

Särskild rapport

## Ekologiskt jordbruk i EU

Det finns luckor och inkonsekvenser i politiken som gör den mindre framgångsrik



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

# Innehållsförteckning

	Punkt
<b>Sammanfattning</b>	I–X
<b>Inledning</b>	01–12
<b>Ekologiskt jordbruk som en mer hållbar jordbruksmetod</b>	01–04
<b>Ekologiskt jordbruk är en integrerad del av den ekologiska sektorn</b>	05–06
<b>EU:s politik för den ekologiska sektorn</b>	07–10
<b>Roller och ansvarsområden</b>	11–12
<b>Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod</b>	13–17
<b>Iakttagelser</b>	18–77
<b>Luckor i EU:s och medlemsstaternas politik för den ekologiska sektorn</b>	18–35
EU:s politik för den ekologiska sektorn försvagas av att det finns luckor i den strategiska ramen	19–24
Brister i medlemsstaternas nationella politik hindrar utvecklingen av den ekologiska sektorn i EU	25–31
Medlemsstaterna tillgodosåg endast delvis de särskilda behoven i sin ekologiska sektor när de planerade GJP-stöd	32–35
<b>Arealen har ökat, men det är fortfarande en utmaning att integrera målen för ekologiskt jordbruk i GJP</b>	36–59
GJP-stödet bidrog till att utöka den ekologiska arealen, men de miljömässiga fördelarna var inte alltid garanterade	37–43
Medlemsstaterna såg inte alltid till att GJP-stödet till ekologiskt jordbruk leder till ekologisk produktion	44–51
Medlemsstaterna riktade inte GJP-medlen tillräckligt väl för att vidareutveckla den ekologiska sektorn	52–59

<b>Den begränsade tillgången till uppgifter hindrar ett sunt politiskt beslutsfattande för den ekologiska sektorn</b>	<b>60–77</b>
Det går inte att bedöma effekterna av GJP-stödet till ekologiskt jordbruk	61–66
Befintliga EU-verktyg passar inte för att analysera effekterna av ekologiskt jordbruk	67–71
Färre statistiska variabler samlas in om den ekologiska sektorn	72–77
<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>78–82</b>
<b>Bilaga – Konsumtion av ekologiska produkter i medlemsstaterna</b>	
<b>Förkortningar</b>	
<b>Ordförklaringar</b>	
<b>Kommissionens svar</b>	
<b>Tidslinje</b>	
<b>Vi som arbetat med revisionen</b>	

## Sammanfattning

**I** Ekologiskt jordbruk är en jordbruksmetod för produktion av livsmedel med hjälp av naturliga ämnen och processer, som bidrar till en större biologisk mångfald och mindre vatten-, luft- och markföroreningar. Kommissionen anser att det är ett viktigt verktyg för att göra jordbruket mer hållbart och har fastställt målet att 25 % av EU:s jordbruksmark ska vara ekologiskt odlad senast 2030 – ett stort steg från 10,5 % år 2022. Under perioden 2014–2022 fick jordbrukare omkring 12 miljarder euro i stöd till ekologiska jordbruksmetoder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

**II** Vid revisionen bedömde vi utformningen, genomförandet och övervakningen av EU:s stöd till ekologiskt jordbruk under perioden 2014–2022. I förekommande fall tittade vi även på de bestämmelser och program som gäller för 2023–2027. Vi genomförde revisionen mot bakgrund av EU:s betydande utgifter för ekologiskt jordbruk. Vi hoppas att rapporten ska bidra till EU:s politik för den ekologiska sektorn och till kommissionens lagstiftningsförslag för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) efter 2027, som planeras till 2025.

**III** Vår samlade slutsats var att det finns luckor både i EU:s politik och i den nationella politiken för den ekologiska sektorn. GJP-medel användes för att öka den ekologiskt odlade arealen, men man tog inte tillräcklig hänsyn till de miljö- och marknadsmål som fastställs i EU:s politik för ekologiskt jordbruk. Det gick inte att bedöma politikens effekter på grund av att tillgången till uppgifter var begränsad.

**IV** Vi konstaterade att det finns luckor i den strategiska ramen för EU:s politik för den ekologiska sektorn. EU:s handlingsplaner, som kommissionen använder för att fastställa strategin för den ekologiska sektorn, saknar viktiga delar. Även om den nuvarande planen är en förbättring jämfört med den föregående innehåller den fortfarande inga kvantifierbara målvärden för de fastställda målen och åtgärderna och inte heller någon metod för att mäta framstegen. Det enda målvärdet för den ekologiska sektorn är det icke-bindande målvärdet på 25 % ekologiskt odlad mark, vilket endast syftar till att öka arealen. Det finns ingen strategi och inga målvärden för den ekologiska sektorn efter 2030.

**V** Hur utvecklat det ekologiska jordbruket är och hur stora ambitionerna är att få det att växa ytterligare skiljer sig kraftigt åt mellan medlemsstaterna. Även om alla utom tre av länderna i EU-27 nu har handlingsplaner för utvecklingen av ekologisk produktion, finns det en risk för att dessa inte kommer att vara tillräckliga för att EU:s mål på 25 % ska kunna uppnås till 2030. Om det ska uppnås måste den nuvarande årliga ökningen av ekologiskt jordbruk fördubblas. I medlemsstater där den ekologiska sektorn är underutvecklad kan nationella handlingsplaner spela en avgörande roll för att driva på utvecklingen. Den bristfälliga kvaliteten på dessa planer försvagar dock deras effekt.

**VI** Den gemensamma jordbrukspolitiken är den viktigaste källan till finansiering av utvecklingen av det ekologiska jordbruket i EU. Vi konstaterade att även om stödet bidrog till att öka arealen ekologiskt odlad mark är det fortfarande en utmaning att integrera miljö- och marknadsmålen i EU:s politik för ekologiskt jordbruk i EU:s utgifter.

**VII** EU:s stöd till ekologiskt jordbruk bygger på förväntade miljöfördelar, men dessa är inte alltid garanterade. Reglerna för ekologiskt jordbruk tillämpades inte konsekvent i de fyra medlemsstater som vi besökte, särskilt inte när det gällde växelbruk och djurskydd. Även om integreringen av de frivilliga principerna för ekologiskt jordbruk i EU:s utgifter skulle kunna stärka de positiva miljöeffekterna konstaterade vi att medlemsstaterna sällan gjorde det.

**VIII** Ett mål för EU:s politik är att ekologiska jordbruk ska producera många olika slags livsmedel och förse marknaden med hållbara produkter. En välutvecklad marknad fungerar som ett ytterligare incitament för jordbrukare att ställa om till ekologiskt jordbruk och underlättar långsiktig tillväxt. Trots det har medlemsstaterna inte riktat GJP-finansieringen tillräckligt väl för att stärka jordbrukarnas ställning i värdekedjan och vidareutveckla den ekologiska sektorn.

**IX** Kommissionen övervakar EU:s utgifter för ekologiskt jordbruk och storleken på den areal som får stöd. Men effekterna av stödet kan inte bedömas på grund av att de befintliga verktygen inte är ändamålsenliga. Kommissionen saknar också uppgifter om hur EU:s utgifter stöder utvecklingen av den ekologiska sektorn utöver det ekologiska jordbruket, särskilt med tanke på att färre uppgifter samlas in nu än före 2021.

**X** Utifrån våra granskningsresultat rekommenderar vi att kommissionen

- o stärker EU:s strategiska ram för utveckling av den ekologiska sektorn och tar fram en metod för att mäta framsteg och fastställer en vision efter 2030,
- o bättre integrerar miljö- och marknadsmålen i GJP-stödet och riktar medlen efter 2027 bättre för att utveckla den ekologiska sektorn,
- o säkerställer tillgången till relevanta uppgifter för att bedöma det ekologiska jordbrukets utveckling och dess effekter på miljö och klimat genom att använda de verktyg och den information som finns mer ändamålsenligt.

# Inledning

## Ekologiskt jordbruk som en mer hållbar jordbruksmetod

**01** Nästan 40 % av EU:s mark används till jordbruk<sup>1</sup>. Även om jordbrukets främsta uppgift är att tillhandahålla livsmedel bidrar det också till utveckling och social sammanhållning på landsbygden. Jordbruket är beroende av en hållbar användning av naturresurser samtidigt som det också är en källa till miljö- och klimatbelastning, vilket leder till föroreningar av mark, vatten och luft och överexploatering av naturresurser<sup>2</sup>.

**02** Sedan 1990-talet har EU uppmuntrat användning av mer miljömässigt hållbara jordbruksmetoder. Av dessa är ekologiskt jordbruk fortfarande den enda jordbruksproduktionsmetod som är standardiserad och reglerad på EU-nivå. Syftet med ekologiskt jordbruk är att producera livsmedel med hjälp av naturliga ämnen och processer, i linje med de principer och regler som fastställs i EU-lagstiftningen – se *figur 1*.

---

<sup>1</sup> Eurostat, *Farms and farmland in the European Union – statistics*, 2020.

<sup>2</sup> EEA, *SOER 2020*, s. 295 och 314.

Figur 1 – Principer och regler för ekologiskt jordbruk



### PRINCIPER:



Respekt för naturens  
system och cykler



Upprätthållande och  
förbättring av **markhälsan**  
och **markkvaliteten**



Bevarande av **naturliga**  
inslag i **landskapet**



**Ansvarsfull användning**  
av energi och  
**naturresurser** (vatten, jord,  
organiskt material och luft)



Begränsad **användning**  
av **externa**  
**insatsmedel**



Produktion av många  
olika slags  
**högkvalitativa**  
**livsmedel**

### Regler för DJURHÅLLNING:

**höga**  
**djurskyddsstandarder**  
som respekterar  
artspecifika behov

**ekologiskt foder eller**  
**omställningsfoder**, i  
första hand från  
jordbruksföretaget

**inga tillväxtbfrämjande**  
**medel** och **ingen**  
**tvångsmatning**

strikt **begränsad**  
**användning av**  
**antibiotika**

**minimikrav på utrymme**  
och **tillgång till**  
**utomhusytor** och  
betesmark

**tydlig åtskillnad** mellan  
konventionella och  
ekologiska enheter på  
blandjordbruk

### Regler för GRÖDOR:

**inga syntetiska**  
bekämpningsmedel eller  
gödselmedel

**ekologiskt utsäde** och  
växtförökningsmaterial

**förebyggande åtgärder**  
och **säkerhetsåtgärder**  
för att undvika  
kontaminering

**inga genetiskt**  
**modifierade** organismer

**fleråriga växtföljder**  
inklusive baljväxtgrödor  
och andra  
gröngödselgrödor

**tydlig åtskillnad** mellan  
konventionella och  
ekologiska enheter på  
blandjordbruk

*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av [förordning \(EU\) 2018/848 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter](#).



**03** Eftersom ekologiskt jordbruk bygger på en strikt begränsning av syntetiska bekämpningsmedel och gödselmedel anses det vara ett mer miljömässigt hållbart alternativ till konventionellt jordbruk genom sin utformning, vilket bidrar till större biologisk mångfald och mindre vatten-, luft- och markföroreningar<sup>3</sup>. Växelbruk och andra förvaltningsmetoder som används på ekologiska jordbruk kan förbättra markhälsan och markens bördighet samt markens förmåga att behålla vatten och avskilja koldioxid och bidrar på så vis till klimatreiliens.

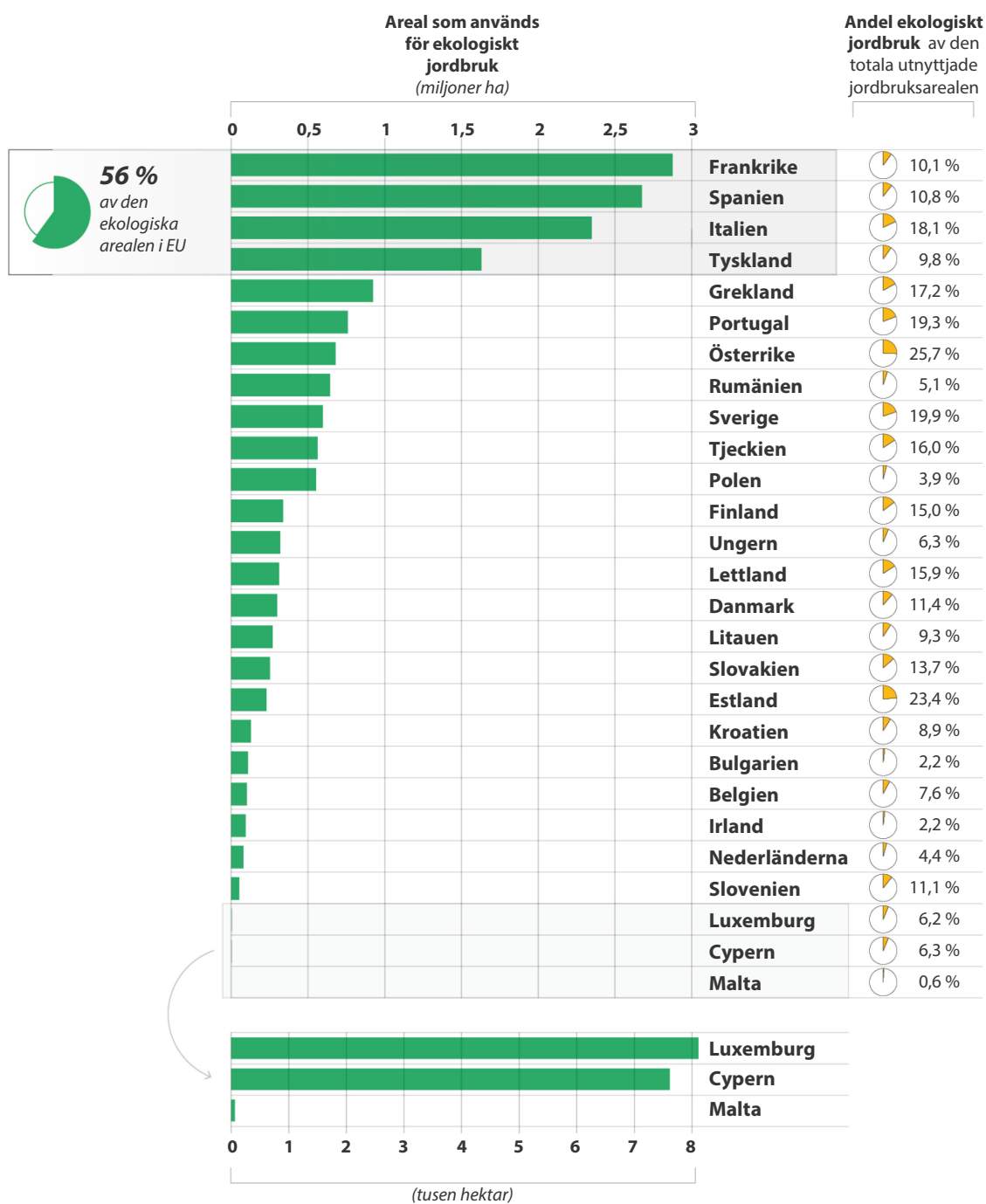
**04** Under 2022 odlades omkring 17 miljoner hektar ekologiskt i EU, vilket motsvarar 10,5 % av den totala utnyttjade jordbruksarealen<sup>4</sup>. I EU har andelen ekologisk jordbruksareal ökat konstant sedan 2014, men införandet av ekologiskt jordbruk varierade avsevärt på medlemsstatsnivå, från 0,6 % i Malta till 25,7 % i Österrike, såsom visas i [figur 2](#).

---

<sup>3</sup> Smith OM, Cohen AL, Rieser CJ, Davis AG, Taylor JM, Adesanya AW, Jones MS, Meier AR, Reganold JP, Orpet RJ, Northfield TD och Crowder DW, *Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis*, september 2019.

<sup>4</sup> Eurostat, *Developments in organic farming*.

Figur 2 – Fyra medlemsstater står för nästan 60 % av EU:s ekologiska jordbruksareal



Anm.: 2020 års uppgifter användes för Österrike.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats [statistik över ekologiskt jordbruk 2022](#) (hämtades den 25 juni 2024).

## Ekologiskt jordbruk är en integrerad del av den ekologiska sektorn

**05** Det ekologiska jordbruket förser marknaden med ekologiska produkter för att möta konsumenternas efterfrågan på mer hållbara livsmedel. Det är därför av central betydelse för den ekologiska sektorn, som omfattar alla aktörer och processer från jordbruksföretaget till konsumenten – se [figur 3](#). Det ekologiska jordbrukets utveckling är nära kopplad till den ekologiska sektorns utveckling.

**Figur 3 – Den ekologiska sektorn**



Källa: Revisionsrätten.

**06** År 2022 stod ekologiska produkter för omkring 4 % av EU:s totala livsmedelsmarknad och genererade 45 miljarder euro i försäljning<sup>5</sup>. Mellan 2014 och 2022 mer än fördubblades EU:s försäljning av ekologiska produkter<sup>6</sup>. Det finns dock fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om konsumtion av ekologiska produkter. Befolkningen i Rumänien köpte under 2022 ekologiska produkter för 2 euro per person, medan motsvarande siffra för Danmark var 365 euro – se *bilagan*. Dessa skillnader belyser den ojämna utvecklingen av marknaden för ekologiska produkter i EU och kopplingen till köpkraften i medlemsstaterna.

## EU:s politik för den ekologiska sektorn

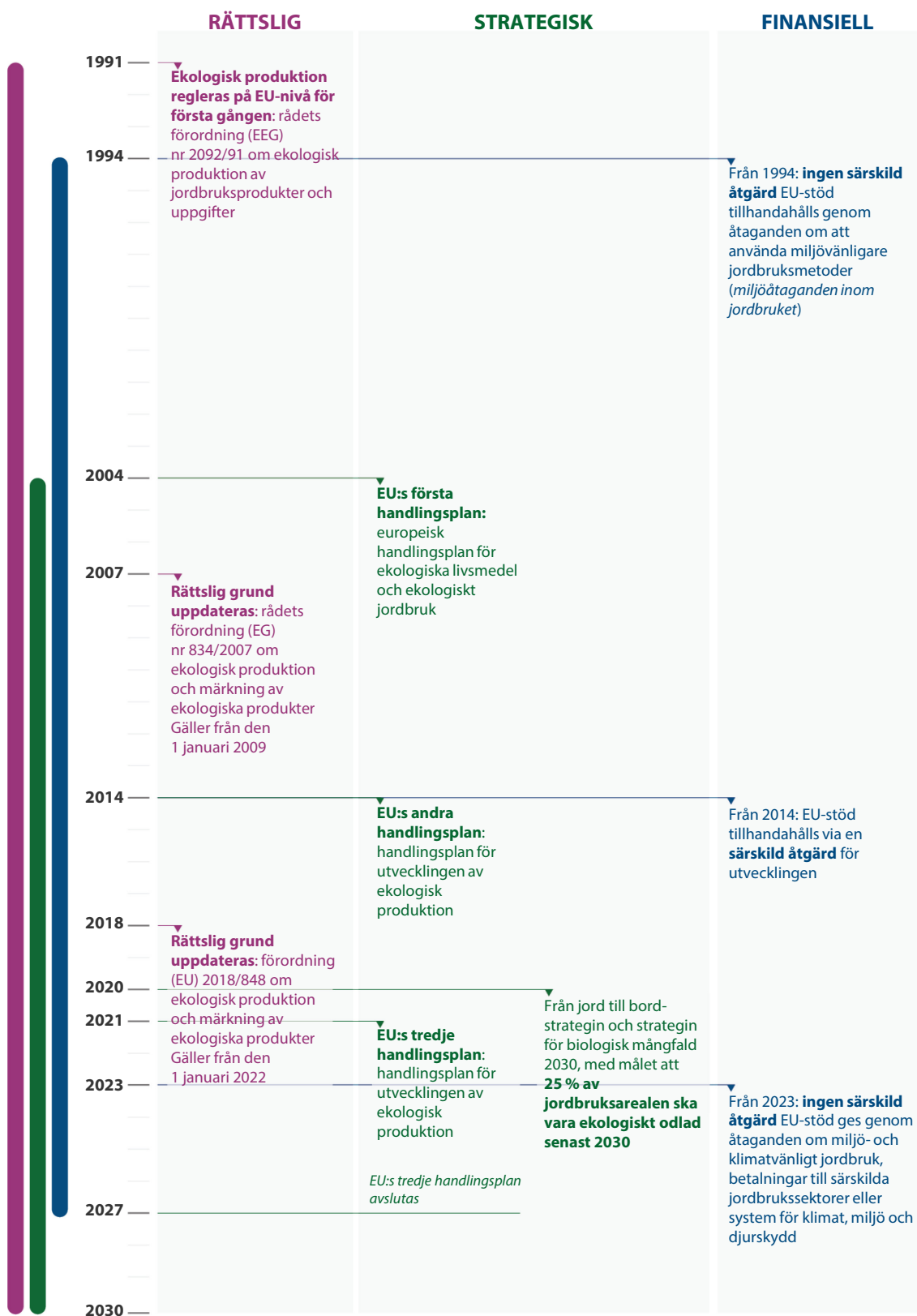
**07** Det ekologiska jordbrukets utveckling styrs av de principer, regler och mål som fastställs i EU:s politik för den ekologiska sektorn. Denna politik består av tre lager: en rättslig ram, en strategisk ram och en budgetram. Politiken har gällt sedan 1991 och har utvecklats med tiden – se *figur 4*.

---

<sup>5</sup> [FIBL:s statistik](#) över ekologisk detaljhandel och [Statistas uppgifter](#) om livsmedelsförsäljning i EU-27 (senast hämtade den 12 april 2024).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Figur 4 – Utveckling av EU:s politik för den ekologiska sektorn



Källa: Revisionsrätten.

**08** Förordningen om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter (*förordningen om ekologisk produktion*) utgör den rättsliga grunden för ekologiskt jordbruk och reglerar resten av den ekologiska sektorns försörjningskedja, från jordbrukare till återförsäljare (se *figur 3*). I förordningen fastställs målen och principerna för ekologisk produktion och de regler som ekologiska jordbrukare och andra aktörer måste följa för att få ekologisk certifiering.

**09** Kommissionen kompletterade den rättsliga ramen för den ekologiska sektorn med tre handlingsplaner som offentliggjordes 2004, 2014 respektive 2021. Tanken var också att EU:s strategi för ekologiskt jordbruk skulle fastställas i dessa handlingsplaner<sup>7</sup>. I maj 2020 offentliggjorde kommissionen *från jord till bord-strategin* och *EU:s strategi för biologisk mångfald 2030*, som genomför den *europiska gröna given*. I båda strategierna fastställdes ett strategiskt mål om att 25 % av EU:s jordbruksmark skulle vara ekologiskt odlad senast 2030. Även om målet inte är bindande visar det att ekologiskt jordbruk har en roll att spela när det gäller att uppnå EU:s miljö- och klimatmål.

**10** Ekonomiskt stöd till utvecklingen av ekologiskt jordbruk har huvudsakligen tillhandahållits genom den gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Under perioden 2014–2022 mottog jordbrukare i EU nästan 12 miljarder euro i stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) för att ställa om till ekologiskt jordbruk eller upprätthålla ekologiska jordbruksmetoder. Dessutom fanns följande stöd:

- Under perioden 2014–2022 tillhandahöll Europeiska garantifonden för jordbruket cirka 60,6 miljoner euro för utvecklingen av ekologisk produktion inom frukt- och grönsakssektorn via producentorganisationer.
- Under perioden 2014–2022 tillhandahöll EU ekonomiskt stöd på cirka 45 miljoner euro för forskning och innovation inom ekologiskt jordbruk via Horisont 2020, och under perioden 2021–2027 är 30 % av medlen från Horisont Europa till jordbruk, skogsbruk och landsbygdsområden avsedda för frågor som direkt eller indirekt är kopplade till den ekologiska sektorn.

---

<sup>7</sup> Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products*, SWD/2014/065 final, mars 2014.

- Under perioden 2016–2023 tillhandahölls cirka 140 miljoner euro för främjande av ekologiska produkter via EU:s strategi för säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter<sup>8</sup>.
- Under perioden 2023–2027 har medlemsstaterna planerat att tilldela cirka 14,7 miljarder euro i stöd till ekologiskt jordbruk i sina strategiska GJP-planer<sup>9</sup>.

## Roller och ansvarsområden

**11** Kommissionen fastställer, genom generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling) i samråd med andra generaldirektorat, EU:s övergripande politik för den ekologiska sektorn. Kommissionen godkänner medlemsstaternas program för landsbygdsutveckling inom GJP och ger medlemsstaterna strategiska riktlinjer för EU:s ekologiska politik. Tillsammans med GD Jordbruk och landsbygdsutveckling samlar Eurostat in, validerar och offentliggör uppgifter om den ekologiska sektorn. Gemensamma forskningscentrumet tillhandahåller vetenskapligt baserad kunskap för att övervaka och bedöma effekterna av EU:s politik.

**12** Utifrån sin särskilda situation och sina särskilda behov ansvarar varje medlemsstat för att fastställa de nationella målen för det ekologiska jordbruket och den ekologiska sektorn och för att planera för tillräckligt ekonomiskt stöd på EU-nivå och nationell nivå för att uppnå dessa mål. Medlemsstaterna planerar och genomför relevant EU-stöd genom sina landsbygdsutvecklingsprogram.

---

<sup>8</sup> Kommissionens beslut om urval av program inom EU:s strategi för säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter för perioden 2016–2023.

<sup>9</sup> Kommissionen, *Approved 28 CAP strategic plans (2023-2027)*, s. 74, juni 2023.

## Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

**13** Vi undersökte utformningen, genomförandet och övervakningen av EU:s stöd till ekologiskt jordbruk. Vi ville veta om kommissionen och medlemsstaterna hade

- o utformat en sund politik för den ekologiska sektorn för att främja ekologiskt jordbruk,
- o använt GJP-medlen på ett ändamålsenligt sätt för att stödja miljö- och marknads målen för ekologiskt jordbruk,
- o övervakat och utvärderat effekterna av EU:s politik på lämpligt sätt.

**14** Mot bakgrund av att vi nyligen har tagit upp vissa frågor i [särskild rapport 04/2019](#) om kontrollsystemet för ekologiska produkter och [särskild rapport 25/2023](#) om EU:s vattenbrukspolitik tog vi inte med kontroller och certifieringar av ekologiskt jordbruk och sektorn för ekologiskt vattenbruk i den här revisionens inriktning och omfattning. Med hänsyn till den specifika karaktären på sektorerna ekologisk biodling, forskning och innovation inom ekologiskt jordbruk samt EGFJ:s stöd till ekologisk produktion i frukt- och grönsakssektorn tog vi inte heller med dessa i revisionens inriktning och omfattning (se punkt [10](#)).

**15** Vi utförde revisionen mot bakgrund av målet på 25 % ekologiskt jordbruk och EU-stödet på nästan 12 miljarder euro under perioden 2014–2022 för omställning till eller upprätthållande av ekologiska jordbruksmetoder. Vi hoppas att våra granskningsresultat och rekommendationer ska bidra till att utveckla EU:s politik för den ekologiska sektorn och till kommissionens lagstiftningsförslag för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2027, som planeras till 2025.

**16** Revisionen omfattade perioden 2014–2022. I förekommande fall tittade vi även på de bestämmelser och program som gäller för 2023–2027. Vi inhämtade bevis från

- o möten med företrädare från kommissionen (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, Eurostat och Gemensamma forskningscentrumet),
- o en genomgång av relevanta uppgifter och dokument, bland annat särskild lagstiftning och särskilda studier, konsekvensbedömningar och granskningsrapporter samt utvärderingar och övervakningsinformation,



- o en analys av statistiska uppgifter och uppgifter om förvaltning av medel för den ekologiska sektorn i EU,
- o intervjuer med nationella och regionala myndigheter och strukturerade möten med företrädare för den ekologiska sektorn,
- o besök på plats hos 26 ekologiska jordbruk som fått ekonomiskt stöd från EU (sex till sju jordbruk i varje besökt medlemsstat),
- o ett studiebesök i Danmark som har gett politiskt stöd till ekologiskt jordbruk sedan 1987 och som har en välutvecklad marknad för ekologiska produkter,
- o en paneldiskussion med vetenskapliga och politiska experter och experter på ekologiskt jordbruk.

**17** Vi gjorde granskningsbesök i fyra medlemsstater: Rumänien, Polen, Österrike och Italien. Vi valde ut dessa länder för att täcka in olika andelar ekologisk areal och potential för vidareutveckling (se [figur 5](#)). I Italien valde vi regionerna Kampanien och Sicilien där vi tittade på det regionala genomförandet av GJP-stöd.

## Figur 5 – Ekologiskt jordbruk i de granskade medlemsstaterna

Areal i tusen ha

Utnyttjad jordbruksareal

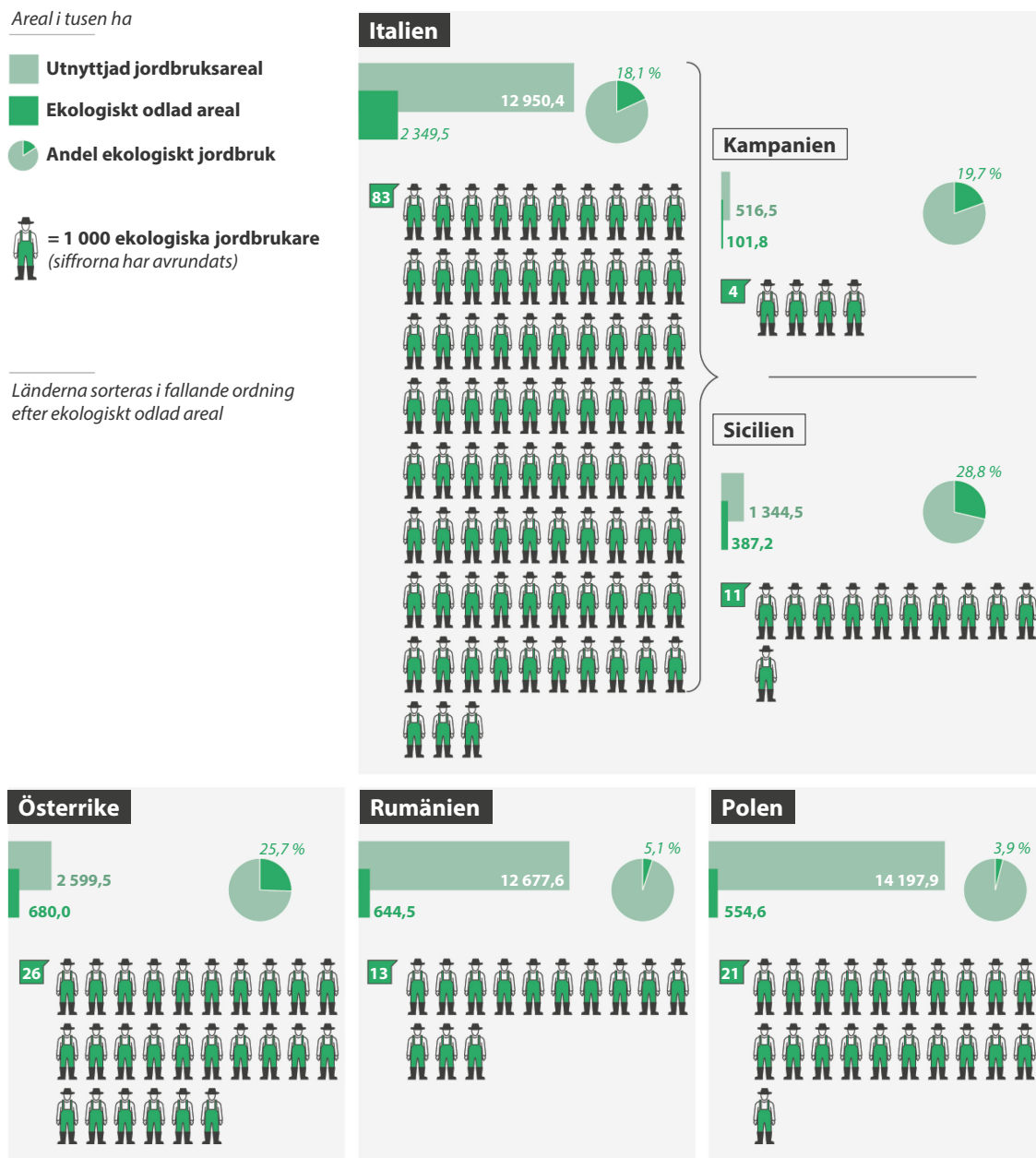
Ekologiskt odlad areal

Andel ekologiskt jordbruk



= 1 000 ekologiska jordbrukare  
(siffrorna har avrundats)

Länderna sorteras i fallande ordning  
efter ekologiskt odlad areal



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats statistik 2022 om ekologiskt jordbruk (hämtad den 25 juni 2024) och *Bio in Cifre 2023* för Sicilien och Kampanien. 2020 års uppgifter användes för Österrike.

# Iakttagelser

## Luckor i EU:s och medlemsstaternas politik för den ekologiska sektorn

**18** Vi tittade på den politik som kommissionen och medlemsstaterna utformat för att stödja utvecklingen av ekologiskt jordbruk<sup>10</sup>. Vi förväntade oss att

- o kommissionen hade utformat en övergripande EU-politik för den ekologiska sektorn,
- o medlemsstaterna hade fastställt en nationell politik för att stödja ekologiskt jordbruk ekologiskt jordbruk,
- o medlemsstaterna hade planerat att använda GJP-medel i linje med de särskilda behoven i deras egen ekologiska sektor.

## EU:s politik för den ekologiska sektorn försvagas av att det finns luckor i den strategiska ramen

**19** Enligt kommissionen utgör EU:s handlingsplaner för utvecklingen av ekologisk produktion EU:s strategiska ram för den ekologiska sektorn. Vi konstaterade dock att handlingsplanen för 2014–2020 inte innehöll några mål för den ekologiska sektorn. Den saknade också viktiga delar, till exempel

- o kvantifierbara målvärden för planens särskilda mål och åtgärder,
- o delmål och en tidsplan för genomförandet av åtgärderna,
- o indikatorer för att övervaka framstegen,
- o tydligt definierade roller och ansvarsområden,
- o finansiella anslag.

---

<sup>10</sup> Verktyslådan för bättre lagstiftning, 2021.

**20** I handlingsplanen för 2021–2027 angav kommissionen att åtgärderna inom den föregående planen hade genomförts, men specificerade inte vilka verksamheter som hade genomförts och vad som hade uppnåtts. När det saknas kvantifierade mål, övervakningsindikatorer och en utvärdering vet man fortfarande inte vilken effekt handlingsplanen för 2014–2020 faktiskt har haft.

**21** År 2020 fastställdes det strategiska målet för den ekologiska sektorn genom det icke-bindande åtagandet att 25 % av EU:s jordbruksmark ska vara ekologiskt odlad senast 2030 (se punkt **09**). Kommissionen upprättade handlingsplanen för 2021–2027 för att bidra till att detta mål uppnås. I handlingsplanen fastställde den särskilda mål för att förbättra det ekologiska jordbrukets bidrag till hållbarhet, stimulera efterfrågan och säkerställa konsumenternas förtroende samt stimulera omställning och stärka hela värdekedjan.

**22** Vi konstaterade att planen för 2021–2027 innebär en förbättring jämfört med den föregående. Den innehåller mer information om vilka särskilda verksamheter som ska genomföras inom varje åtgärd. Ansvarsområdena har delats upp mellan kommissionen, medlemsstaterna och andra intressenter. Kommissionen upprättade en lägesrapport var sjätte månad för att följa upp de verksamheter som genomförts.

**23** Trots de framsteg som gjorts saknar planen fortfarande kvantifierbara målvärden för de tre särskilda målen och också en metod för att övervaka de framsteg som gjorts genom de föreslagna åtgärderna. När dessa delar saknas blir det svårt att bedöma hur planen bidrar till utvecklingen av den ekologiska sektorn. Det ekologiska jordbrukets hållbarhet över tid beror på den ekologiska sektorns övergripande utveckling. En välutvecklad sektor skulle ge jordbrukarna ekonomiska incitament för ekologiskt jordbruk. Målvärdet på 25 % gäller dock endast den areal som ska odlas ekologiskt, och inga strategiska mål har fastställts för den ekologiska sektorn som helhet. Det finns ingen strategisk vision för det ekologiska jordbruket eller den ekologiska sektorn efter 2030 som kan ge stabilitet och ett långsiktigt perspektiv för värdekedjan.

**24** Utöver de särskilda målen i handlingsplanerna fastställer den rättsliga ramen även miljö- och marknadsmål för ekologisk produktion – se **figur 6**. Kommissionen betraktar dock målen i förordningen om ekologisk produktion som inneboende egenskaper hos systemet för ekologisk livsmedelsproduktion och inte som faktiska mål. Därför varken övervakas de eller tas upp specifikt i den strategiska ramen.

Figur 6 – EU:s mål för den ekologiska sektorn



**Mål i den rättsliga ramen**

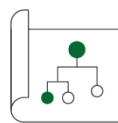
**Förordningen om ekologisk produktion**

**Miljömål**

- Skydda miljön och klimatet.
- Bevara markens bördighet på lång sikt.
- Bidra till en hög grad av biologisk mångfald.
- Bidra till en giftfri miljö.
- Bevara sällsynta raser och inhemska raser som är utrotningshotade.
- Bidra till utvecklingen av utbudet av genetiskt material av växtursprung som är anpassat till det ekologiska jordbrukets specifika behov.
- Bidra till en hög grad av biologisk mångfald genom att använda olika genetiska material av växtursprung.
- Bidra till höga djurvälståndstandarder.

**Marknadsmål**

- Korta distributionskedjor och lokal produktion inom unionens olika områden.
- Främja utvecklingen av ekologisk växtförädling i syfte att bidra till gynnsamma ekonomiska utsikter för den ekologiska sektorn.



**Mål i den strategiska ramen**

**EU:s handlingsplan för utvecklingen av ekologisk produktion 2021–2027**

**Från jord till bord-strategin och strategin för biologisk mångfald 2030**

**Miljöspecifikt mål**

- Förbättra det ekologiska jordbrukets bidrag till hållbarheten.

**Marknadsspecifika mål**

- Stimulera efterfrågan och stärka konsumenternas förtroende.
- Stimulera omställning och stärka hela värdekedjan.

**Arealbaserat mål**

- 25 % av EU:s jordbruksmark ska odlas ekologiskt senast 2030.

*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av artikel 4 i [förordning \(EU\) 848/2018](#) och [EU:s handlingsplan för utvecklingen av ekologisk produktion](#).

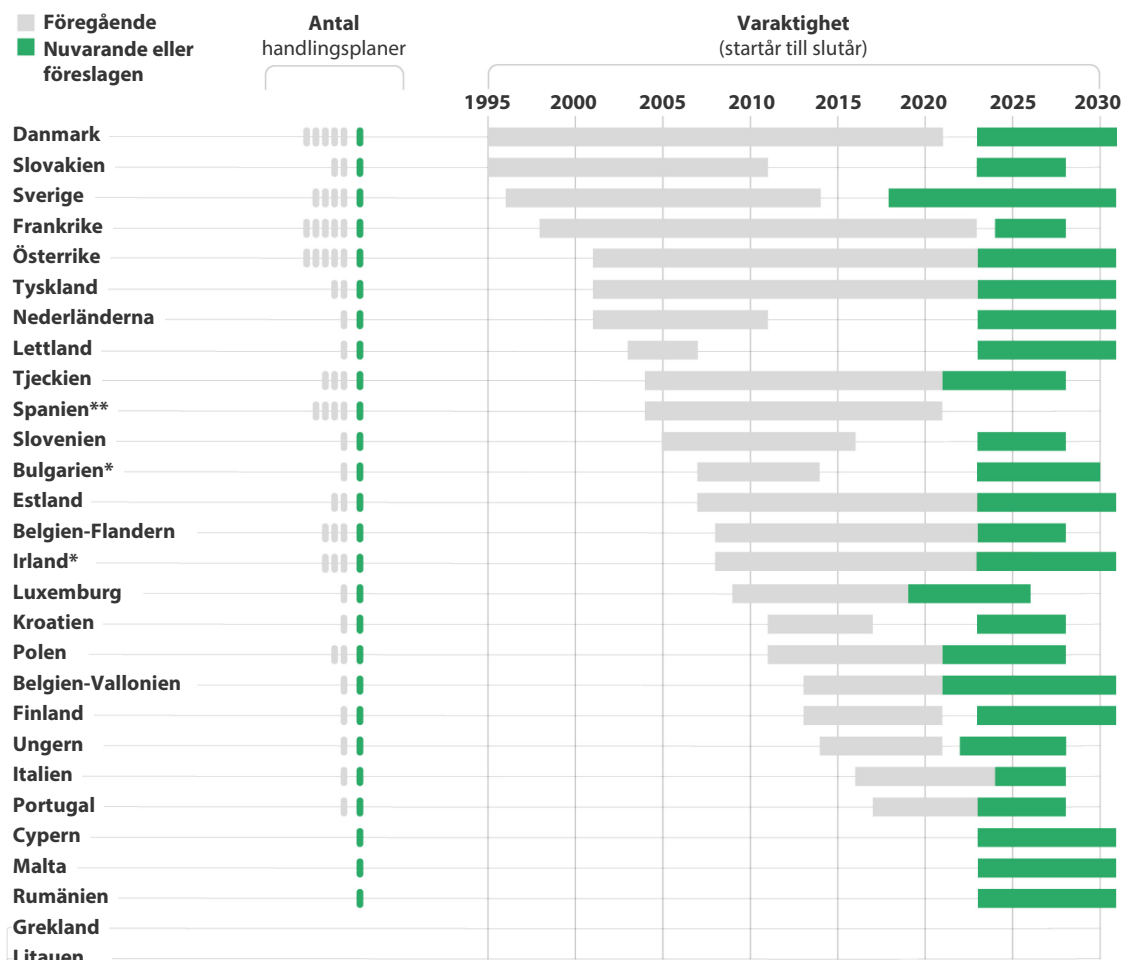
## Brister i medlemsstaternas nationella politik hindrar utvecklingen av den ekologiska sektorn i EU

**25** För att det offentliga stödet till ekologiskt jordbruk ska bli mer ändamålsenligt har kommissionen sedan 2004 uppmanat medlemsstaterna att utarbeta nationella handlingsplaner för den ekologiska sektorn<sup>11</sup>. Medlemsstaterna har ingen rättslig skyldighet att göra det och kommissionen övervakar inte systematiskt att medlemsstaterna antar sådana nationella handlingsplaner.

<sup>11</sup> Åtgärd 6 i [EU:s första handlingsplan för utvecklingen av ekologisk produktion](#) och rekommendationer i EU:s [andra](#) och [tredje](#) handlingsplan för utvecklingen av ekologisk produktion.

**26** Särskilda nationella strategier eller handlingsplaner visar medlemsstaternas åtagande om att utveckla den ekologiska sektorn. I en studie från 2023 tittade man på utarbetandet av sådana strategier eller planer, som varierade avsevärt från en medlemsstat till en annan – se [figur 7](#). Vid utgången av 2023 hade alla medlemsstater utom tre (Grekland, Litauen och Spanien) antagit en nationell handlingsplan.

**Figur 7 – Antagandet av nationella handlingsplaner varierar**



Grekland och Litauen har aldrig antagit någon handlingsplan för utvecklingen av ekologisk produktion

\* Utkast till handlingsplan har offentliggjorts för den aktuella perioden.

\*\* Utkast till handlingsplan för den aktuella perioden har meddelats men inte offentliggjorts.

*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från de granskade medlemsstaterna, nationella handlingsplaner och studien *Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets*, Lampkin m.fl., 2024.

**27** År 2023 hade alla fyra medlemsstater som vi granskade en handlingsplan för den ekologiska sektorn. Enligt experter och intressenter som rådfrågades vid revisionen är dessa handlingsplaners effekter avgörande i de fall där den ekologiska sektorn är underutvecklad. Vi fann följande:

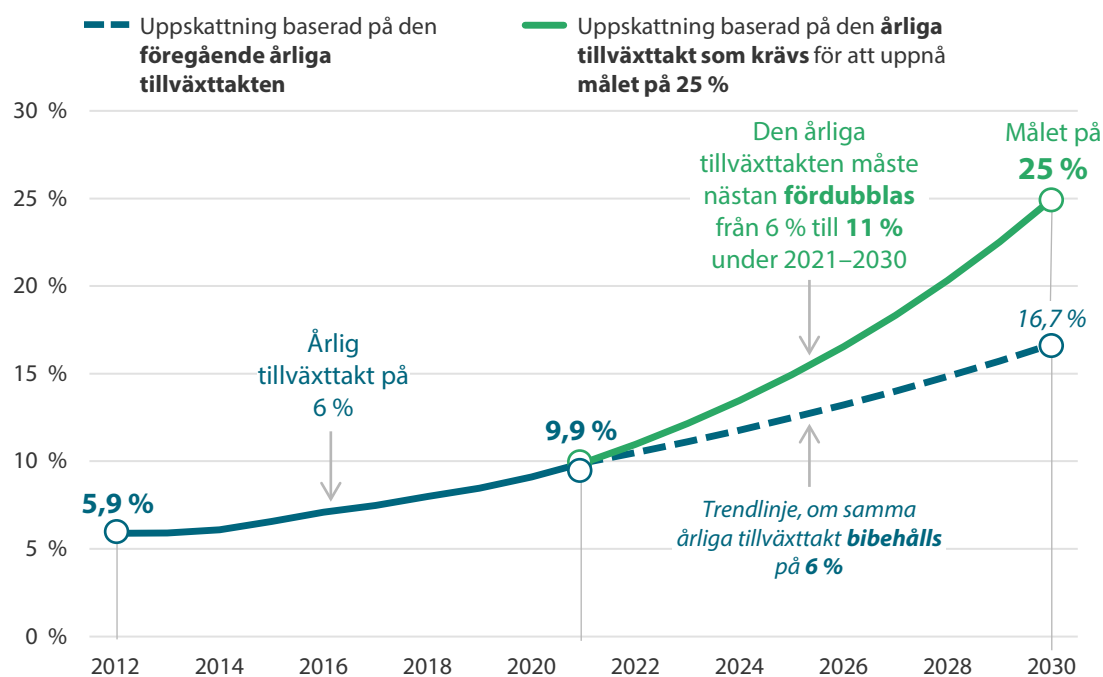
- I Polen försvagades de effekter som planen för 2014–2020 kunde ha haft på utvecklingen av den ekologiska sektorn av att det saknades mål, tydliga roller och ansvarsområden och ett finansiellt anslag. De polska myndigheterna fastställde planens mål och ansvarsområden först 2018. Polen mer än fördubblade sin konsumtion och försäljning av ekologiska produkter under perioden 2014–2020. Trots denna ökning hade landet fortfarande den sjunde lägsta nivån av ekologisk konsumtion och försäljning i slutet av perioden.
- Rumänien antog sin första handlingsplan först i maj 2023, trots att landet hade de åttonde högsta GJP-utgifterna för att ställa om till eller upprätthålla ekologiska jordbruksmetoder under perioden 2014–2022. Vi noterade samma brister i Rumäniens handlingsplan som i Polens.

**28** Om målet på 25 % ska kunna uppnås till 2030 behöver införandet av ekologiska jordbruksmetoder ske dubbelt så snabbt – se [figur 8](#). I slutet av 2023 rapporterade Europeiska miljöbyrån att den nuvarande politiken och det offentliga stödet med största sannolikhet kommer att öka andelen ekologiskt odlad mark, men inte tillräckligt för att uppnå målet<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> EEA:s rapport 11/2023, *Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition*, s. 70, december 2023.

**Figur 8 – Införandet av ekologiska jordbruksmetoder behöver ske dubbelt så snabbt om målet på 25 % ska kunna uppnås till 2030**

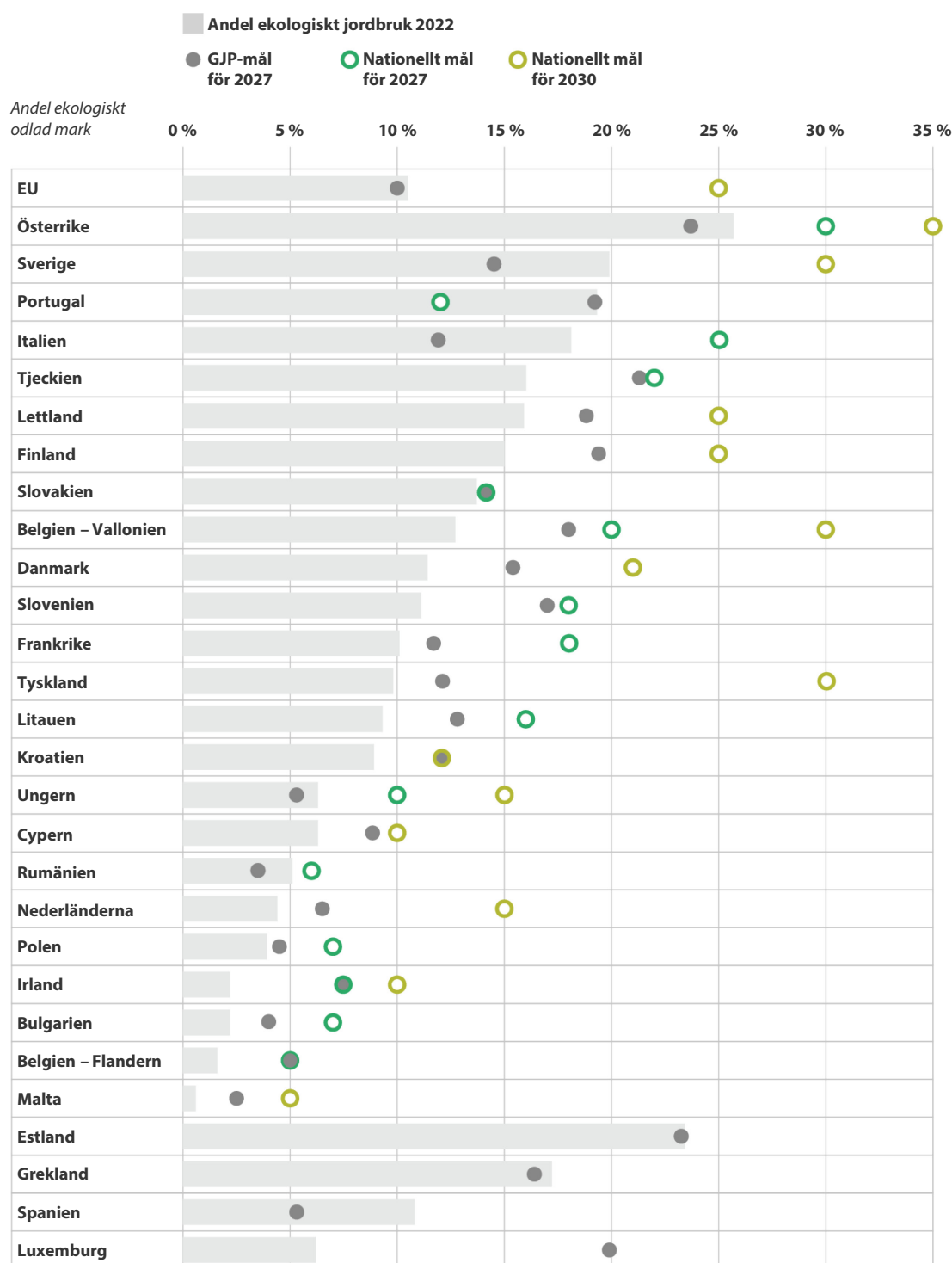


Källa: Revisionsrättens beräkningar, på grundval av uppgifter från Eurostat och GD Jordbruk och landsbygdsutveckling.

**29** Åtgärder på medlemsstatsnivå är nödvändiga om målet på 25 % ekologiskt jordbruk ska kunna uppnås. För perioden 2023–2027 var de tvungna att fastställa ett mål för GJP-utgifterna för ekologiskt jordbruk. Vissa länder kompletterade GJP-målet, som måste uppnås endast med GJP-utgifter, med ett nationellt mål som ska uppnås även med hjälp av marknaden för ekologiska produkter och/eller ytterligare nationell finansiering. Vi konstaterade att ambitionsnivån varierade kraftigt när dessa mål fastställdes – se [figur 9](#).



**Figur 9 – De nationella målen för ekologiskt jordbruk varierar kraftigt mellan medlemsstaterna**



*Anmärkning:* Luxemburg har ett nationellt mål på 20 % ekologiskt jordbruk senast 2025. Spanien angav att den nuvarande trenden skulle göra det möjligt att nå 20 % till 2030, men fastställde det inte som ett nationellt mål. Portugal fastställde år 2017 ett nationellt mål på 12 % ekologiskt jordbruk till 2027; målet har inte uppdaterats. När det gäller Österrike använde vi uppgifter från 2020 om andelen ekologiskt jordbruk.

*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av strategiska GJP-planer, medlemsstaternas nationella handlingsplaner och Eurostats [statistik över ekologiskt jordbruk](#) från 2022 (hämtad den 25 juni 2024).

**30** När det gäller de nationella handlingsplanerna konstaterade vi att den mognadsnivå som den ekologiska sektorn redan har uppnått är en nyckelfaktor när den nationella ambitionen för ekologiskt jordbruk fastställs i de granskade medlemsstaterna. Ytterligare nationell finansiering har också stor betydelse – se [ruta 1](#).

### Ruta 1

#### Målen för ekologiskt jordbruk varierade i de granskade medlemsstaterna

För 2027 har Italien och Österrike fastställt ett lägre målvärde i sina strategiska GJP-planer (11,9 % respektive 23,7 %) jämfört med sina nationella målvärden (25 % respektive 20 %). Planen är att den ytterligare ökningen ska komma från den redan välutvecklade marknaden för ekologiska produkter i Österrike, och från den snabbt växande marknaden i Italien samt från ytterligare nationell finansiering.

Rumänien och Polen har fastställt låga GJP-mål (3,5 % respektive 4,5 %) trots en stor tilldelning av EU-medel för ekologiskt jordbruk. I Rumänien konstaterade vi att GJP-målet för ekologiskt jordbruk redan hade uppnåtts 2021.

**31** Utöver att utöka den ekologiska arealen kan medlemsstaterna ge ytterligare stöd till utvecklingen av den ekologiska sektorn genom att fastställa andra nationella mål. Vi fann sådana exempel i 16 medlemsstater. Flera medlemsstater valde till exempel mål för ekologisk produktion (åtta medlemsstater), ekologisk konsumtion genom offentliga storkök (tio medlemsstater) och bearbetning av ekologiska produkter (fyra medlemsstater). Av de fyra granskade medlemsstaterna hade endast Österrike ett ytterligare mål: att erbjuda 55 % ekologiska livsmedel i offentliga matsalar senast 2030.

#### Medlemsstaterna tillgodosåg endast delvis de särskilda behoven i sin ekologiska sektor när de planerade GJP-stöd

**32** I de fyra granskade medlemsstaterna var GJP den huvudsakliga källan till finansiering av de nationella handlingsplanerna för utvecklingen av ekologisk produktion. Under perioden 2014–2022 planerade medlemsstaterna främst sina GJP-utgifter via sina nationella eller regionala landsbygdsutvecklingsprogram. I landsbygdsutvecklingsprogrammen

- identifierades de särskilda behoven inom medlemsstaternas jordbrukssektorer,

- fastställdes strategier med mål och målvärden i linje med EU:s prioriteringar för landsbygdsutveckling,
- valdes stödåtgärder ut för att dessa målvärden och mål skulle uppnås.

**33** Vi konstaterade att de fyra granskade medlemsstaterna i begränsad utsträckning integrerade de särskilda behoven inom sin ekologiska sektor i sina regionala landsbygdsutvecklingsprogram, där endast

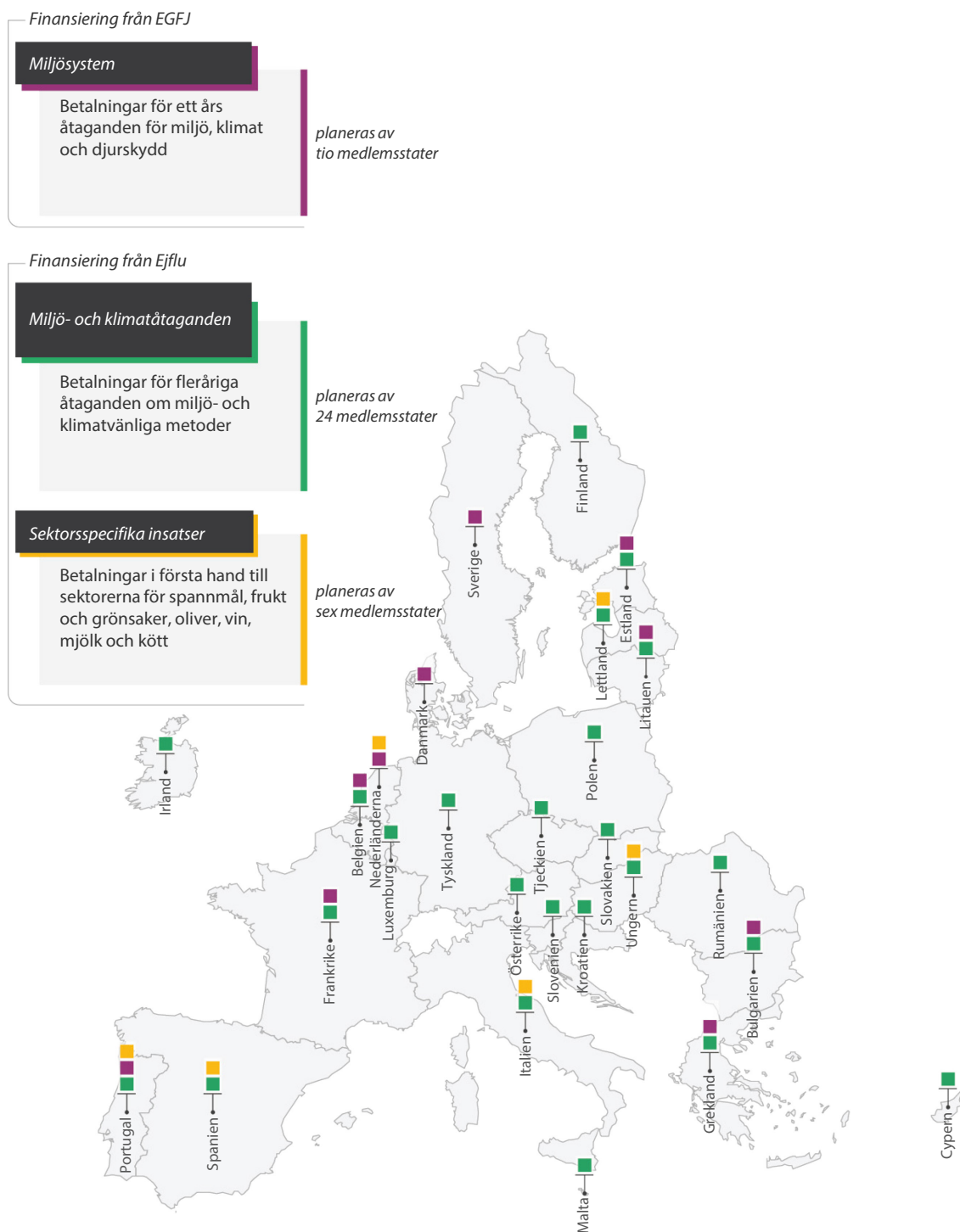
- Polen identifierade det särskilda behovet av att utveckla det ekologiska jordbruket som en hållbar form av jordbruk,
- Italien (Sicilien) fastställde ett mål för att främja integrering av ekologisk produktion i försörjningskedjan genom att förbättra ekologiska jordbrukares marknadstillträde, stärka deras position i värdekedjan och främja innovation inom den ekologiska sektorn.

Alla fyra medlemsstater använde stöd till ekologiskt jordbruk som ett instrument för att hantera mer allmänna behov kopplade till bevarande av vattenresurser, biologisk mångfald och mark eller minskade utsläpp av växthusgaser, i linje med EU:s prioriteringar för landsbygdsutveckling.

**34** Medlemsstaterna kunde välja att ta med tematiska delprogram i sina landsbygdsutvecklingsprogram för att tillgodose särskilda behov på områden av särskild betydelse eller i jordbrukssektorer som har stor effekt på utvecklingen av landsbygdsområden. Vi konstaterade att ingen av de 27 medlemsstaterna hade med ett tematiskt delprogram i sina landsbygdsutvecklingsprogram för ekologiskt jordbruk eller för den ekologiska sektorn.

**35** Enligt GJP 2023–2027 hade medlemsstaterna tre finansieringsalternativ för programplaneringen av GJP-stöd till ekologiskt jordbruk – se [figur 10](#). Vi såg ingen större förändring i hur de fyra granskade medlemsstaterna planerade stödet till ekologiskt jordbruk för perioden 2023–2027. Italien integrerade också stöd till införandet av ekologiska jordbruksmetoder i särskilda sektorer (t.ex. olivolja, frukt och grönsaker och potatis). Det var dock för tidigt för oss att bedöma vilken effekt detta ytterligare finansieringsalternativ har haft på utvecklingen av ekologiskt jordbruk när det gäller dessa grödor.

**Figur 10 – Medlemsstaterna hade tre finansieringsalternativ för att stödja ekologiskt jordbruk inom ramen för GJP 2023–2027**



Källa: Revisionsrätten, på grundval av *Organic farming in the EU – a decade of growth*, januari 2023.

## Arealen har ökat, men det är fortfarande en utmaning att integrera målen för ekologiskt jordbruk i GJP

**36** Vi undersökte om medlemsstaterna hade använt GJP-stödet till ekologiskt jordbruk på ett ändamålsenligt sätt<sup>13</sup> för att bidra både till miljö- och marknads målen för ekologiskt jordbruk<sup>14</sup>. I de granskade medlemsstaterna förväntade vi oss att se att

- GJP-medlen bidrog till miljömålet för ekologiskt jordbruk,
- GJP-medlen bidrog till marknads målet för ekologiskt jordbruk,
- medlemsstaterna använde GJP-medel för att vidareutveckla den ekologiska sektorn.

### GJP-stödet bidrog till att utöka den ekologiska arealen, men de miljömässiga fördelarna var inte alltid garanterade

**37** Under perioden 2014–2022 gav GJP stöd till ekologiskt jordbruk genom en särskild åtgärd i landsbygdsutvecklingspolitiken<sup>15</sup> (nedan kallat *GJP-stöd till ekologiskt jordbruk*). Jämfört med perioden 2007–2013 var GJP-stödet till ekologiskt jordbruk skilt från andra åtaganden om miljövänligt jordbruk för att man ville framhålla dess växande betydelse.

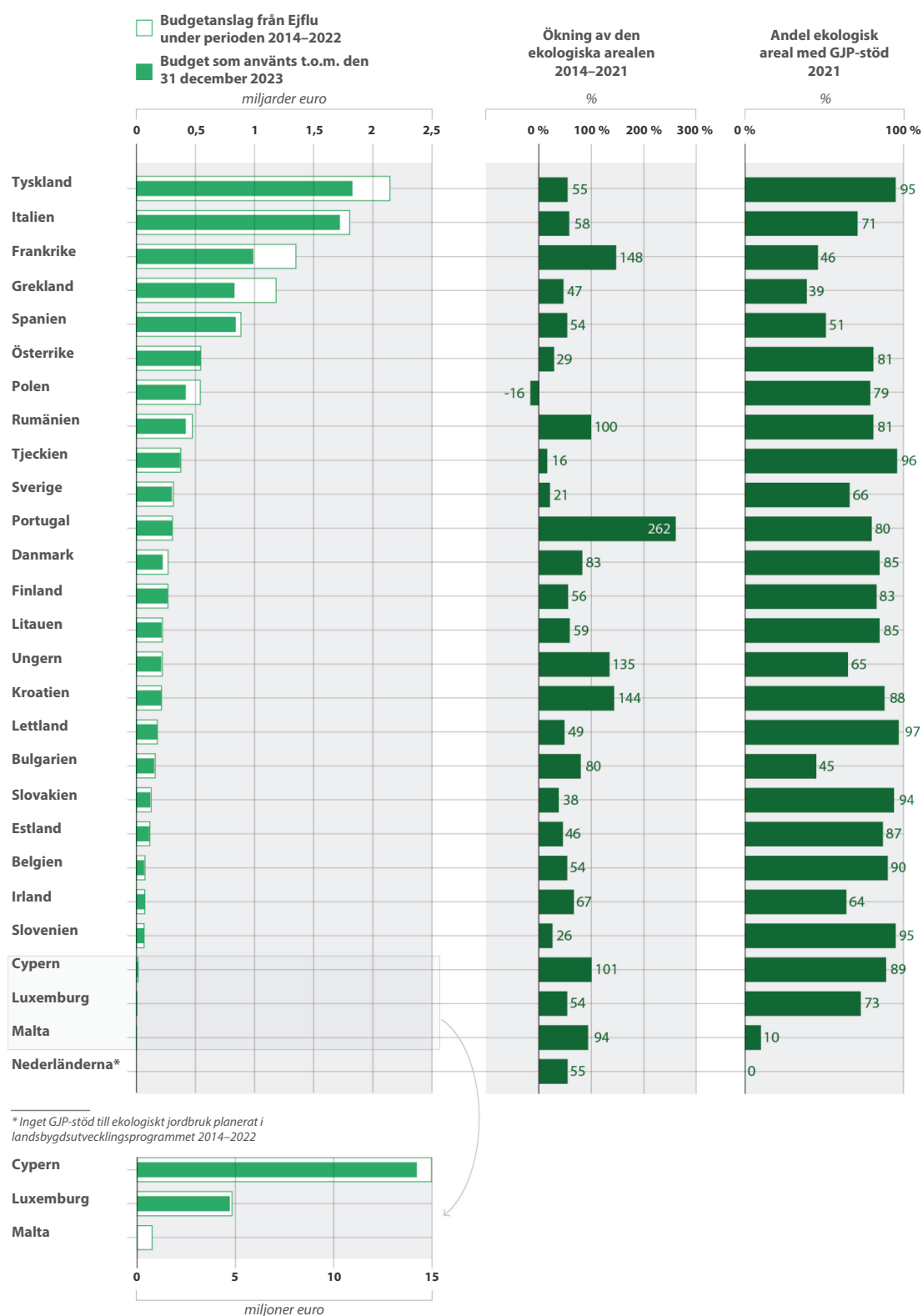
**38** Stöd inom denna åtgärd beviljades per hektar stödberättigande jordbruksmark inom ramen för fleråriga åtaganden om att ställa om till eller upprätthålla ekologiska odlingsmetoder enligt definitionen i förordningen om ekologisk produktion. Alla medlemsstater utom Nederländerna hade med GJP-stöd till ekologiskt jordbruk i sina landsbygdsutvecklingsprogram. Tyskland, Italien, Frankrike, Grekland och Spanien stod tillsammans för 62 % av de medel som tilldelades från Ejflus totala budget – se [figur 11](#).

<sup>13</sup> Kapitel 7 i [förordning \(EU, Euratom\) 2018/1046](#).

<sup>14</sup> Skälen 3 och 4 i [förordning \(EU\) nr 2018/848](#).

<sup>15</sup> Artikel 29 i [förordning \(EU\) nr 1305/2013](#).

**Figur 11 – Fem medlemsstater stod för 62 % av GJP-stödet till ekologiskt jordbruk under 2014–2022**



Anm.: I Ejflu-budgeten ingår det ytterligare finansiella stöd från EU:s återhämtningsinstrument som gavs till medlemsstaterna för återhämtning efter covid-19 under perioden 2021–2022.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av finansieringsplanerna i landsbygdsutvecklingsprogrammen per den 31 december 2023.

**39** År 2021 fick 69 % av de nära 16 miljoner hektar som odlas ekologiskt i EU GJP-stöd till ekologiskt jordbruk<sup>16</sup>. Andelen areal som fick stöd ökade från 3,2 % 2014 till 6,9 % 2021<sup>17</sup>. GJP finansierar främst ekologiskt jordbruk för att främja ett hållbart jordbruk och integrera miljöskyddskraven i politiken<sup>18</sup>. De miljömässiga fördelarna med denna åtgärd härrör från reglerna i förordningen om ekologisk produktion (se [figur 1](#)).

**40** En av de viktigaste ekologiska odlingsmetoderna är växelbruk, som bidrar till markens bördighet och markhälsan och till att kontrollera skadegörare och sjukdomar. Enligt förordningen om ekologisk produktion är ekologiska jordbrukare skyldiga att genomföra fleråriga växtföljder och ta med baljväxtgrödor och andra gröngödselgrödor i växelbruksplanen<sup>19</sup>. Eftersom växelbruk inte definieras i förordningen får medlemsstaterna fastställa kompletterande nationella bestämmelser för hur detta ska genomföras. Av de fyra granskade medlemsstaterna hade endast Italien fastställt en sådan definition.

**41** Nio av de 26 jordbrukare som vi besökte i de fyra medlemsstaterna hade odlat samma gröda på samma skifte flera år i rad eller inte använt baljväxtgrödor eller andra gröngödselgrödor. Bristen på tillräckligt växelbruk ledde i vissa fall till en ökad användning av externa insatsvaror, såsom kommersiella organiska gödselmedel och bekämpningsmedel, vilket strider mot principen om att begränsa sådana insatsmedel i ekologiskt jordbruk.

**42** Enligt reglerna för ekologisk djurhållning måste jordbrukare uppfylla höga djurskyddsstandarder. I det ingår bland annat att förebygga lidande för djuren. Vid behov får medlemsstaterna bevilja tillstånd till jordbrukare att avvika från vissa djurskyddsregler, förutsatt att undantagen begränsas till ett minimum och, om så är lämpligt, begränsas i tiden<sup>20</sup>. Under den granskade perioden upptäckte vi att ekologiska jordbrukare i Österrike, Polen och Italien drog nytta av sådana allmänna tillstånd för undantag avseende djurskydd på nationell nivå många år i rad – se [ruta 2](#).

---

<sup>16</sup> Beräknat av revisionsrätten på grundval av [uppgifter från Eurostat för 2021 och GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings dataportal](#).

<sup>17</sup> Beräknat av revisionsrätten på grundval av [GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings dataportal](#).

<sup>18</sup> Skäl 4 i [förordning \(EU\) 2018/848](#).

<sup>19</sup> Artikel 12.1 i [förordning \(EU\) nr 834/2007](#) och bilaga II till [förordning \(EU\) 2018/848](#).

<sup>20</sup> Artikel 22 i [förordning \(EG\) 834/2007](#).

Jordbrukare som hade fått sådana tillstånd var berättigade till GJP-stöd till ekologiskt jordbruk.

## Ruta 2

### GJP-stöd till ekologiskt jordbruk som beviljas trots att djurskyddsreglerna inte följs

Från 2015 fick österrikiska uppfödare av ekologiska djur allmänna tillstånd att använda vissa djurhållningsmetoder. Det innebar att jordbrukare tilläts avlägsna djurs horn, svansar eller tänder, inte ge djuren tillgång till bete i öppna områden och binda fast nötkreatur på små jordbruk. Efter revisioner 2017 och 2019 återkrävde kommissionen 16,4 miljoner euro i felaktiga GJP-betalningar till ekologiska djuruppfödare eftersom de inte hade följt djurskyddsreglerna. Österrike drog in de allmänna tillstånden 2021.

Vi konstaterade att Italien (sedan 2009) och Polen (sedan 2015) har beviljat ett liknande allmänt tillstånd att binda fast djur på små jordbruk. Polen återkallade tillståndet 2022, medan Italien fortsätter att tillämpa det.

Kommissionen ansvarar för att övervaka hur medlemsstaterna beviljar tillstånd inom ekologiskt jordbruk. Enligt förordningen om ekologisk produktion är dock medlemsstaterna inte skyldiga att informera kommissionen om allmänna tillstånd att binda fast djur på små jordbruk eller att stympa djur. Kommissionen kände därför inte till dessa fall.

**43** I förordningen om ekologisk produktion fastställs en uppsättning frivilliga principer för ekologiskt jordbruk, såsom bevarande av landskapselement, ansvarsfull användning av naturresurser och begränsad användning av externa insatsmedel. Medlemsstaterna kan stärka de positiva miljöeffekterna genom att integrera dessa principer i GJP-stödet till ekologiskt jordbruk (se [figur 1](#)). I de fyra granskade medlemsstaterna konstaterade vi att principerna för ekologiskt jordbruk sällan integrerades i åtgärden. Vi noterade dock två exempel på god praxis i Österrike och Polen – se [ruta 3](#).



### Ruta 3

#### Exempel på ytterligare miljöbestämmelser som ingår i GJP-stödet till ekologiskt jordbruk

Österrike använde en del av budgeten för åtgärden för att betala de ekologiska jordbrukare som frivilligt bevarade permanent gräsmark och landskapselement på sina jordbruk.

Polen gjorde bevarandet av gräsmark och landskapselement till ett villkor för ekonomiskt stöd för alla ekologiska jordbrukare.

### Medlemsstaterna såg inte alltid till att GJP-stödet till ekologiskt jordbruk leder till ekologisk produktion

**44** Enligt förordningen om ekologisk produktion ska ekologiska jordbruk sträva efter att producera många olika slags livsmedel som svarar mot konsumenternas efterfrågan på varor som produceras på ett sätt som inte skadar miljön, människors hälsa, växters sundhet eller djurens hälsa och välbefinnande<sup>21</sup>. Under perioden 2014–2022 var syftet med GJP-stödet till ekologiskt jordbruk att kompensera jordbrukare för de extra kostnader som uppstod och de inkomster som gick förlorade på grund av övergången från konventionellt till ekologiskt jordbruk. Ekologiska jordbrukare behövde inte producera några ekologiska produkter för att få detta stöd.

**45** För att undvika möjligheten för icke-produktiva arealer att få stöd bad Österrike, Polen och Italien jordbrukare att producera output från de skiften som fick stöd, till exempel att skörda sina grödor eller använda gräset för att utfodra djur. I Polen innebar detta krav att den ekologiska produktionen ökade – se [ruta 4](#). Sedan 2023 är jordbrukare i Italien (Sicilien) som säljer sin produktion som ekologisk prioriterade mottagare av EU-stöd.

<sup>21</sup> Skäl 1 och artikel 3 i [förordning \(EG\) 834/2007](#).

## Ruta 4

### Förändringen av villkoren för att få GJP-stöd till ekologiskt jordbruk bidrog till att öka den ekologiska produktionen i Polen

I landsbygdsutvecklingsprogrammet för 2014–2022 införde Polen ett krav på jordbrukare som får GJP-stöd att producera jordbruksprodukter på de skiften som omfattas av åtaganden (t.ex. antingen använda gräset för att utfodra djur eller sälja det, skörda frukt från fruktodlingar). Denna viktiga förändring av villkoren för stödberättigande ledde till att den ekologiska arealen minskade mellan 2015 och 2019. Samtidigt fortsatte den ekologiska produktionen att öka. Sedan 2021 har Polen haft en betydande tillväxt både när det gäller ekologisk areal och ekologisk produktion.

















**46** Under 2020 täcktes nästan 60 % av EU:s ekologiska areal av permanent gräsmark och foder. Ekologisk djurhållning är dock fortfarande en nischmarknad i EU. År 2020 utgjorde ekologiska nötkreatur endast 6 % av alla nötkreatur i EU, medan ekologiska fjäderfän och svin utgjorde 3,6 % respektive 1 % av den totala populationen<sup>22</sup>. Eftersom GJP-stöd till ekologiskt jordbruk är arealbaserat är marknaden fortfarande det främsta incitamentet för djuruppfödare att ställa om sina djur till ekologisk djuruppfödning.

**47** I Rumänien konstaterade vi att även om den areal som omfattades av ekologisk gräsmark och ekologiskt foder mer än fördubblades under perioden 2014–2021 minskade antalet ekologiska betesdjur med 75 %. Åtgärden för ekologiskt jordbruk gav stöd till nästan 100 % av den ekologiska gräsmarken i Rumänien men saknade incitament för ekologisk djurhållning. I Italien och Österrike inbegreps däremot sådana incitament i åtgärden – se [figur 12](#).

---

<sup>22</sup> Kommissionen, Agricultural market brief, *Organic farming in the EU – a decade of growth*, s. 6, januari 2023.

**Figur 12 – Incitament för ekologisk djurhållning i GJP-stödet till ekologiskt jordbruk**

	GRÄSMARK	FODER	
 konventionellt  ekologiskt	 betalning för gräsmark och foder mer än <b>tre gånger högre</b> för jordbrukare med ekologiska djur	  x3  x3	<b>ÖSTERRIKE</b>
 	 gräsmark betalas <b>endast</b> till jordbrukare med <b>ekologiska djur</b>	 <b>två gånger mer</b> för foder för jordbrukare med ekologiska djur  x2	<b>ITALIEN Sicilien</b>
 	 Betalning för gräsmark <b>endast</b> till jordbrukare med <b>ekologiska djur</b>	 <b>30 % mer</b> för foder för jordbrukare med ekologiska djur*  +30 %	<b>ITALIEN Kampanien</b>

\*I Kampanien var detta incitament begränsat till nötkreatur och bufflar under de första två åren från omställningen till ekologiskt jordbruk

Källa: Revisionsrätten, på grundval av landsbygdsutvecklingsprogrammen.

**48** Ekologiska jordbrukare är skyldiga att använda ekologiskt producerat utsäde för sina grödor<sup>23</sup>. Om ekologiskt producerat utsäde inte finns tillgängligt på marknaden kan jordbrukare begära ett undantag för att få använda icke-ekologiskt utsäde<sup>24</sup>. I en EU-finansierad studie från 2021<sup>25</sup> uppskattades att ekologiska jordbrukare i EU köper mellan 23 % (när det gäller havre) och 75 % (när det gäller morötter) av sitt utsäde som icke-ekologiskt.

<sup>23</sup> Artikel 12.1 i i förordning (EG) 834/2007 och bilaga II (1.8.1) till förordning (EU) 2018/848.

<sup>24</sup> Artikel 22 i förordning (EG) 834/2007 och bilaga II (1.8.5.1) till förordning (EU) 2018/848.

<sup>25</sup> LIVESEED-projektet, *The state of organic seeds in Europe*, s. 23, 2021.

**49** Efterfrågan på ekologiskt utsäde kan ge ekologiska jordbrukare ytterligare ett ekonomiskt incitament att producera det. I alla fyra granskade medlemsstater konstaterade vi dock att det var vanligt förekommande att beviljas undantag för att få använda icke-ekologiskt utsäde. Under den granskade perioden i de fyra granskade medlemsstaterna ökade antalet undantag i allmänhet proportionellt till den ekologiskt odlade markarealen.

**50** Sedan 2009 har medlemsstaterna varit skyldiga att upprätta en databas med en förteckning över de sorter av ekologiskt utsäde som är tillgängliga på deras respektive territorium<sup>26</sup>, men utsädesleverantörerna är inte skyldiga att lämna dessa uppgifter. I Rumänien och Italien konstaterade vi att databaserna var inaktuella, statiska eller innehöll mycket få poster.

**51** Sedan 2009 har medlemsstaterna årligen informerat kommissionen om användningen av konventionellt utsäde i ekologiskt jordbruk, inbegripet de växtsorter och de kvantiteter som jordbrukarna behöver. Enligt kommissionen använde man denna information för att planera EU:s forskningsmedel bättre för att öka tillgången till ekologiskt utsäde. I samma EU-finansierade studie från 2021<sup>27</sup> (se punkt **48**) undersökte man också 839 jordbrukare i 17 medlemsstater och konstaterade att tillgången till lokalt anpassat ekologiskt utsäde fortfarande var ett problem för 60 % av jordbrukarna.

### **Medlemsstaterna riktade inte GJP-medlen tillräckligt väl för att vidareutveckla den ekologiska sektorn**

**52** En välutvecklad marknad för ekologiska produkter kan gynna ekologiska jordbrukare genom ett extra prispåslag. I kommissionens [utvärdering från 2021 av den gemensamma jordbrukspolitiken effekter på naturresurser](#) betonades att jordbrukare främst ställer om till ekologiskt jordbruk med anledning av de ekonomiska utsikter som marknaden erbjuder snarare än av miljöhänsyn.

---

<sup>26</sup> Artikel 48 i förordning (EG) 889/2008.

<sup>27</sup> LIVESEED-projektet, *The state of organic seeds in Europe*, s. 23, 2021.

**53** Sedan 2014 har kommissionen uppmuntrat medlemsstaterna att använda sig av andra GJP-stödåtgärder<sup>28</sup> i sina landsbygdsutvecklingsprogram för att säkerställa den övergripande utvecklingen av den ekologiska sektorn och därmed öka effekterna av EU:s stöd till ekologiskt jordbruk. Den har dock inte gett mycket vägledning om hur det ska gå till. En tematisk GJP-grupp inrättades först 2022 för utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna om hur GJP-medel ska användas för att stärka de ekologiska jordbrukarnas ställning i värdekedjan<sup>29</sup>.

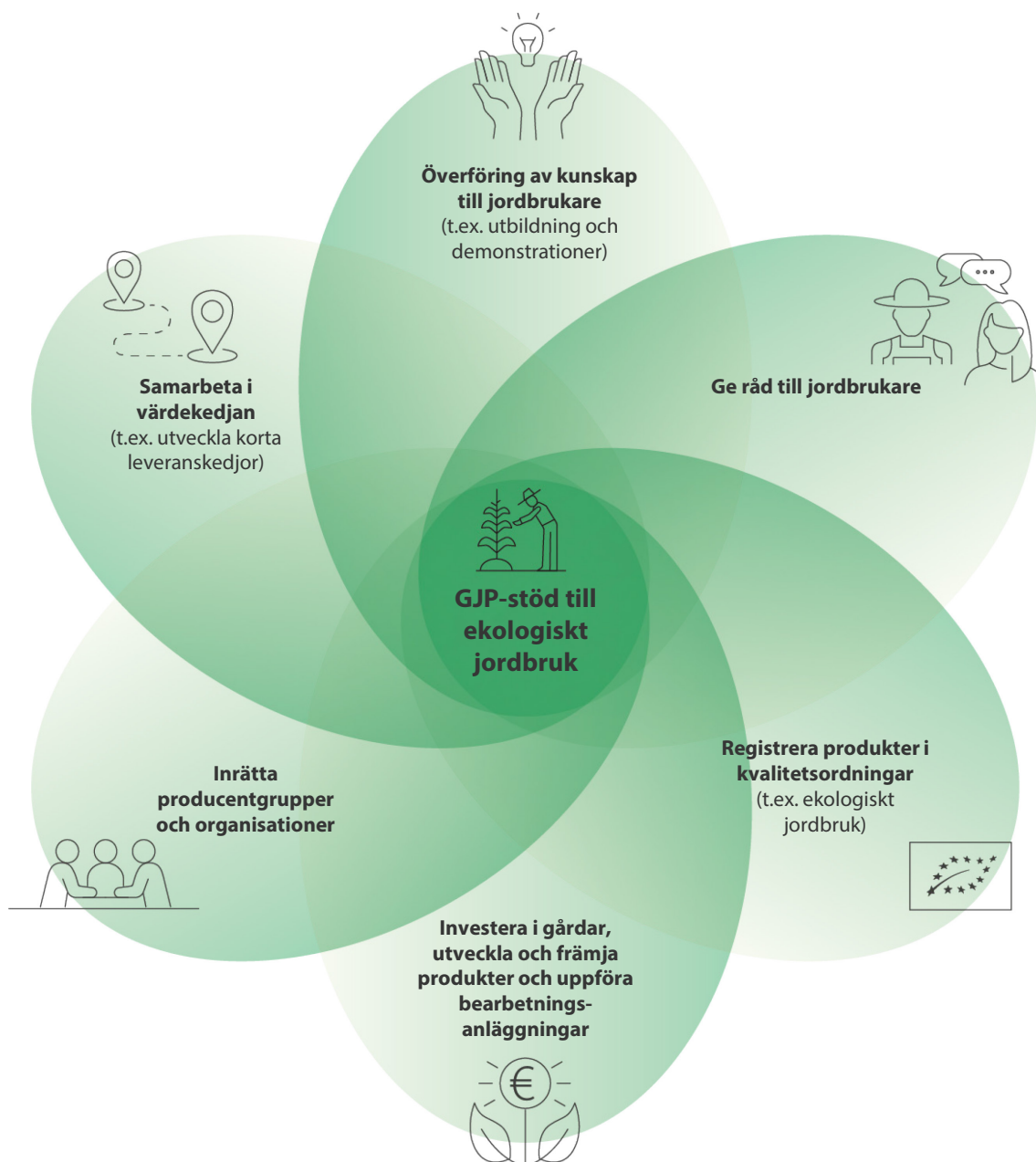
**54** I sina landsbygdsutvecklingsprogram för 2014–2022 kunde medlemsstaterna stödja den ekologiska sektorn genom att använda flera Ejflu-åtgärder – se [figur 13](#). Vi konstaterade att alla fyra granskade medlemsstater fastställde bestämmelser antingen för ekologiska jordbrukare eller för den ekologiska sektorn genom andra GJP-åtgärder än stödet till ekologiskt jordbruk. De kunde dock inte säga om dessa bestämmelser gav de ekologiska aktörerna en fördel när det gällde att få tillgång till ekonomiskt stöd. De granskade medlemsstaterna varken övervakade eller bedömde effekterna av den finansiering som den ekologiska sektorn fick genom dessa åtgärder.

---

<sup>28</sup> Kommissionens vägledning till medlemsstaterna om stöd inom den gemensamma jordbrukspolitik för ekologiskt jordbruk.

<sup>29</sup> Det europeiska nätverket inom den gemensamma jordbrukspolitik, *Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain*.

**Figur 13 – Andra landsbygdsutvecklingsåtgärder fanns tillgängliga som stöd till den ekologiska sektorn**



*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av information från kommissionen.

**55** Alla fyra medlemsstater uttryckte att det fanns ett behov av att hjälpa ekologiska jordbrukare att bygga upp kunskap genom särskilda utbildnings- och rådgivningstjänster eller demonstrationsjordbruk. Både Rumänien och Polen planerade särskilda ansökningsomgångar riktade till ekologiska jordbrukare för dessa åtgärder i sina landsbygdsutvecklingsprogram. Inga ekologiska jordbrukare i Rumänien kunde dock dra nytta av sådana särskilda utbildnings- eller rådgivningstjänster eftersom inga utbildare eller rådgivare svarade på den offentliggjorda ansökningsomgången. Polen började genomföra de två åtgärderna först 2022.

**56** I en [utvärderingsrapport från 2014](#) om EU:s lagstiftning om ekologiskt jordbruk framhölls att det finns en tydlig potential för socioekonomiska fördelar om ekologisk utveckling kan riktas mot små jordbruk i missgynnade landsbygdsområden. Småbrukare stöter dock på hinder när de ska ställa om till ekologisk produktion, till exempel den ekonomiska bördan i och med certifierings- och inspektionskostnaderna och den administrativa bördan när det gäller kravet att föra detaljerade register enligt förordningen om ekologisk produktion<sup>30</sup>. Den genomsnittliga storleken på ekologiska jordbruk i EU (41 ha) är 2,5 gånger större än den genomsnittliga storleken på konventionella jordbruk (16 ha)<sup>31</sup>.

**57** För att hjälpa småbrukarna att övervinna dessa hinder valde Österrike, Italien och Polen att betala inspektions- och certifieringskostnaderna för de fem första åren av ekologiskt jordbruk genom att ge stöd till kvalitetsordningar. I Rumänien betraktades dessa kostnader som transaktionskostnader och ingick i GJP-stödet till ekologiskt jordbruk. För att uppmuntra mindre jordbruk att ställa om till ekologiskt jordbruk minskade också Polen GJP-stödet till ekologiskt jordbruk för jordbruk på över 50 hektar med upp till 60 %. Att betalningarna till större jordbruk minskade fick dock inte de förväntade effekterna på mindre jordbruk.

**58** Sedan 2022 har förordningen om ekologisk produktion<sup>32</sup> gjort det möjligt för småbrukare att välja gruppcertifiering för att minska kostnaderna. Trots det stora antalet småbrukare, särskilt i Polen och Rumänien, utnyttjade ingen av de fyra granskade medlemsstaterna denna möjlighet. Jordbrukarna använder inte alternativet med gruppcertifiering, främst på grund av dess oklara rättsliga ställning och definitioner<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Kommissionens konsekvensbedömning av förslaget till förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, [SWD\(2014\) 65](#), 2014.

<sup>31</sup> Kommissionen, Agricultural Market Brief, [Organic Farming in the EU](#), 2023.

<sup>32</sup> Artikel 36 i [förordning \(EU\) 2018/848](#).

<sup>33</sup> [Vanliga frågor om förordningen om ekologisk produktion](#).

**59** Medlemsstaterna skulle kunna hjälpa ekologiska jordbrukare ytterligare genom att ge dem ekonomiskt GJP-stöd så att de kan modernisera sina jordbruk, bygga lagringsanläggningar eller köpa maskiner som är anpassade till ekologiskt jordbruk. Ingen av de granskade medlemsstaterna inledde några särskilda ansökningsomgångar för ekologiska aktörer inom åtgärden för investeringar. Alla gav dock ekologiska jordbrukare förmånstillträde till finansiering med varierande resultat, vilket framgår av [ruta 5](#). De granskade medlemsstaterna gav också ytterligare poäng till de projekt som främjade samarbete mellan ekologiska jordbrukare, utvecklade bearbetningen av ekologiska produkter eller inrättade korta ekologiska försörjningskedjor.

## Ruta 5

### Förmånstillträde till investeringsstöd för ekologiska jordbrukare gav varierande resultat

Österrike och Rumänien gav de ekologiska jordbrukarna en ökad medfinansieringsgrad på 5 % respektive 20 % att investera i jordbruksföretagen. Myndigheterna visste inte vilken effekt detta hade på de ekologiska jordbrukarna. I Rumänien fick andra kategorier av jordbrukare den ökade medfinansieringsgraden, vilket försvagade incitamentet att ytterligare driva på omställningen till ekologiskt jordbruk.

I Polen omfattade stödet för modernisering av jordbruk inte investeringar inom fjäderfäuppfödning, såvida inte produktionen redan var ekologisk eller skulle ställas om till ekologisk. Mellan 2014 och 2022 mer än tredubblades antalet ekologiska fjäderfän.

I Italien (Sicilien) gavs ekologiska jordbrukare ytterligare poäng vid urvalet av projekt som skulle få EU-stöd för investeringar i jordbruksföretag. I den mån medel fanns tillgängliga fick dock alla stödberättigande ansökningar finansiering, vilket innebar att de ekologiska jordbrukarna inte fick någon fördel.



## Den begränsade tillgången till uppgifter hindrar ett sunt politiskt beslutsfattande för den ekologiska sektorn

**60** Kommissionen och medlemsstaterna bör inrätta ett lämpligt och tillförlitligt övervaknings- och utvärderingssystem för GJP-utgifter för ekologiskt jordbruk<sup>34</sup> och se till att tillräckliga uppgifter om den ekologiska sektorn finns tillgängliga till stöd för den politiska beslutsprocessen<sup>35</sup>. Vi förväntade oss att

- den övervaknings- och utvärderingsram som inrättats hade gett lämplig information om resultaten av GJP-stödet till ekologiskt jordbruk och om dess effekt på uppnåendet av GJP-målen
- kommissionen hade använt andra tillgängliga uppgiftskällor för att komplettera övervaknings- och utvärderingsramen,
- kommissionen hade sett till att uppgifter om den ekologiska sektorn var tillgängliga och relevanta till stöd för den politiska beslutsprocessen.

## Det går inte att bedöma effekterna av GJP-stödet till ekologiskt jordbruk

**61** Syftet med att ge ekonomiskt stöd till ekologiskt jordbruk var att bidra<sup>36</sup> till de allmänna GJP-målen om en hållbar förvaltning av EU:s naturresurser och klimatet, genom att

- ge miljömässiga fördelar,
- indirekt bidra till att öka jordbrukarnas inkomster, infria konsumenternas förväntningar och bevara mångfalden inom jordbruket.

**62** För att mäta om stödet till ekologiskt jordbruk uppnår dessa mål använde kommissionen GJP:s gemensamma övervaknings- och utvärderingsram<sup>37</sup>. De indikatorer för ekologiskt jordbruk som fastställts i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen visas i [figur 14](#).

---


<sup>34</sup> Kommissionens genomförandeförordningar (EU) 834/2014 och 808/2014.

<sup>35</sup> Skäl 36 i förordning (EG) nr 834/2007.

<sup>36</sup> GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020*, 2017, s. 14.

<sup>37</sup> Kommissionens genomförandeförordningar (EU) nr 834/2014 och nr 808/2014.

**Figur 14 – Indikatorer för ekologiskt jordbruk inom ramen för GJP 2014–2022**

Output	Resultat	Bakgrund
 <b>Offentliga utgifter totalt</b>		
 <b>Antal gårdar/jordbrukare som får GJP-stöd till ekologiskt jordbruk</b>	 Ingen resultatindikator	 <b>Total jordbruksareal som används för ekologiskt jordbruk</b>
 <b>Total jordbruksareal som får GJP-stöd till ekologiskt jordbruk</b>		

*Källa:* Revisionsrätten, på grundval av [genomförandeförordning \(EU\) nr 834/2014](#) och [genomförandeförordning \(EU\) nr 808/2014](#).

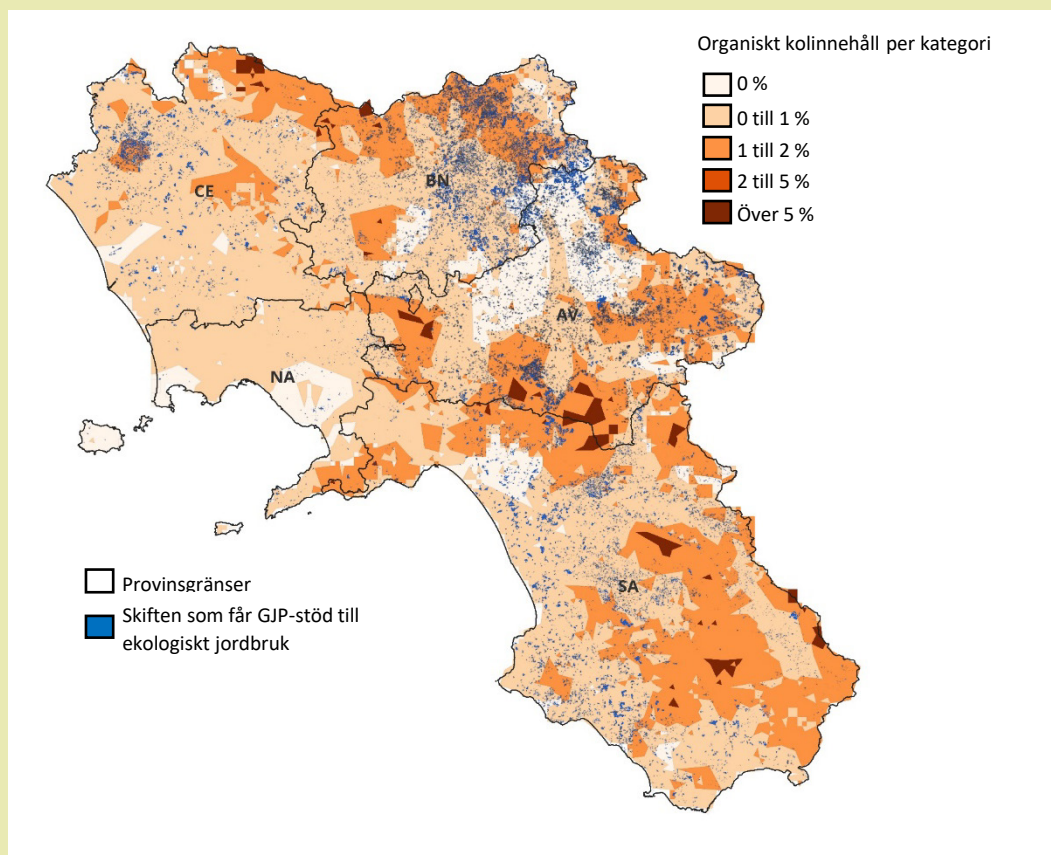
**63** Den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen innehöll inte någon resultatindikator för stöd till ekologiskt jordbruk. De tre outputindikatorerna ger information om hur det ekonomiska stödet användes (dvs. hur mycket pengar som betalades ut, till hur många ekologiska jordbrukare och för hur många hektar), men inte om stödets effekter eller dess bidrag till GJP-målen.

**64** Medlemsstaterna kan ta fram ytterligare indikatorer för att mäta effekterna av sina landsbygdsutvecklingsprogram. Vi konstaterade att inga sådana ytterligare indikatorer var kopplade till ekologiskt jordbruk. De två italienska regioner som vi besökte i samband med revisionen samlade dock in ytterligare information om ekologiskt jordbruk för att bedöma hur det påverkar miljön och klimatet – se [ruta 6](#).

## Ruta 6

### Italienska regioner samlar in information för att övervaka hur GJP-stödet till ekologiskt jordbruk påverkar miljön och klimatet

Kampanien införde en särskild övervakningsram för GJP-stödet till ekologiskt jordbruk, där man årligen rapporterar om kol och nitrater i marken, växthusgasutsläpp och risken för markerosion.



På Sicilien måste ekologiska jordbrukare som får stöd genom denna åtgärd lämna in

- en teknisk rapport bestyrkt av en agronom med detaljerad information om jordbruksföretaget, inbegripet förekomsten av landskapselement, vattenresurser och skyddade områden,
- en humusanalys med information om markhälsan och markens bördighet, som ska upprepas i slutet av åtagandet för att man ska kunna bedöma hur ändamålsenliga de ekologiska odlingsmetoderna är för marken.

Vi kunde dock konstatera att den regionala myndigheten inte använde den insamlade informationen.

**65** För perioden 2023–2027 ersattes den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen av prestations-, övervaknings- och utvärderingsramen. Outputindikatorerna behölls och kommissionen lade till en resultatindikator: andelen ekologisk areal som får ekonomiskt stöd från GJP till ekologiskt jordbruk. Såsom noterades i vårt [yttrande 7/2018](#) återspeglar denna resultatindikator i själva verket output och mäter inte effekterna av stödet till ekologiskt jordbruk. En förbättring är att prestations-, övervaknings- och utvärderingsramen spårar de GJP-medel som betalats till ekologiska jordbrukare<sup>38</sup>.

**66** För att bedöma landsbygdsutvecklingsåtgärdernas bidrag till att uppnå GJP-målen genomför medlemsstaterna och kommissionen också utvärderingar. År 2019 genomförde medlemsstaterna en halvtidsutvärdering av sina landsbygdsutvecklingsprogram. Inte i någon av de fyra granskade medlemsstaternas utvärderingar fanns det någon information om hur GJP-stödet till ekologiskt jordbruk hade bidragit till de mål som fastställts i deras landsbygdsutvecklingsprogram. Under 2021 gjorde kommissionen också två utvärderingar av GJP:s effekter på [klimatförändringarna](#) och [naturresurserna](#). I båda utvärderingarna angavs att det inte gick att utvärdera de specifika åtgärdernas direkta bidrag till GJP-målen.

### **Befintliga EU-verktyg passar inte för att analysera effekterna av ekologiskt jordbruk**

**67** När kommissionen analyserar effekterna av EU:s ekonomiska stöd till ekologiskt jordbruk på uppnåendet av de mål som fastställts på EU-nivå använder den främst ekonomiska uppgifter om ekologiska jordbruk från informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter (ISJR)<sup>39</sup>. ISJR tillhandahåller uppgifter om inkomst per jordbruksföretag och jordbruksarbetare, arbetsintensitet och kostnader för gödselmedel, bekämpningsmedel och veterinärmedicinska produkter.

---

<sup>38</sup> Bilaga IV, punkt 4 i [kommissionens genomförandeförordning \(EU\) 2022/1475](#).

<sup>39</sup> JRC, *Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP*, 2023.

**68** Av de 80 000 jordbruksföretag som finns med i databasen är 10 % ekologiska. Dessa jordbruksföretag är ojämnt fördelade mellan medlemsstaterna och därför inte representativa<sup>40</sup>. Det innebär en begränsning när man ska använda ISJR för att analysera effekterna av ekologiskt jordbruk. I november 2023 ersattes ISJR av informationssystemet för jordbruksföretagens hållbarhet (ISJH)<sup>41</sup>, som ännu inte är i drift.

**69** I EU:s handlingsplan för utvecklingen av ekologisk produktion från 2021 ingår en åtgärd för att kontinuerligt samla in uppgifter om de ekologiska, ekonomiska och sociala fördelarna med ekologiskt jordbruk från och med 2022. ISJH kommer att samla in miljöuppgifter och sociala uppgifter från EU:s jordbruksföretag, utöver de ekonomiska uppgifter som redan samlas in. Kommissionen har dock ännu inte gjort någonting åt denna begränsning avseende ekologiska jordbruk vare sig i ISJR eller i ISJH.

**70** Enligt kommissionen skulle miljöuppgifter i ISJH kunna kompletteras med markmodulen i den statistiska ramundersökningen av markanvändning och marktäckning. Modulen ger information om markförstöring, markerosion, markpackning, markföroreningar, förändringar av halterna av organiskt kol i marken och biologisk mångfald. Via verktyget kan man dock inte identifiera vilka prover som kommer från ekologiskt odlad mark.

**71** Denna information finns tillgänglig i medlemsstaterna, i de informationssystem som används för att lokalisera jordbruksskiften och hantera GJP-betalningarna till jordbrukare. Under 2023 gav endast hälften av medlemsstaterna kommissionen partiell tillgång till denna information, främst av sekretesskäl.

---

<sup>40</sup> Kommissionen, information om jordbruksmarknaden, *Organic farming in the EU – a decade of growth*, januari 2023, s. 9.

<sup>41</sup> Förordning (EU) 2023/2674.

## Färre statistiska variabler samlas in om den ekologiska sektorn

**72** Statistiska uppgifter om den ekologiska sektorn är avgörande för att man ska kunna bedöma EU:s politik för ekologiskt jordbruk och övervaka utvecklingen av EU:s handlingsplaner för utvecklingen av ekologisk produktion<sup>42</sup>. Sedan 2008 har alla medlemsstater varje år varit skyldiga<sup>43</sup> att lämna in detaljerade uppgifter om ekologiskt odlad mark till kommissionen när det gäller ekologisk produktion av grödor och animalieproduktion, ekologisk djurhållning och antalet ekologiska aktörer.

**73** När den nuvarande förordningen om ekologisk produktion trädde i kraft 2022 togs denna skyldighet bort, och insamlingen av statistiska uppgifter om den ekologiska sektorn blev frivillig för medlemsstaterna. Hittills har endast åtta medlemsstater<sup>44</sup> formellt gått med på att fortsätta skicka uppgifter om ekologiskt jordbruk till kommissionen<sup>45</sup>. På grund av att uppgifter saknas från medlemsstaterna har således många EU-aggregat inte längre beräknats för 2021 och 2022, bland annat de som gäller ekologiskt odlad mark.

**74** Från och med 2026 kommer det återigen att bli obligatoriskt för alla medlemsstater att skicka statistiska uppgifter om ekologiskt jordbruk. Uppgifterna kommer att samlas in tillsammans med annan jordbruksstatistik genom [förordningen om statistik över insatsvaror och produktion i jordbruket](#), kallad *SAIO-förordningen*. Enligt kommissionen kommer detta att ge bättre kvalitetssäkring, eftersom alla medlemsstater systematiskt måste säkerställa samstämmighet och konsekvens mellan uppgifter om ekologiskt jordbruk och andra jordbruksuppgifter.

**75** Som en förbättring kommer SAIO-förordningen att samla in nya uppgifter om hur mycket ekologiskt odlad mark som behandlas med bekämpningsmedel och vilken mängd som används. Jämfört med förordningen om ekologisk produktion kommer det enligt SAIO-förordningen att krävas färre statistiska variabler om ekologiskt jordbruk – se [figur 15](#). Till följd av detta minskade kommissionen mängden uppgifter som samlas in om den ekologiska sektorn redan 2022.

---

<sup>42</sup> Skäl 20 i [förordning \(EU\) 2022/2379](#).



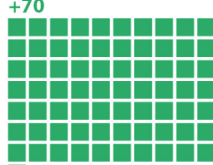


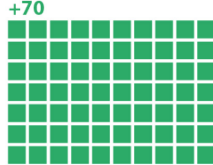
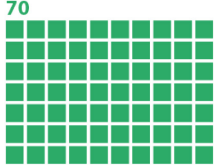
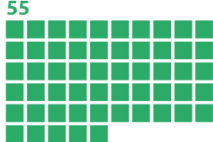









<sup>43</sup> Artikel 36 i [förordning \(EG\) nr 834/2007](#) och artikel 93 i kommissionens [förordning \(EG\) nr 889/2008](#).

<sup>44</sup> Spanien, Finland, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Sverige och Slovakien.

<sup>45</sup> [ESS-avtalet](#) om ekologisk statistik, 12 februari 2020.

Figur 15 – Sedan 2022 har färre uppgifter samlats in om ekologiskt jordbruk och ekologisk produktion

■ = antal insamlade statistiska variabler

Insamlade uppgifter	2009–2021 genom förordningen om ekologisk produktion	2022–2025 genom ett frivilligt avtal	2026 och framåt genom SAIO-förordningen	Från 2026 samlas uppgifter inte längre in via SAIO-förordningen
Ekologiska aktörer	17 	17 		t.ex. ekologiska producenter, bearbetningsföretag (efter bransch), importörer och exportörer
Odlingsareal under omställning till ekologiskt jordbruk	+70  <small>(...)</small>	3 	4 	allt utom den totala jordbruksarealen, åkermark, fleråriga grödor och permanent gräsmark
Odlingsareal som helt och hållet ställts om till ekologiskt jordbruk	+70  <small>(...)</small>	70 	55 	t.ex. uppgifter om grödor i växthus och trädor
Ekologisk växtodling	60 	60 	50 	t.ex. uppgifter om vete och spelt, torra grödor och proteingrödor, rotgrödor, oljeväxter, fibergrödor, tobak och humle
Ekologisk djurhållning	20 	7 	7 	t.ex. uppgifter om hästar, kaniner, fjäderfän utöver värphönan och bikupor
Ekologisk animalieproduktion	20 	20 	15 	t.ex. uppgifter om fjäderfän utöver kyckling, buffelmjök och honung

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats frågeformulär och SAIO-förordningens genomförandeakter.

**76** Det har länge funnits ett behov inom EU:s ekologiska sektor<sup>46</sup> att förbättra marknadsinformationen om ekologiska livsmedelsprodukter. Men att samla in fler uppgifter medför en extra kostnad som både medlemsstaterna och kommissionen måste stå för. Under 2021 började kommissionen offentliggöra månatliga uppgifter om [priserna på ekologiska livsmedelsprodukter](#) som ett komplement till de statistiska uppgifter som redan samlats in<sup>47</sup>. Även om detta är ett steg i rätt riktning har uppgifterna stora kvalitetsbrister (dvs. de är inte jämförbara mellan medlemsstaterna, priserna samlas in i olika stadier i livsmedelskedjan och stora mängder uppgifter saknas).

**77** Medlemsstaterna kan också samla in ytterligare nationella marknadsuppgifter om ekologiska produkter. Under våra granskningsbesök i medlemsstaterna konstaterade vi att Italien och Rumänien i sina handlingsplaner för utvecklingen av ekologisk produktion framhöll behovet av att förbättra insynen i marknaden genom att ha bättre uppgifter om den nationella konsumtionen och förflyttningarna av ekologiska varor inom EU. De hade dock ännu inte vidtagit några åtgärder när det gäller detta. I Österrike köper myndigheterna detaljerade uppgifter om den inhemska marknaden från privata uppgiftslämnare. I Danmark samlas detaljerade marknadsuppgifter in via den nationella statistikbyrån – se [ruta 7](#).

## Ruta 7

### Danmark samlar in detaljerade marknadsuppgifter om den ekologiska sektorn

Danmark samlar in och offentliggör årliga marknadsuppgifter om den ekologiska sektorn via sin nationella statistikbyrå. Danska återförsäljare har en rättslig skyldighet att lämna detaljerad information om

- försäljningen av ekologiska produkter på den inhemska marknaden och till alla länder utanför Danmark, och vilka försäljningskanaler som används,
- inköp av ekologiska produkter från andra medlemsstater eller från länder utanför EU,
- omsättningen och marknadsandelen per produktgrupp.

<sup>46</sup> EU:s handlingsplaner för utvecklingen av ekologisk produktion.

<sup>47</sup> Sedan 2021 har medlemsstaterna varit skyldiga att meddela kommissionen de månatliga priserna för en uppsättning ekologiska produkter ([genomförandeförordning \(EU\) 2019/1746](#) om ändring av genomförandeförordning (EU) 2017/1185 – bilaga II).



## Slutsatser och rekommendationer

**78** Vår samlade slutsats var att det finns luckor i EU:s politik och i den nationella politiken för den ekologiska sektorn. GJP-medel användes för att öka arealen för ekologiskt jordbruk, men man tog inte tillräcklig hänsyn till de miljö- och marknadsmål som fastställts i EU:s politik för ekologiskt jordbruk. Slutligen gick det inte att bedöma politikens effekter på grund av att tillgången till uppgifter var begränsad.

**79** Vi konstaterade att EU:s politik för den ekologiska sektorn försvagas av att det finns luckor i den strategiska ramen. Kommissionen använder handlingsplaner för att styra sektorns utveckling. Även om handlingsplanen för 2021–2027 innebär en förbättring jämfört med den föregående innehåller de tre huvudmålen fortfarande inga kvantifierbara målvärden och inte heller någon metod för att mäta framsteg. EU:s målvärde på 25 % ekologiskt odlad jordbruksmark senast 2030 kompletteras inte av målvärden som rör andra delar av sektorn. Det finns ingen EU-strategi och inga EU-mål för den ekologiska sektorn efter 2030 (punkterna [19–24](#)).

**80** Åtgärder på nationell nivå är avgörande för att stödja EU:s politik. Vi konstaterade att medlemsstaterna utvecklade den inhemska politiken för den ekologiska sektorn i olika takt och med varierande kvalitet. De tillgodosåg endast delvis de särskilda behoven i sin ekologiska sektor vid programplaneringen av GJP-medel (punkterna [25–35](#)).

## Rekommendation 1 – Stärk EU:s strategiska ram för den ekologiska sektorn och förbättra kopplingen till GJP-stödet

---

Kommissionen bör

- a) förbättra EU:s strategi för den ekologiska sektorn genom att
  - i) fastställa en långsiktig vision för sektorn efter 2030,
  - ii) fastställa mätbara mål och utgångsindikatorer för att bedöma de framsteg som görs,
  - iii) överväga att fastställa ytterligare målvärden för att komplettera målet om 25 % ekologiskt odlad areal för att säkerställa sektorns övergripande utveckling (t.ex. för att främja ekologisk produktion och konsumtion),
- b) i GJP efter 2027 uppmuntra medlemsstaterna att bättre koppla användningen av GJP-stöd till de behov som de har identifierat för den ekologiska sektorn.

**Datum för genomförande: a) Före utgången av 2026. b) Före utgången av 2027.**

**81** Vi konstaterade att medlemsstaterna inte hade sett till att de ekologiska reglerna tillämpades konsekvent och att de sällan hade med några ekologiska principer utöver de rättsliga kraven i GJP-stödet till ekologiskt jordbruk (punkterna [37–43](#)). Den utbredda användningen av undantag för icke-ekologiskt utsäde uppmuntrar inte jordbrukarna att producera ekologiskt utsäde och utveckla denna marknad (punkterna [44–51](#)). Förutom att stödja införandet av ekologiskt jordbruk har medlemsstaterna inte riktat GJP-finansieringen tillräckligt väl för att stärka jordbrukarnas ställning i värdekedjan och vidareutveckla den ekologiska sektorn (punkterna [52–59](#)).

## Rekommendation 2 – Integrera miljö- och marknadsmålen för ekologiskt jordbruk bättre i GJP

---

Kommissionen bör

- a) ge medlemsstaterna vägledning om hur man tillämpar reglerna i förordningen om ekologisk produktion på ett konsekvent sätt samt bättre integrera de ekologiska principerna i GJP-stödet till ekologiskt jordbruk,
- b) bedöma GJP-medlens bidrag till det ekologiska jordbrukets ekonomiska hållbarhet för att bättre rikta GJP-stödet efter 2027 till den ekologiska sektorn,
- c) analysera användningen av alla tillstånd och undantag för ekologiskt jordbruk och i förekommande fall vidta korrigerande åtgärder.

**Datum för genomförande: Före utgången av 2026.**

**82** GJP stöder huvudsakligen ekologiskt jordbruk för de förväntade miljö- och klimatfördelarnas skull. Den övervaknings- och utvärderingsram som inrättats av kommissionen och medlemsstaterna gör det dock bara möjligt att övervaka EU:s utgifter, men inte att bedöma deras effekter (punkterna [61–66](#)). Kommissionen skulle kunna bedöma effekterna av GJP-stödet genom andra befintliga EU-verktyg, men de innehåller inte relevanta och representativa uppgifter om ekologiskt jordbruk (punkterna [68–71](#)). Den politiska beslutsprocessen påverkas fortfarande av den begränsade tillgången till uppgifter om den ekologiska sektorn, bland annat uppgifter om marknaden för ekologiska produkter (punkterna [72–77](#)).

### **Rekommendation 3 – Säkerställ tillgången till relevanta uppgifter så att det går att bedöma det ekologiska jordbrukets utveckling**

---

Kommissionen bör

- a) baserat på redan insamlade uppgifter, arbeta med medlemsstaterna för att utvärdera hur GJP-stödet till ekologiskt jordbruk bidrar till att GJP-målen uppnås,
- b) samla in relevanta och representativa uppgifter om ekologiskt jordbruk i ISJH för att bedöma effekterna av GJP-stödet,
- c) analysera behovet av att samla in mer detaljerade uppgifter om den ekologiska sektorn (t.ex. ekologiska aktörer och areal under omställning) till stöd för politiska beslut.

**Datum för genomförande: a) Före utgången av 2027. b) Före utgången av 2028.**

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Joëlle Elvinger som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 10 juli 2024.

*För revisionsrätten*

Tony Murphy  
*ordförande*

## Bilaga – Konsumtion av ekologiska produkter i medlemsstaterna



Anm.: Det finns inga tillgängliga uppgifter om konsumtionen av ekologiska produkter i Cypern, Malta, Portugal eller Slovakien.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från 2022 från FIBL:s uppgifter om [detaljhandelsförsäljning av ekologiska produkter](#) och från Eurostats uppgifter om [bruttonationalprodukt](#) (senast hämtade den 20 april 2024).

## Förkortningar

**Ejflu:** Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

**GJP:** den gemensamma jordbrukspolitiken.

**ISJH:** informationssystem för jordbruksföretagens hållbarhet.

**ISJR:** informationssystem för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter.

# Ordförklaringar

**den europeiska gröna given:** EU:s tillväxtstrategi som antogs 2019 med syftet att göra EU klimatneutralt till 2050.

**den gemensamma jordbrukspolitiken:** EU:s gemensamma och enhetliga jordbrukspolitik som omfattar bidrag och en rad andra åtgärder som ska garantera livsmedelssäkerhet, tillförsäkra EU:s jordbrukare en skälig levnadsstandard, främja landsbygdsutveckling och skydda miljön.

**ekologisk leveranskedja:** all verksamhet som bedrivs för att leverera ekologiska produkter till en slutkonsument, särskilt jordbruk, bearbetning, distribution och detaljhandel.

**Horisont 2020:** EU:s finansieringsprogram för forskning och innovation för perioden 2014–2020.

**Horisont Europa:** EU:s finansieringsprogram för forskning och innovation för perioden 2021–2027.

**landsbygdsutvecklingsprogram:** en samling nationella eller regionala fleråriga mål och åtgärder som godkänts av kommissionen för genomförandet av EU:s landsbygdsutvecklingspolitik.

**utnyttjad jordbruksareal:** den totala arealen jordbruksmark som består av åkermark, permanent gräsmark, fleråriga grödor och köksträdgårdar.

## Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-19>.

## Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-19>.



## Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Joëlle Elvinger är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Keit Pentus-Rosimannus med stöd av Annikky Lamp (kanslichef), Daria Bochnar (attaché), Ramona Bortnowschi (förstachef), Mihaela Vacarasu (uppgiftsansvarig) och Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu och Mateusz Minich (revisorer). Laura Mcmillan gav språkligt stöd. Alexandra Mazilu bidrog med grafiskt stöd.



*Från vänster: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu och Daria Bochnar.*

# UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

## Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-2894-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/079617	QJ-AB-24-019-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2923-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/07009	QJ-AB-24-019-SV-N

Ekologiskt jordbruk är en jordbruksmetod för produktion av livsmedel med hjälp av naturliga ämnen och processer. Kommissionen har fastställt målet att 25 % av EU:s jordbruksmark ska vara ekologiskt odlad senast 2030 – ett stort steg från 10,5 % år 2022. Vi konstaterade att EU:s strategi för ekologiskt jordbruk saknade viktiga delar, såsom kvantifierbara mål och en metod för att mäta framsteg. EU:s medel till ekologiskt jordbruk – över 12 miljarder euro 2014–2022 – bidrog till att öka den ekologiska arealen, men miljö- och marknadsmålen beaktades inte tillräckligt. Vidare gick det inte att bedöma politikens effekter på grund av att tillgången till uppgifter var begränsad. Vi lämnar rekommendationer om hur man kan förbättra strategin och se till att EU:s medel till den ekologiska sektorn blir mer ändamålsenliga.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens  
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/contact](https://eca.europa.eu/sv/contact)

Webbplats: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors