknades då till 141 kr per ansökan och år inklusive beställning av utsäde.

För ekologiska matpotatisodlare innebär kravet på att använda ekologiskt utsäde en högre kostnad jämfört med att kunna använda icke-ekologiskt utsäde. Kostnaden kommer öka i och med att kraven på att använda en större andel ekologiskt utsäde ökar för varje år. För att fortsätta den ekologiska produktionen behöver odlarna därför ta ut ett högre pris för sina produkter för att behålla lönsamheten. Hur efterfrågan på ekologiska produkter förändras har därför stor betydelse för om odlarna kan fortsätta producera ekologiska produkter när kraven på att använda ekologiskt utsäde ökar. De högre kostnaderna påverkar sannolikt viljan att använda ekologiskt utsäde och många väljer också att helt eller delvis använda eget utsäde i stället. Det påverkar i sin tur möjligheten för utsädesföretagen att ta fram ekologiskt utsäde och fler sorter. Omställningen skulle bli plötslig och stor om Jordbruksverket i stället för att stegvis öka kravet på användning av ekologiskt utsäde skulle göra hela regelförändringen när sista året av undantagsmöjlighet passerat. Det finns också en risk att företag väljer att sluta med ekologisk produktion av matpotatis på grund av de svårare kraven och kostnaderna som är förknippade med den ökade mängden ekologisk sättpotatis.

Förslagsställaren uppger vidare att den administrativa bördan för aktörerna som vill anmäla OHM påverkas obetydligt. Jordbruksverket lägger till ett krav på att aktören även ska ange det eller de kontrollorgan aktören varit ansluten till under de år materialet har uppförkats. Uppgiften beräknas ta mindre än en minut för aktören att lägga till i anmälan. Det motsvarar fem kr. Nuvarande uppgifter som Jordbruksverket förskriver om beräknades ta fem minuter i konsekvensutredningen till den ursprungliga föreskriften som trädde i kraft 1 januari 2022. Kostnaden för fem minuter beräknades då till 24 kronor per ansökan. Förslagsställaren har använt regelräknaren hos Tillväxtverket för beräkningen av kostnaden för att redovisa kontrollorgan i anmälan om OHM. I beräkningen har man räknat med en ansökan per år, men Jordbruksverket har ännu inte fått in någon sådan anmälan.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har tidigare gjort en uppskattning av hur stor den administrativa kostnaden kan komma att bli för varje företag och bedömer över lag att kostnaderna inte påverkas av de nya förslagen. Avseende aktörer som vill anmäla OHM uppges kostnaden öka med fem kronor och tidsåtgången med en minut. Det framgår att förslagsställaren har använt Tillväxtverkets regelräknare för att beräkna kostnaden, men inte hur man kommit fram till att det i genomsnitt skulle ta en minut att fylla i blanketten. Enligt Regelrådets uppfattning vore det önskvärt att konsekvensutredningen även innehöll information om hur man beräknat den genomsnittliga tidsåtgången för att fylla i ansökan.

Regelrådet finner ändå att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger att det för företag som odlar matpotatis kan bli skillnad i konkurrens mellan företag som väljer att helt eller delvis använda icke-ekologiskt utsäde och företag som väljer att helt använda ekologiskt utsäde. Skillnaden är en följd av det undantag från kravet på ekologiskt utsäde som medges i förordning (EU) 2018/848 i kombination med den modell Jordbruksverket valt med stegvis utfasning av undantaget fram till 2037. Utifrån enkätundersökningar och erfarenhet av utfasning av andra undantag bedömer förslagsställaren att den valda modellen har stöd hos företagen och att det i nuläget utgör det bästa alternativet.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har huvudsakligen konstaterat att det finns en konkurrenspåverkan för företag som odlar matpotatis. Det finns ett kortfattat resonemang kring konkurrenspåverkan och varför förslagsställaren ändå menar att det aktuella förslaget är det mest lämpliga. Enligt Regelrådets mening hade det varit intressant att se ett lite djupare resonemang kring konkurrenspåverkan och även om och hur de övriga förslagen påverkar konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner ändå att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren uppger att för aktörer som säljer oförpackade ekologiska produkter begränsas möjligheten till undantag från kravet på att inneha ett certifikat genom att alternativet att beräkna om dennes certifieringskostnad överstiger 2 % av den totala omsättningen för oförpackade ekologiska produkter som sålts. I gengäld är de kriterier som finns kvar betydligt lättare för företagen att beräkna. Utöver att reglerna blir tydligare och enklare att tillämpa och förstå kommer samma regler gälla oavsett om aktören säljer oförpackade livsmedel eller andra oförpackade jordbruksprodukter.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör för andra möjliga effekter som regleringen kan få. Regelrådet bedömer att det i övrigt inte finns något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger att merparten av de aktörer som föreskrifterna riktar sig till är små företag eller mikroföretag enligt de vanligast förekommande definitionerna. Jordbruksverket har därför inte övervägt särskilda hänsyn för den gruppen

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren uppger att merparten av de som berörs av föreskrifterna är små företag eller mikroföretag. Regelrådet uppfattar det som att förslagsställaren utformat föreskrifterna så att de ska fungera för de företag som berörs och hänsyn får därför anses ha tagits till små företag, även om förslagsställaren menar att man inte övervägt särskilda hänsyn för den gruppen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Förslagen innebär ändringar i befintliga föreskrifter avseende undantaget från krav på certifiering vid försäljning av oförpackade produkter till slutkonsumenter, individuellt undantag för matpotatisutsäde, och anmälan om heterogent växtförökningsmaterial (OHM).

Regelrådet bedömer att samtliga aspekter är godtagbart redovisade. Regelrådet uppskattar att förslagsställaren redovisat uppgifter om antal företag för flera år eftersom detta ger en bättre bild av hur många företag som kan tänkas beröras av de ändrade regleringarna och hur marknaden utvecklas. Enligt Regelrådets mening hade konsekvensutredningens kvalitet dock förbättrats om förslagsställaren utvecklat sitt resonemang kring konkurrenspåverkan något. Detsamma kan sägas om beräkning av tidsåtgång och kostnader för att lämna vissa uppgifter.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 maj 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande