

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 29/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillsyn över ekologisk produktion och lag om ändring av 3 och 5 § i livsmedelslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 april 2014 regeringens proposition med förslag till lag om tillsyn över ekologisk produktion och lag om ändring av 3 och 5 § i livsmedelslagen (RP 47/2014 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 51/2014 rd) om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Timo Rämänen och konsultativ tjänsteman Tero Tolonen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Mikael Koillinen, justitieministeriet

- enhetschef, jurist Tiina Lapveteläinen och sektionschef Beata Meinander, Livsmedelssäkerhetsverket Evira
- forskare, LVM Jaakko Nuutila, MTT Jockis
- expert Ilkka Pohjamo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ordförande Jukka Lassila, Förbundet för Ekologisk Odling rf
- utvecklingschef Marja Suutarla, ProAgria Keskusten Liitto
- verksamhetsledare Marja-Riitta Kottila, Pro Luomu ry
- livsmedelsexpert Merja Söderström, Dagligvaruhandeln rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- Tullen
- Handelsträdgårdsförbundet
- Finlands Biodlares Förbund FBF rf
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Centret för djurvälstånd
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tillsyn över ekologisk produktion. Samtidigt före-

slås det att livsmedelslagen ändras.

Syftet med den föreslagna lagen är att på nationell nivå verkställa rådets förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiskt producerade produkter och genomföra de EU-rättsakter som antagits med stöd av den. Innehållet i lagförslaget motsvarar i huvudsak innehållet i gällande bestämmelser som finns i förordning. Avsikten är att bestämmelserna ska finnas i lag i enlighet med grundlagens krav. I den föreslagna lagen föreskrivs det om ett kontrollsystem och behöriga myndigheter. Den innehåll-

er bland annat bestämmelser om behöriga myndigheters tillsynsuppgifter och rätt att få uppgifter av enskilda samt om informationsutbytet mellan olika myndigheter. Genom lagen förtydligas också verkställigheten av marknadskontrollen. I den föreslagna lagen finns det också bestämmelser om bemyndiganden att verkställa de tekniska detaljer i fråga om ekologiskt produktionssätt som medlemsstaterna får besluta om. Dessutom innehåller den föreslagna lagen bestämmelser om tvångsmedel och påföljder.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Utskottet konstaterar att målet med propositionen är en reglering på lagnivå av ekologisk produktion och ekologiskt producerade livsmedel och foder, genom vilka Europeiska unionens lagstiftning i frågan verkställs, samt att få de gällande bestämmelserna att svara mot grundlagens krav. Avsikten är att genom den föreslagna lagen lagstifta om tillsyn och om regler som är nödvändiga för verkställigheten av gemenskapslagstiftningen. Med ekologiskt produktionssätt avses jordbruksprodukter, livsmedel och djurfoder som producerats genom ett särskilt produktionssätt som definierats i författningar och rättsakter. Som ekologiskt producerade jordbruksprodukter, livsmedel och foder betraktas produkter där det finns en hänvisning till ekologiskt produktionssätt inom jordbruket.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att den ekologiska produktionens andel av all odlad jordbruksmark i vissa EU-länder är betydande (i Österrike cirka 20 procent), medan den i Finland endast är cirka 9 procent. I Finland fanns det 2012 sammanlagt 4 322 gårdar som odlade ekologiskt, av vilka 759 också hade ekologisk animalieproduktion. Merparten av djurgårdarna

bedrev nötkötts- eller mjölkproduktion. Den ekologiskt odlade åkerarealen uppgick till cirka 198 000 hektar 2012. Enligt propositionsmotiven är genomsnittsarealen för de ekologiska gårdarna cirka 46 hektar. Också i Finland har det skett en snabb ökning i efterfrågan på ekologiskt producerade livsmedel de senaste åren, men ändå är deras andel av värdet av alla livsmedel som köps i Finland under två procent. Den årliga tillväxten på marknaden för ekologiskt producerade livsmedel har de senaste tjugo åren varit över 10 procent.

Utskottet konstaterar att regeringen den 9 januari 2013 satte upp som mål att 20 procent av åkerarealen i Finland ska vara ekologiskt odlad 2020. Målet stöds av statsrådets principbeslut av den 16 maj 2013 (Regeringens program för utveckling av ekobranschen och målen för utvecklingen fram till år 2020).

Enligt EU-lagstiftningen är ekologisk produktion ett övergripande system för jordbruksverksamhet och livsmedelsproduktion där man kombinerar bästa miljöpraxis, stor biologisk mångfald, bevarande av naturresurser och tillämpning av stränga djurskyddskrav. Produktionsmetoden motsvarar förväntningarna från de konsumenter som föredrar produkter som har framställts med användning av naturliga ämnen och processer. Den ekologiska produktionsmetoden spelar därigenom en dubbel roll i samhället. Den försörjer en särskild marknad där konsumenterna efterfrågar ekologiska produkter och

den levererar kollektiva nyttigheter som bidrar till miljö- och djurskyddet, liksom till landsbygdsutveckling.

Utskottet noterar att regleringen av den ekologiska växtodlingen och animalieproduktionen betonar den begränsade användningen av externa insatsvaror. Det har utfärdats bestämmelser med detaljerade förteckningar över de gödslingsmedel, jordförbättringsmedel, växtskyddsmedel och fodertillsatser som är tillåtna i produktionen. Användningen av tillsatsämnen och tekniska hjälpmedel som behövs vid framställningen av ekologiskt producerade livsmedel och foder är begränsad och endast de ämnen och produkter som anges i förordningen är tillåtna. Målet med bestämmelserna om ekologisk animalieproduktion är att garantera en hög nivå på djurskyddet samt att säkerställa att djuren har möjlighet till artspecifikt beteende och en god hälsa med hjälp av arttypisk näring och motion.

Den ekologiska jordbruksproduktionen och produktionsregler för, märkning av och tillsyn över ekologiskt producerade produkter samt import av ekologiskt producerade produkter till unionen från länder utanför Europa regleras inom EU genom gemensam lagstiftning, bland annat rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 (rådets förordning). Till tillämpningsområdet för rådets förordning hör jordbruksprodukter, foder, livsmedel och alkoholdrycker. Även odlad fisk samt växter och växtprodukter samlade i naturen omfattas av förordningen. I fråga om vissa produktionsbranscher, såsom fjäderfä- och växthusproduktion, pågår kompletteringen av de nuvarande produktionsvillkoren fortfarande.

I propositionen påpekas att EU:s lagstiftning om ekologisk produktion har verkställts nationellt med stöd av lagen om verkställighet av Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik (1100/1994). Den lagen har upphävts genom lagen om verkställighet av jordbruksstöd (192/2013), som trädde i kraft den 19 mars 2013. Med stöd av den sistnämnda lagens övergångsbestämmelser har jord- och skogs-

bruksministeriets förordning om ekologisk produktion och om märkning av och tillsyn över ekologiska produkter förblivit i kraft, tills något annat föreskrivs.

Utskottet konstaterar att det i rådets förordning ställs upp minimikrav för ekologiskt producerade jordbruksprodukter, livsmedel och foder. Där fastställs också förutsättningarna för importen av sådana produkter från länder utanför Europeiska unionen. I rådets förordning ställs det samtidigt upp en högsta nivå för regleringen. Medlemsstaterna får inte utfärda strängare nationella bestämmelser om ekologisk jordbruksproduktion eller ekologiskt producerade livsmedel och foder än vad som anges i förordningen. Det nationella spelrummet för bestämmelser om produktionen är alltså väldigt litet och begränsas endast till delområden som nämns särskilt. Sådana är till exempel detaljer i produktionsbestämmelserna om djurarter som det inte finns några harmoniserade artspecifika produktionsbestämmelser om inom gemenskapen, däribland hägnat vilt och kaniner.

Utöver dessa krav innehåller rådets förordning en förpliktelse för medlemsstaterna att ha ett särskilt kontrollsystem för ekologisk produktion och därtill hörande kontrollverksamhet, med hjälp av antingen myndigheter eller organ som godkänts för uppgiften.

Av motiven framgår att proposition syftar till att genom bestämmelser på lagnivå verkställa EU-lagstiftningen om ekologisk produktion och ekologiskt producerade livsmedel och foder. Målet är att revidera och modernisera den nationella lagstiftningen om ekologisk produktion med beaktande av de krav som följer av ändringar i den allmänna lagstiftningen, bland annat grundlagen.

Utskottet noterar att EU-kommissionens arbetsprogram för 2013 innehåller den första konsekvensbedömningen av den nuvarande lagstiftningen om ekologisk produktion och godkännande av förslaget till lagstiftning för en total översyn av bestämmelserna om ekologisk produktion. Kommissionen lämnade sitt förslag till revidering av rådets förordning i mars 2014

(COM(2014) 180 final). Förslaget behandlas som bäst i EU-organen.

Tillsynen

I motiven till lagen om tillsyn över ekologisk produktion sägs att särskild vikt har fästs vid kostnadseffektivt ordnande av tillsynen samt förtydligande och modernisering av regleringen på lagnivå. Avsikten är att tillsynen fortsättningsvis ska skötas av Livsmedelssäkerhetsverket (Evira), den behöriga närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Propositionen ändrar inte uppgiftsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna. I genomförandet av kontroller fortsätter man använda kontrollörer som auktoriserats för uppgiften, eftersom det möjliggör en tillräcklig flexibilitet om antalet kontroller ändras.

Enligt propositionen stärks Eviras roll som expert och nationell behörig myndighet som leder och styr tillsynen. Som centralmyndighet svarar Evira också för kontakterna med och rapporteringen av resultaten av tillsynen till kommissionen. Enligt förslaget ska Tullen fortsätta övervaka importen av ekologiskt producerade produkter från tredjeländer. Med befogenheter enligt livsmedelslagen (23/2006) ska Tullen också fortsättningsvis övervaka att livsmedel av icke-animalskt ursprung som sänds till Finland från Europeiska unionens medlemsländer motsvarar livsmedelsbestämmelserna vid lossning och lagring av dem i Finland. I propositionen föreslås det att det i livsmedelslagen tas in en hänvisning till Europeiska unionens lagstiftning om ekologisk produktion för att tydliggöra de förfaranden som ska tillämpas i samband med marknads kontroll i enlighet med denna lag. I propositionsmotiven konstateras att förslaget inte inverkar på marknadskontrollen av ekologiskt producerade produkter, som sköts av NTM-centralerna, Evira, Valvira och övriga tillsynsmyndigheter som avses i livsmedelslagen.

Utskottet konstaterar att den nya lagen måste uppmuntra till ekologisk produktion och samtidigt styra och stödja denna. Myndigheterna måste inta en utvecklande och rådgivande attityd och

tillsynen måste vara enhetlig i hela landet. Utskottet understryker att myndigheterna är skyldiga att ge rådgivning i frågor om bestämmelserna. Det är av avgörande vikt att aktörerna inom de fastställda tiderna får besked om att de godkännts för kontrollsystemet för ekologisk produktion och om hur den årliga kontrollen utfallit. Den som genom ett mänskligt misstag brutit mot bestämmelserna får inte påföras sanktioner.

Utskottet noterar att förökningsmaterialet förorsakar flest påföljder i tillsynen. Ett stort problem är den ringa tillgången på ekologiskt producerat förökningsmaterial. Det leder till att man tvingas ansöka om dispens och använda konventionellt utsäde. Utskottet understryker att förökningsmaterialregistret och det anslutande dispensförfarandet ska befordra produktionen, utbudet och användningen av ekologiskt producerade frön. Registret ska uppdateras regelbundet utifrån de uppgifter som lämnas av aktörerna, så att alla har tillgång till så pålitlig och aktuell information om förökningsmaterialet som möjligt.

För att säkerställa tillgången till expertis är det angeläget att funktionerna koncentreras till vissa NTM-centraler. I en utredning till utskottet har det också påpekats att det finns planer på att effektivisera NTM-centralernas verksamhet genom att koncentrera funktionerna och låta centralerna specialisera sig på vissa tillsynsuppgifter. Utskottet understryker vidare att genomförandet och utvecklingen av tillsynen kräver att samarbetet och dialogen med intressentgrupperna stärks ytterligare.

I en utredning till utskottet har det framförts att Evira enligt den föreslagna lagen kommer att ha det riksomfattande ansvaret för att utveckla och styra tillsynen samt för samarbetet med intressentgrupperna. Enligt 5 § i lagen om Livsmedelssäkerhetsverket kan Evira till stöd för samarbetet mellan verket och dess intressentgrupper tillsätta rådgivande organ och till dem kalla sakkunniga. Evira har redan tidigare ordnat förhandlingsdagar med ekologisk produktion som tema i syfte att stärka samarbetet mellan myndigheterna och näringen. Det är ytterst viktigt att inom branschen sprida aktuell och en-

hetlig information om såväl lagstiftningen som tillsynen.

Rätt att utföra kontroller

I 13 § 1 mom. i lagförslaget om tillsyn över ekologisk produktion föreskrivs det allmänt om tillsynsmyndigheternas och de auktoriserade kontrollörernas rätt att få tillträde till odlingar och byggnader och liknande utrymmen för att utföra kontroller som hör till tillsynen över att lagen och EU-förordningarna följs och för att inspektera aktörernas bokföring och ta prov för undersökningar. Enligt 2 mom. får kontroll utföras endast av tillsynsmyndigheten i utrymmen som används för boende av permanent natur. Det framgår också av bestämmelsen att kontroller får utföras i sådana utrymmen endast om det finns grundad anledning att misstänka att man har brutit eller bryter mot bestämmelserna i lagen eller EU-lagstiftningen på ett sätt som är straffbart enligt lagen och om en kontroll är nödvändig för att utreda omständigheter som är föremål för kontrollen.

De föreslagna kontrollbefogenheterna grundar sig på artiklarna 65 och 67 i kommissionens förordning 889/2008 (den s.k. verkställighetsförordningen). Enligt artikel 65.1 ska kontrollmyndigheten eller kontrollorganet göra en fysisk kontroll av alla aktörer minst en gång om året. Enligt artikel 65.4 får kontrollmyndigheten eller kontrollorganet dessutom genomföra oanmälda stickprovsbesök. Det framgår av artikel 67.1 a att aktören ska ge kontrollmyndigheten eller kontrollorganet tillträde till alla delar av enheten och alla lokaler och låta myndigheten eller organet ta del av bokföring och relevanta styrkande dokument.

Verkställighetsförordningen är en EU-rättsakt som är till alla delar förpliktande och direkt tillämplig lagstiftning i samtliga medlemsstater. Enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har unionens lagstiftning företräde framom nationell rätt i enlighet med de förutsättningar som definierats i denna rättspraxis (se även den för-

klaring om principen om unionsrättens företräde (nr 17) som ingår i slutakten för regeringskonferensen om Lissabonfördraget). Enligt grundlagsutskottets utlåtande är det ändå viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella spelrummet utnyttjas (se GrUU 25/2005 rd).

Grundlagsutskottet anser dock att bestämmelserna i verkställighetsförordningen är så exakta att kontrollverksamheten helt kan grunda sig på dem. EU-förordningen innehåller inte några restriktioner i fråga om kontrollerna av näringsverksamhet som omfattas av hemfrid annat än just sambandet med näringsverksamhet. Enligt grundlagsutskottets utlåtande verkar det som om de begränsningar i fråga om utrymmen för permanent boende som ingår i 13 § 2 mom. i lagförslaget inte till alla delar står i samklang med EU-förordningen, eftersom kontrollerna enligt förordningen ska omfatta samtliga lokaler minst en gång om året, även om aktören inte är misstänkt för något brott. Grundlagsutskottet anser därför att det på grund av unionslagstiftningen är nödvändigt att antingen utesluta eller omformulera den föreslagna bestämmelsen i andra meningen i 13 § 2 mom. Jord- och skogsbruksutskottet föreslår nedan att lagförslaget ändras på denna punkt.

Enligt propositionsmotiven pågår en totalreform av EU-lagstiftningen om ekologisk produktion (s. 10). Jord- och skogsbruksutskottet ser i likhet med grundlagsutskottet det som viktigt att statsrådet i detta sammanhang försöker se till att det i beredningen av lagstiftningen tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer. Jord- och skogsbruksutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och fäster också uppmärksamhet vid att statsrådets skrivelser till riksdagen i dessa frågor vid behov bör tillställas grundlagsutskottet för behandling.

Detaljmotivering**1. Lag om tillsyn över ekologisk produktion**

13 §. *Rätt att utföra kontroller och få uppgifter.* På de grunder som anförs i den allmänna motiveringen föreslår utskottet att den andra meningen i 2 mom. stryks.

34 §. *Brott mot bestämmelserna om ekologisk produktion.* Utskottet föreslår en teknisk ändring i 1 mom. 5 punkten.

2. Lag om ändring av 3 och 5 § i livsmedelslagen

Ingressen. Efter att regeringen lämnade propositionen har livsmedelslagen ändrats genom lag

881/2014. Utskottet föreslår att den ändringen beaktas i ingressen till lagförslaget.

3 §. *Europeiska unionens lagstiftning.* Utskottet hänvisar till den föreslagna ändringen av ingressen och föreslår att 1 mom. 23 punkten i den gällande paragrafen ändras och att lagförslagets 1 mom. 20 punkt stryks och 21 punkten blir 24 punkt.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1 och 2 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag**1.****Lag****om tillsyn över ekologisk produktion**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—3 §
(Som i RP)

2 kap.

Tillsynsmyndigheter och tillsyn

4—12 §
(Som i RP)

13 §

Rätt att utföra kontroller och få uppgifter

(1 mom. som i RP)

I utrymmen som används för boende av permanent natur får kontroll utföras endast av tillsynsmyndigheten. (*Utesl.*)

(3 mom. som i RP)

14—17 §

(Som i RP)

3 kap.	34 §
Kontrollsystemet för ekologisk produktion	<i>Brott mot bestämmelserna om ekologisk produktion</i>
18—26 § (Som i RP)	
4 kap.	Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet (1—4 punkten som i RP)
Ekologisk produktion i vissa fall	5) inte iakttar ett beslut om att avlägsna hänvisningarna till ekologiskt produktionssätt som tillsynsmyndigheten meddelat med stöd av artikel 30 i rådets förordning eller artikel 15 i importförordningen,
27—31 § (Som i RP)	ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för <i>brott mot bestämmelserna om ekologisk produktion</i> dömas till böter.
5 kap.	(2 och 3 mom. som i RP)
Administrativa tvångsmedel och påföljder	
32 och 33 § (Som i RP)	
	6 kap.
	Särskilda bestämmelser
	35—39 § (Som i RP)

2.

Lag

om ändring av 3 och 5 § i livsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i livsmedelslagen (23/2006) 3 § 1 mom. 23 punkten och 5 §, av dem 3 § 1 mom. 23 punkten sådan den lyder i lag 881/2014, och
fogas till 3 § 1 mom., sådant det lyder i *lagarna 352/2011, 365/2013 och 881/2014*, en ny 24 punkt som följer:

3 §	till den del inte något annat föreskrivs om genomförandet av dessa rättsakter någon annanstans i lag:
<i>Europeiska unionens lagstiftning</i>	— — — — —
Denna lag tillämpas också på genomförandet av följande rättsakter om livsmedel och livsmedelstillsyn som utfärdats av Europeiska unionen och rättsakter som utfärdats med stöd av dessa,	20 och 21 punkten (<i>utesl.</i>)
	— — — — —

JsUB 29/2014 rd — RP 47/2014 rd

23) rådets förordning (EEG) nr 1601/91 om allmänna bestämmelser för definition, beskrivning och presentation av aromatiserade viner, aromatiserade vinbaserade drycker och aromatiserade drinkar baserade på *vinprodukter*, (ny)
(24 punkten som 21 punkten i RP) (ny)

— — — — —

5 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 6 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Heikki Autto /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf
Jukka Kopra /saml
Timo V. Korhonen /cent

Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Mats Nylund /sv
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /saml
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.