



Udvalget til vurdering af
de samlede konsekvenser af
en hel eller delvis afvikling
af pesticidanvendelsen

BICHEL-UDVALGET

Rapport fra underudvalget om
**Lovgivning,
tillægsrapport**

**UDVALGET TIL VURDERING AF
DE SAMLEDE KONSEKVENSER AF EN HEL ELLER DELVIS
AFVIKLING AF PESTICIDANVENDELSEN**

BICHEL-UDVALGET

**RAPPORT FRA UNDERUDVALGET
OM
LOVGIVNING**

**Juridiske spørgsmål vedrørende en totalomlægning af
dansk jordbrug til økologisk produktion**

Indhold

FORORD	5
1 UDVALGETS SAMMENSÆTNING OG KOMMISSORIUM.....	7
2 UDVALGETS KONKLUSIONER	9
3 PROBLEMSTILLINGER.....	11
4 TVANGSMÆSSIG OMLÆGNING TIL ØKOLOGISK PRODUKTION.....	13
4.1 GRUNDLOVENS § 73	13
4.2 EU-RETEN	16
4.3 WTO-REGLER	18
4.4 KONKLUSION.....	18
5 FORBUD MOD IMPORT AF IKKE-ØKOLOGISKE FØDEVARER	19
5.1 EU-REGLER	19
5.2 WTO-REGLER	20
5.3 KONKLUSION.....	21
6 MÆRKNING AF FØDEVARER SOM ØKOLOGISKE.....	23
7 MÆRKNING SPECIELT AF DANSKE VARER	25
8 STØTTE TIL ØKOLOGISK PRODUKTION.....	27
9 HANDLEMULIGHEDER.....	29
9.1 INDEN FOR NUGÆLDENDE EU-REGLER	29
9.2 ÆNDRING AF EU-REGLER.....	29

Forord

Underudvalget om lovgivning, der er en del af Bichel-udvalget, blev nedsat i efteråret 1997 for at vurdere de juridiske konsekvenser af en afvikling af pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene. Underudvalgets kommissorium blev i foråret 1998 udvidet til også at omfatte de juridiske konsekvenser af en totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion.

Denne rapport indeholder underudvalgets vurdering af en række juridiske spørgsmål vedrørende en totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion. Rapporten er en tillægsrapport til underudvalgets rapport om de juridiske spørgsmål vedrørende afvikling af pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene.

Udvalget har foretaget en vurdering af de juridiske spørgsmål på baggrund af EU-retten, WTO-retten og Grundlovens regler om ekspropriation.

Underudvalgets rapport med tillægsrapport er én af fem faglige baggrundsrapporter, der danner grundlaget for Bichel-udvalgets endelige rapport til miljø- og energiministeren.

De øvrige baggrundsrapporter omfatter konsekvenserne af en afvikling af pesticidanvendelsen for jordbrugsdyrkning, miljø og sundhed, produktion, økonomi og beskæftigelse samt total omlægning til økologisk jordbrug.

1 Udvalgets sammensætning og kommissorium

Pesticidudvalget blev nedsat i juli 1997. Underudvalget om lovgivning blev nedsat i september 1997.

Underudvalget fik følgende sammensætning:

Professor, dr.jur. Karsten Revsbech, Aarhus Universitet, formand.

Kontorchef Nina Holst-Christensen, Justitsministeriet.

Advokat Peter Gjørtler, Advokatfirmaet Dragsted og Helmer Nielsen.

Fuldmægtig Lisbeth Arboe Jakobsen, Fødevareministeriet (marts 1998 - februar 1999).

Fuldmægtig Morten Damkjær Nielsen, Fødevareministeriet (februar 1999 - marts 1999).

Sekretariatsfunktionen er varetaget af fuldmægtig Marianne Lassen, fuldmægtig Nina Herskind, lic. agro. Kaj Juhl Madsen og afdelingsleder Anne Marie Linderstrøm, alle Miljøstyrelsen.

Underudvalget har indhentet et resposum vedrørende grundlovens § 73 om ekspropriation fra professor, dr.jur. Jens Peter Christensen.

Arbejdet vedrørende spørgsmålet om omlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion bygger på et kommissorium, der er fastlagt af Pesticidudvalgets hovedudvalg. Inden for rammerne af kommissoriet har underudvalget vedrørende lovgivning behandlet fem problemstillinger som nævnt i afsnit 3 nedenfor.

Underudvalget påbegyndte sit arbejde i efteråret 1997 og har afholdt 10 møder.

København, marts 1999

Nina Holst-Christensen

Peter Gjørtler

Morten Damkjær Nielsen

Karsten Revsbech
(formand)

2 Udvalgets konklusioner

Underudvalget vedrørende lovgivning har i denne rapport taget stilling til nogle retlige spørgsmål angående eventuel omlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion. Rapporten skal ses i nøje sammenhæng med underudvalgets anden rapport (hovedrapporten) med titlen: "Juridiske spørgsmål vedrørende nedbringelse af jordbrugserhvervenes pesticidforbrug" (marts 1999).

Krav om totalomlægning til økologisk produktion

Det første spørgsmål (afsnit 4) er, om det er muligt ved national lovgivning at gennemtvinge en totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion. Det er underudvalgets konklusion, at dette næppe er muligt inden for rammerne af de gældende EU-regler. Det skyldes for det første, at økologisk produktion vil indebære væsentlige begrænsninger vedrørende anvendelse og salg af plantebeskyttelsesmidler samt konventionelle foderstoffer. En tvangsomlægning til økologi vil derfor rejse de samme problemer, som er behandlet i underudvalgets rapport om reduktion af pesticidforbruget. WTO-retten vil i denne sammenhæng næppe volde selvstændige problemer af betydning - ud over de problemer, EU-retten rejser. Heller ikke den danske grundlov vil være til hinder for en tvangsmæssig omlægning til økologisk produktion.

Forbud mod import af ikke-økologiske varer

I afsnit 5 fastslås det, at Danmark ikke ensidigt kan forbyde import af ikke-økologiske fødevarer på grund af hensynet til EU-rettens bestemmelser om samhandel.

Mærkning

I afsnit 6 og 7 overvejes spørgsmålet vedrørende mærkning af fødevarer. Der er efter EU-reglerne mulighed for at mærke fødevarer med, at de er økologisk produceret. Hvis Danmark gennemfører en sådan ordning, skal den imidlertid stå åben for producenter i andre EU-medlemsstater, som opfylder betingelserne i forordning nr. 2092/91. Noget lignende gælder i forhold til WTO. Der er ikke mulighed for ved dansk lovgivning at stille et generelt krav om, at danske fødevarer skal mærkes med, at de er produceret i Danmark. Derimod kan jordbrugserhvervene frivilligt etablere en sådan mærkning.

Økonomisk støtte

Afsnit 8 omhandler økonomisk støtte til økologisk produktion. Der er efter gældende EU-regler muligheder for tilskud i form af medfinansiering af støtte til økologisk drift. Imidlertid giver disse regler ikke mulighed for støtte til en tvungen økologisk drift. Reglerne er for tiden under revision, og der forventes ikke ændringer på dette punkt.

En ren dansk støtteordning for økologisk drift vil kræve EU's godkendelse efter EF-traktatens artikel 92-93 om statsstøtte. Det er underudvalgets opfattelse, at det vil være vanskeligt at opnå en sådan godkendelse, idet der vil være tale om driftsstøtte til et helt erhverv.

Virkemidler

I afsnit 9 overvejes de konkrete muligheder, der foreligger med henblik på fremme af omlægning (totalomlægning) af dansk jordbrug til økologisk produktion. Så længe de nuværende EU-regler er gældende, er det mest realistiske en frivillig omlægning til økologisk produktion - eventuelt understøttet af en afgiftsregulering.

Herudover peges på nogle initiativer, som den danske regering eventuelt kan tage i en EU-sammenhæng, f.eks. at arbejde for, at støtte efter EU-landbrugsordninger i højere grad end nu gøres afhængig af, at der produceres efter økologiske metoder.

3 Problemstillinger

På baggrund af det af hovedudvalget fastlagte kommissorium har det været underudvalget vedrørende lovgivnings opgave at vurdere følgende hovedspørgsmål:

- Forekommer der retsregler, som hindrer gennemførelse af en national dansk lovgivning, der gennemtvinger en totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk produktion?
- Kan Danmark i forbindelse med (tvungen eller frivillig) omlægning til økologisk produktion forbyde import af ikke-økologiske varer?
- Kan Danmark gennemføre en mærkning af økologiske varer eller af ikke-økologiske varer?
- Kan Danmark mærke sine jordbrugsprodukter med oprindelsessted (således at forbrugerne vil vide, at de som produceret i Danmark er økologiske)?
- Kan der ydes økonomisk støtte til dansk jordbrug ved totalomlægning til økologisk drift?

Behandlingen af disse problemstillinger i nærværende delrapport skal ses i sammenhæng med visse afsnit i underudvalget vedrørende lovgivnings hovedrapport med titlen: "Juridiske spørgsmål vedrørende nedbringelse af jordbrugserhvervenes pesticidforbrug" (marts 1999). For så vidt angår anvendelsen af udtrykkene pesticider, plantebeskyttelsesmidler og aktivstoffer henvises til definitionerne i udvalgets hovedrapport, afsnit 4.

4 Tvangsmæssig omlægning til økologisk produktion

Underudvalget vedrørende lovgivning er blevet anmodet om at belyse, om der er retsregler, som hindrer gennemførelse af dansk lovgivning, der gennemtvinger en totalomlægning til økologisk produktion.

Dette spørgsmål vedrører såvel den danske grundlov som EU-retten og WTO-retten.

4.1 Grundlovens § 73

Grundlovens § 73 om ekspropriation

I det følgende vurderes, hvorvidt et lovbestemt krav om totalomlægning af dansk landbrug til økologiske produktionsmetoder vil have karakter af ekspropriation, jf. grundlovens § 73.¹

Grundlovens § 73, stk. 1 bestemmer, at:

“Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning”.

Fastlæggelsen af rækkevidden af grundlovens § 73 er forbundet med usikkerhed. Navnlig er det vanskeligt at foretage en grænsedragning mellem på den ene side indgreb, der har karakter af “afståelse” i grundlovens forstand og derfor medfører erstatningspligt, og på den anden side indgreb, der falder uden for afståelsesbegrebet, og derfor kan foretages erstatningsfrit. Grænsedragningen beror, som det vil fremgå af det følgende, på en samlet bedømmelse ud fra en flæthed af kriterier, som ikke lader sig opstille på en enkel formel.

Retspraksis

Lovgivningsmagten har et spillerum for, hvor grænsen mellem ekspropriative og ikke-ekspropriative indgreb skal trækkes, og domstolenes praksis er præget af en betydelig tilbageholdenhed over for at tilsidesætte lovgivningsmagtens bedømmelse i så henseende. I retspraksis findes kun to eksempler på endelige domme, der har tilsidesat lovgivningsmagtens vurdering af, om et lovindgreb var ekspropriativt, jf. U 1971.299 H (den anden håndskriftsag) og U 1980.955 Ø (Greendane-sagen). Virkningen har i begge tilfælde været, at domstolene har udmålt erstatning direkte på grundlag af grundlovens § 73, stk. 1. Retspraksis viser, at domstolene ikke underkender lovgivningsmagtens vurdering, medmindre der er høj grad af sikkerhed for, at lovgivningsmagtens vurdering er forkert, jf. mest markant U 1921.644 H.

Det beror i første række på to forhold, om et indgreb har karakter af ekspropriation og derfor, i medfør af grundlovens § 73, stk. 1, giver den eksproprierede krav på fuldstændig erstatning: For det første skal indgrebet indebære et indgreb i “ejendom”. For det andet skal indgrebet indebære en “afståelse”.

¹Det følgende bygger på et responsum fra professor, dr.jur. Jens Peter Christensen af 7. september 1998. Se også underudvalgets hovedrapport: “Juridiske spørgsmål vedrørende afvikling af pesticidanvendelsen i jordbrugserhvervene” (marts 1999), afsnit 5.3., 6.1.6., 6.2.4. og 6.7.3.

4.1.1 Er der tale om indgreb i “ejendom”?

Der er i teori og praksis enighed om, at begrebet *ejendom* må forstås vidt, således at ikke blot den fuldstændige, umiddelbare ret til en genstand, men også begrænsede, delvise rettigheder som f.eks. brugsrettigheder og servitutter er omfattet. Det samme gælder for fordringsrettigheder og næringsrettigheder. Det er ikke afgørende, om rettigheden hviler på privatretlig adkomst eller på offentligretlig adkomst.

En ejers aktuelle eller potentielle muligheder for at udnytte sin ejendom til jordbrugsmæssige formål er utvivlsomt en rettighed, der er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73.

4.1.2 Er der tale om “afståelse”?

Kriterier

Afgørelsen af, om der foreligger *afståelse*, beror på en samlet vurdering, som skal foretages på grundlag af flere forskellige kriterier. I nyere teori og retspraksis har interessen samlet sig om fire kriterier:

a. *Overførselskriteriet*: Hvis den rettighed, som indehaveren mister, overføres til et andet retssubjekt, trækker dette i retning af ekspropriation.

b. *Causa-kriteriet*: Hvis indgrebet foretages på grund af ejendomsgodets farlighed o.l., trækker det i retning af, at der ikke foreligger ekspropriation. Som eksempel kan nævnes nedslagtning af husdyr, der lider af smitsom sygdom, eller nedrivning af et hus, der er faldefærdigt og derfor er farligt for omgivelserne. Omvendt ligger det i causa-kriteriet, at hvis indgrebet er foretaget i udpræget fremmed og speciel interesse, er dette et selvstændigt argument for, at der foreligger ekspropriation.

c. *Intensitetskriteriet*: Hvis et indgreb er af ringe intensitet, vil det normalt ikke blive betragtet som ekspropriation. Omvendt vil en betydelig intensitet trække i retning af ekspropriation.

d. *Kriteriet “generelt-konkret”*: Hvis et indgreb rammer generelt, trækker det i retning af, at der ikke er tale om ekspropriation, mens det trækker i retning af ekspropriation, hvis indgrebet rammer konkret. Den lovtekniske formulering af et indgreb kan ikke i sig selv være afgørende. Et generelt udformet indgreb kan reelt ramme enkelte på en sådan måde, at det taler for at opfatte indgrebet som ekspropriativt. Nært forbundet med kriteriet “generelt-konkret” er det af Bent Christensen fremførte synspunkt, at domstolene vil yde erstatning, hvor “en enkelt eller enkelte inden for den kategori af ejere, hvis ejerrådighed begrænses, rammes *atypisk eller uforudset hårdt*”, jf. Bent Christensen: Dansk Miljøret, bd. 1 (1978), s. 153. Personer, der rammes atypisk hårdt af en generelt formuleret retsforordning, bør således være omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen, jf. også Peter Germer: Statsforfatningsret II, 2. udg. (1995), s. 235, med henvisning til W.E. von Eyben: Miljøret (1980), s. 107.

Det skal bemærkes, at ingen af de fire kriterier er eneafgørende for, om der foreligger ekspropriation. Bedømmelsen af, om et indgreb har ekspropriativ karakter, må foretages ud fra en samlet vurdering af omstændighederne ved det pågældende indgreb.

Det skal dog fremhæves, at det sidste af de fire kriterier - “generelt-konkret” - er det, der har spillet den væsentligste rolle i retspraksis og juridisk teori. Også

i den foreliggende situation vil dette kriterium være det væsentligste, jf. nærmere nedenfor.

4.1.3 Vurdering

Ad a. *Overførselskriteriet* taler ikke i den foreliggende situation for, at der foreligger ekspropriation. En lovmæssig regulering, der indebærer, at de eksisterende regler for økologisk landbrug gøres generelt bindende for alle landbrugere bevirker nok, at landbrugere vil blive begrænset i adgangen til frit at tilrettelægge den landbrugsmæssige drift, men der sker ikke herved nogen overførsel af en sådan fri anvendelsesret til andre rettighedssubjekter.

Ad b. Heller ikke *causa-kriteriet* taler for, at der foreligger ekspropriation, idet der er tale om et indgreb, der er sagligt begrundet i ønsket om at reducere de miljømæssige skadevirkninger, der kan være forbundet med landbrugsmæssig drift i traditionel form.

Ad c. Hvad angår *intensitetskriteriet*, beror det på en konkret vurdering af indgrebets intensitet, om indgrebet har karakter af ekspropriation. Sædvanligvis antages det, at intensitetskriteriet isoleret kun kan bringe et indgreb uden for ekspropriationsreglerne, hvis indgrebet er af meget ringe intensitet. Omvendt vil det tale meget klart for, at der foreligger ekspropriation, hvis intensiteten i indgrebet er så stærk, at der i realiteten er tale om en fratagelse af ejendom. I det foreliggende tilfælde befinder man sig imidlertid imellem de to nævnte yderpunkter. I sin yderste konsekvens kunne man ganske vist forestille sig, at reglerne for økologisk drift var så restriktive, at landbrugserhvervet som sådant mistede sit eksistensgrundlag. Den omlægning til økologisk drift, der i de senere år i praksis er sket på frivilligt grundlag, vidner imidlertid om, at økologisk drift er en praktisk og økonomisk mulig driftsform. Intensitetskriteriet må herefter vurderes i sammenhæng med kriteriet generelt-konkret, jf. nedenfor.

Ad d. En gennemførelse af lovgivning med den virkning, at de eksisterende regler for økologisk landbrug gøres generelt bindende for alle landbrugere, vil have karakter af et *generelt indgreb*, der rammer en meget stor og ved abstrakte kriterier afgrænset kreds af rettighedssubjekter. At der således er tale om en generel regulering fra lovgivningsmagtens side, vil tale stærkt for, at der ikke foreligger ekspropriation. Indgrebet har, hvad angår dets generelle karakter, fælles træk med den almindelige erstatningsfri regulering af brugen af fast ejendom til dyrkning, husdyrbrug og skovbrug i medfør af plan-, miljø- og naturbeskyttelseslovgivningen, som ikke mindst de seneste tiårs lovgivning har frembudt mange eksempler på. Der er senest redegjort for denne lovgivnings forhold til grundlovens § 73 i justitsministerens og miljø- og energiministerens redegørelse af 19. december 1996 til Folketinget (Folketingstidende 1996-97, Forhandlingerne, s. 3021). En uafhængig juridisk vurdering af denne lovgivning er fremlagt af professor Bent Christensen og professor Henrik Zahle i et responsum af november 1996 til Dansk Erhvervsjordbrug. Det konkluderes heri, at den nævnte lovgivning ikke er stridende mod grundlovens § 73, også selv om lovgivningen i mange tilfælde griber dybt ind i selve driften af landbruget. Der kan imidlertid blive tale om, at domstolene vil udmåle en individuel erstatning direkte på grundlag af grundlovens § 73, hvis begrænsningerne i brugen af en bestemt fast ejendom bedømmes som atypiske og særligt indgribende (Bent Christensen og Henrik Zahle, 1996).

Samlet bedømmelse

Ved en samlet bedømmelse ud fra de fire kriterier taler indgrebets generelle karakter klart for, at der ikke er tale om ekspropriation. Overførselskriteriet og

causa-kriteriet trækker klart i samme retning. Hvad angår indgrebets intensitet er der tale om, at ikke alene den almindelige rådighedsret over fast ejendom, men også selve den landbrugsmæssige drift, undergives en yderligere regulering. Denne yderligere regulering indebærer imidlertid ikke, at der vil være tale om fratagelse af ejendom. Reguleringen adskiller sig ikke principielt fra anden almindelig regulering af landbrugets driftsforhold. Det kommer ved intensitetsvurderingen i betragtning, at det forhold, at reguleringen gælder for alle, vil gøre den økonomiske virkning af reguleringens eventuelle negative produktionseffekter mindre intensiv for den enkelte, idet sådanne effekter i et vist omfang (bl.a. afhængig af den internationale konkurrence) vil kunne overvæltet i produktprisen. Hertil kommer, at en (forventelig) udvikling i forbrugernes præferencer i retning af øget efterspørgsel efter økologiske produkter yderligere vil reducere indgrebets intensitet.²

Vurderingen af, *hvor* intensivt en lovbestemt totalomlægning til økologisk drift vil ramme landbrugserhvervets udøvere - og dermed vurderingen af, hvorvidt man til trods for reguleringens generalitet nærmer sig et ekspropriativt indgreb - vil i praksis ikke mindst bero på, hvorledes lovgivningens bestemmelser om en overgangsordning fra de nuværende driftsformer til økologisk drift udformes, hvilken tidsmæssig udstrækning en overgangsordning gives, samt hvilke dispensations- og tilskudsmuligheder, lovgivningen vil komme til at indeholde.

På forhånd kan det ikke principielt udelukkes, at nogle jordbrugere kan blive ramt på en så atypisk og hård måde, at der - reguleringens formelle generalitet til trods - kan blive tale om, at reguleringen i forhold til disse må betegnes som ekspropriativ. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis reguleringen i enkeltstående tilfælde reelt umuliggør landbrugers fremtidige erhvervsmæssige virksomhed. Til trods for, at der er tale om en lovbestemt generel regulering, kan der således i forhold til enkelte landbrugere, der rammes på en sådan særligt intensiv måde, blive tale om, at domstolene vil udmåle individuel erstatning direkte på grundlag af grundlovens § 73.

Sammenfatning

Sammenfattende er grundlovens § 73 ikke til hinder for, at der ved dansk lov gennemføres en tvangsmæssig totalomlægning til økologisk produktion. En sådan lovgivning vil normalt ikke udløse erstatning efter grundlovens § 73, dog ville der skulle betales individuel erstatning til enkelte jordbrugere, der måtte blive ramt atypisk hårdt.

4.2 EU-retten

EF-traktaten indeholder specifikke bestemmelser vedrørende reguleringen af landbruget i artikel 39 ff. I medfør af disse bestemmelser er der blandt andet fastsat fælles markedsordninger for landbrugsvarer. Markedsordningerne vedrører bl.a. prisgaranti, produktionsstøtte, præmieordninger, arealtilskud og kvalitetsnormer m.v.

Markedsordninger

Markedsordningerne skal realisere de mål, der er nævnt i traktatens artikel 39, det vil sige at forøge landbrugets produktivitet, at sikre landmændene en rimelig levestandard og at sikre rimelige forbrugerpriser og forsyningsikkerheden med fødevarer m.v. Der findes i dag 20

² Ifølge rapporten "Markedsperspektiver for økologiske fødevarer", november 1998, udarbejdet af Bolette Abrahamsen og Jan Holm Ingemann, s. 68, må efterspørgslen efter økologiske fødevarer forventes at være stigende i de kommende år. Spørgsmålet om merpris behandles i rapporten, s. 63 f.

markedsordninger, som er komplekse og omfattende regelsæt. I den forbindelse skal særligt traktatens artikel 40, stk. 3, der sikrer et forbud mod forskelsbehandling af producenter og forbrugere, respekteres.

EF-Domstolens praksis vedrørende bestemmelserne i traktaten om landbruget er omfangsrig. EF-Domstolen har i visse tilfælde fastslået, at markedsordningerne kun udelukker nationale regler, når disse helt konkret er i modstrid med ordningerne, og er i andre sager nået til det resultat, at ordningerne udtømmende regulerer området, hvorfor der ikke kan fastsættes nationale regler på området. Det bemærkes i den forbindelse, at EF-Domstolen anser EF-traktatens artikel 30-36 som en integreret del af markedsordningerne.

EF-Domstolen har dog anerkendt, at medlemslandene nationalt kan stille krav til kvaliteten af landbrugsvarerne, ligesom der i et vist omfang nationalt kan stilles krav, der forfølger andre mål end de rent landbrugsmæssige, som markedsordningerne vedrører.

Disse EU-regler vil således ikke være til hinder for et krav om, at al dansk jordbrugsproduktion skal foregå i overensstemmelse med den økologiske produktionsmetode. Markedsordningerne indebærer ikke, at jordbrugere, som ikke følger danske krav, skulle have ret til at modtage tilskud efter en eller flere af markedsordningerne, hvis disse er af en anden beskaffenhed end de danske krav. Eksempelvis findes en markedsordning for dyrkning af hamp, hvilket ikke er til hinder for, at et medlemsland kan hindre dyrkning og salg af hamp.

Varernes fri bevægelighed

Derimod vil et dansk krav om økologisk drift skulle vurderes i forhold til EF-traktatens artikel 30, der forbyder kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne³.

Artikel 30 forbyder ikke såkaldt omvendt diskrimination. Medlemsstaterne kan således i forhold til artikel 30 fastsætte regler, der kun berører hjemmemarkedsprodukter, og stille strengere krav til disse end til produkter i andre medlemsstater.

EU-regler om pesticider

Imidlertid indebærer økologisk produktion, at der ikke eller kun i meget begrænset omfang må anvendes pesticider i jordbruget. Herved vil man støde ind i de begrænsninger vedrørende nationale anvendelsesregler på pesticidområdet, som er beskrevet nedenfor samt i underudvalgets anden delrapport om nedbringelse af jordbrugets pesticidforbrug.

EU-regler om fodermidler

Ligeledes vil en økologisk produktionsmetode indebære et forbud mod anvendelse af bestemte fodermidler. Kravene til foder er i dag totalharmoniserede i EU og fastlagt i en række direktiver og forordninger, der omfatter forhold som analyse, prøveudtagning, uønskede stoffer, tilsætningsstoffer med videre. Derfor vil et totalforbud mod anvendelse kunne udgøre en overtrædelse ikke blot af EF-traktatens artikel 30, men af selve de pågældende EU-retsakter.⁴

³ EF-traktatens artikel 30 er omtalt mere udførligt i underudvalgets hovedrapport, afsnit 5.1.1.

⁴ Det bemærkes, at det kan give anledning til tvivl, i hvilket omfang de harmoniserede EU-regler om for eksempel genmodificerede organismer, handelsgødning (kunstgødning), dyrevelfærd m.v. på samme måde som EU-reglerne vedrørende fodermidler er til hinder for en tvungen omlægning til økologisk jordbrug.

4.3 WTO-regler

For så vidt angår WTO-regler, er det på baggrund af analyserne af WTO-reglerne i underudvalgets hovedrapport, afsnit 5.2., underudvalgets vurdering, at en omlægning til økologisk produktion, der ligger inden for rammerne af EU-retten, også vil ligge inden for rammerne af WTO-reglerne.

4.4 Konklusion

Sammenfattende er det underudvalgets vurdering, at det næppe vil være muligt ved en dansk, national lovgivning at gennemtvunge en omlægning af dansk jordbrug til økologisk drift. Grundlovens § 73 er ikke til hinder for, at der ved dansk lov gennemføres en tvangsmæssig totalomlægning til økologisk produktion. En sådan lovgivning vil normalt ikke udløse erstatning efter grundlovens § 73, dog ville der skulle betales individuel erstatning til enkelte jordbrugere, der måtte blive ramt atypisk hårdt.

Derimod er en lovgivning som den nævnte problematisk i forhold til EU-retten. Det skyldes, at direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler kan rejse juridiske problemer, i det omfang et krav om økologisk drift indebærer et forbud mod eller væsentlige begrænsninger i anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler. Det samme gør sig gældende for fodermidler.

Derimod hindrer ovennævnte EU-regler ikke, at jordbrugerne frivilligt omlægger til økologisk drift.

5 Forbud mod import af ikke-økologiske fødevarer

Såfremt dansk jordbrug omlægges til økologisk drift, er det af interesse, om det er muligt at forbyde import af ikke-økologiske fødevarer.

5.1 EU-regler

Varernes fri bevægelighed

Et sådant importforbud vil ikke være muligt, idet det strider mod EF-traktatens artikel 30.

Et ideelt ønske om fremme af økologi vil ikke i sig selv blive accepteret som et grundlag for undtagelser fra EF-traktatens artikel 30.

Det forhold, at danske producenter måtte være underlagt en pligt til at anvende økologiske produktionsformer, vil således ikke i sig selv kunne begrunde begrænsninger i samhandlen eller afgiftsmæssige sondringer, som skulle have til formål at sikre en lige konkurrence mellem importerede varer og de dyrere nationale økologiske varer.

Hertil kommer, at ønsket om økologi ikke i sig selv vil blive accepteret som et anerkendelsesværdigt hensyn, men at det derimod vil blive betragtet som et middel til at opnå miljømæssige og andre mål.

Det ville således alene være de hensyn til eksempelvis sundhed og miljø, som kravet om økologi kan være begrundet i, der ville kunne berettige til begrænsning i anvendelsen af art. 30.

Såfremt det bagvedliggende formål er forbrugernes sundhed, ville der som udgangspunkt kunne henvises til art. 36, der opregner dette hensyn. Imidlertid har fællesskabet, som omtalt andetsteds, allerede valgt at totalharmonisere det restindhold af pesticider, som kan accepteres i fødevarer⁵, hvorfor artikel 36 ikke kan finde anvendelse i denne sammenhæng.

Såfremt det bagvedliggende mål derimod er hensynet til det ydre miljø, må der i stedet henvises til EF-Domstolens såkaldte Cassis de Dijon praksis⁶, som indebærer en begrænsning af anvendelsesområdet for art. 30, idet hensynet til miljø ikke er blandt de hensyn, der er opregnet i art. 36.

Imidlertid har Fællesskabet allerede valgt at regulere anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler ud fra hensynet til miljøet. Uanset at denne regulering (som anført i underudvalgets hovedrapport, blandt andet afsnit 6.2.1.), ikke udgør en totalharmonisering af vilkårene for anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, så må det antages, at et totalforbud mod import af ikke-økologiske produkter vil være i strid med formålet med reguleringen af plantebeskyttelsesmidler.

Hertil kommer, at enhver begrænsning i anvendelsen af art. 30 skal kunne begrundes inden for rammerne af proportionalitetskravet, således at det skal

⁵ Jævnfør underudvalgets hovedrapport, afsnit 5.1.14. og 6.10.

⁶ Jævnfør underudvalgets hovedrapport, afsnit 5.1.1.(b).

kunne påvises, at der ikke findes mindre indgribende reguleringsmekanismer, der kan opfylde samme krav.

Afgifter

Der kunne herved peges på en afgiftsmæssig løsning, der er uafhængig af produkternes nationalitet, idet EF-Domstolen i forhold til EF-traktatens art. 95 udtrykkeligt har accepteret afgiftsdifferentiering, som har til formål at fremme anvendelsen af økologiske produktionsformer som anført i dom af 14. januar 1981 (Spa Vinal, 46/80, Saml. s. 77). En sådan løsning skal dog respektere forbuddet i artikel 9-12 mod afgifter, der alene rammer importerede varer på samme måde som en toldlignende afgift.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forudsætningen for at anerkende et differentieret afgiftssystem, som faktisk rammer importerede varer hårdere end nationale varer, er, at ordningen ikke vurderes at have et skjult handelshindrende formål, og at ordningen indgår i det generelle nationale afgiftssystem.

5.2 WTO-regler

GATT artikel I forbyder diskrimination mellem *ens produkter* fra forskellige lande (MFN-princippet). GATT artikel III forbyder diskrimination mellem *ens produkter* fra henholdsvis indlandet og udlandet (NT-princippet). GATT artikel III, stk. 2, 2. pkt., forbyder desuden skattemæssig diskrimination mellem *lignende produkter* fra henholdsvis indlandet og udlandet, hvis den indenlandske produktion herved beskyttes.

Fastlæggelsen af kriterierne for *ens produkter og lignende produkter* er således af afgørende betydning for indholdet af GATT's ikke-diskriminations regler. Denne afvejning beror på en konkret vurdering. Som et eksempel fra nyere praksis kan nævnes, at den japanske shouchu snaps og vodka er ens produkter, mens andre typer stærk spiritus og shouchu alene er lignende produkter.⁷

Efter WTO-retten kan der ved vurderingen af, om der er tale om ens eller lignende produkter, og således hvorvidt der foreligger diskrimination, alene lægges vægt på de karakteristika, som fremgår af en eksamination af det enkelte produkt. Det er således som udgangspunkt uden betydning, hvor produktet er produceret, hvem der har produceret det, samt hvordan og på hvilken måde produktet er produceret. Dette princip, hvorefter der alene lægges vægt på produktets egne karakteristika, blev fastslået på et tidligt tidspunkt og er siden fastholdt⁸.

Det betyder, at det er i strid med GATT's ikke-diskriminationsprincip at forbyde salg af udenlandske produkter, som er fremstillet på en bestemt måde, hvis indenlandske varer med samme karakteristika tillades markedsført. Med andre ord vil et forbud mod ikke-økologiske produkter alene være i overensstemmelse med GATT artikel I og III, hvis disse produkter i deres kemiske sammensætning eller på anden dokumenterbar måde afviger fra ens økologiske produkter, som tillades markedsført. I modsat fald vil det allerede

⁷ Report of the WTO Appellate Body on Japan- Texas on Alcoholic Beverages, WT/DS8, 10 and 11, pp. 20-21.

⁸ Se bl.a. Report of Panel on United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, 35 I.L.M. 274 (1996), pr. 6.11, eller Report of Panel on United States - Restrictions on Imports of Tuna, 30 I.L.M. 1954 (1991).

derfor ikke kunne dokumenteres, at et forbud mod ikke-økologiske produkter vil være nødvendigt for at beskytte menneskers sundhed.

Det fremgår af SPS-aftalens artikel 5, stk. 1, at et forbud mod ikke-økologiske produkter skal være baseret på en passende risikovurdering. Denne risikovurdering kan tage udgangspunkt i såvel videnskabelige som andre relevante faktorer, jf. artikel 5, stk. 2-3. Der kan i den forbindelse efter omstændighederne lægges vægt på mulighederne for og risiciene ved misbrug af de produkter (pesticider m.v.), der ikke anvendes i økologisk produktion. Der må være den fornødne rationelle sammenhæng mellem risikoanalysens resultat og forbuddet mod ikke-økologiske produkter.

Såfremt det videnskabelige grundlag skønnes utilstrækkeligt til at foretage en passende risikovurdering, er et forbud dog ikke udelukket. I så fald må et forbud efter SPS-aftalens artikel 5, stk. 7, baseres på de på reguleringstidspunktet disponible relevante oplysninger. Anvendelsen af denne undtagelse er begrænset derved, at yderligere oplysninger, som er nødvendige for, at der kan foretages en mere objektiv risikovurdering, skal søges indhentet med henblik på inden for en rimelig frist at foretage en vurdering af forbuddet i lyset heraf.

Hvis ovennævnte betingelser om en passende risikovurdering kan overholdes, vil et forbud baseret på forskelle i karakteristika mellem økologiske og ikke-økologiske produkter kunne gennemføres. Et forbud kan derimod ikke baseres på forskelle, som ikke knytter sig til selve produktet, herunder vedrørende produktionsmåde og produktionsmetode.

5.3 Konklusion

Det er samlet underudvalgets vurdering, at et forbud mod import af ikke-økologiske fødevarer ikke vil kunne gennemføres på grund af Danmarks EU-retlige forpligtelser.

6 Mærkning af fødevarer som økologiske

Inden for rammerne af EU's regler er der adgang til at mærke landbrugsprodukter og fødevarer som økologiske.

Betingelser for mærkning

I Rådets forordning (EØF) Nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler er der fastsat fælles regler for, hvilke krav der skal være opfyldt for, at der kan ske mærkning af de nævnte varer som økologiske.

Mærkning kan kun ske, hvis visse minimumskrav til produktionsmetoden er opfyldt. Et uddrag af disse krav er følgende:

”PRINCIPPER FOR ØKOLOGISK PRODUKTION PÅ BEDRIFTERNE⁹

Planter og andre vegetabiliske produkter

1. Principperne som anført i dette bilag skal normalt have været anvendt på parcellerne i en omlægningsperiode på mindst to år inden udsåningen eller, i tilfælde af flerårige kulturer bortset fra enge, på mindst tre år inden første høst af de produkter, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a). Kontrolorganet kan med samtykke fra den kompetente myndighed beslutte, at denne periode i visse tilfælde forlænges eller forkortes under hensyn til parcellernes tidligere udnyttelse.

Den enkelte medlemsstat har navnlig mulighed for at reducere omlægningsperioden til det absolutte minimum, hvis parcellerne er blevet behandlet med et produkt, der ikke omfattes af bilag II.B, som led i en foranstaltning til bekæmpelse af sygdom eller skadegørere, som medlemsstatens kompetente myndighed har gjort obligatorisk over for en bestemt kultur på sit område eller dele heraf.

Følgende betingelser skal alle være opfyldt, hvis omlægningsperioden forkortes:

- parcellerne skal allerede være omlagt eller under omlægning til økologisk landbrug
 - der skal være sikkerhed for, at der efter nedbrydningen af det pågældende plantebeskyttelsesmiddel kun er ubetydelige restkoncentrationer i jorden og også i planten, hvis det drejer sig om en flerårig kultur
 - den pågældende medlemsstat skal informere de øvrige medlemsstater om sin beslutning om at gøre behandling obligatorisk og om omfanget af den forudsete forkortelse af omlægningsperioden
 - den høst, der følger efter behandlingen, må ikke sælges under betegnelsen økologisk.
2. Jordbundens frugtbarhed og den biologiske aktivitet i jorden skal i tilfælde, hvor det forekommer hensigtsmæssigt, opretholdes eller øges:
 - a) ved dyrkning af bælgplanter, grøngødning eller planter med dybt rodnet efter en hensigtsmæssig flerårig sædskifteplan

⁹ Rådets forordning nr. 2092/91/EØF, artikel 6, jf. bilag I.

- b) ved nedmuldning af organisk eller uorganisk kompostmateriale, som er produceret af bedrifter, der drives efter bestemmelserne i denne forordning. Indtil der vedtages fælles tekniske regler for biologisk animalsk produktion, kan biprodukter fra opdræt, såsom staldgødning, anvendes, hvis de kommer fra husdyrbrug, der overholder de gældende nationale forskrifter, eller, hvis sådanne ikke findes, internationalt anerkendt praksis for så vidt angår økologisk animalsk produktion.

Andre supplerende tilskud af organiske eller uorganiske gødningsstoffer, der er nævnt i bilag II, kan kun anvendes, for så vidt en passende næring af de planter, der indgår i sædskifteplanen eller jordens gødskning ikke udelukkende kan sikres ved de fremgangsmåder, der er anført i første afsnit, litra a) og b).

Med henblik på aktivering af kompost kan der anvendes egnede præparater på basis af mikroorganismer eller planter.

Såkaldte biodynamiske præparater af stenmel, staldgødning eller fremstillet på basis af planter kan også anvendes til de i dette punkt omhandlede formål.

3. Skadegørere, plantesygdomme og ukrudt bekæmpes ved at samordne følgende foranstaltninger:
- valg af hensigtsmæssige arter og sorter
 - en hensigtsmæssig sædskifteplan
 - mekaniske dyrkningsmetoder
 - beskyttelse af skadegørernes naturlige fjender på passende måder (f.eks. ved hjælp af hække og reder samt ved spredning af prædatorer)
 - ukrudtsafbrænding.

De stoffer og midler, der er anført i bilag II, må kun anvendes i tilfælde af akut fare for afgrøden”.

Vurdering

Forordningen indebærer, at ikke blot danske producenter, men også producenter fra andre EU-lande har krav på, at deres varer mærkes som økologiske, hvis Danmark indfører en mærknings-ordning, jf. forordningens artikel 12. Det bemærkes, at det nuværende Ø-mærke er et kontrolmærke. Først når det ændres til et kvalitetsmærke, er der tale om en mærkningsordning i forordningens forstand.

I det omfang, der kan ske en mærkning efter EU's regler, må dette også antages at kunne ske efter WTO's regler. Det følger af TBT-aftalens artikel 2, stk. 1, at importerede varer ikke må behandles mindre gunstigt end indenlandske varer. Et krav om mærkning må således ikke gennemføres på en sådan måde, at det favoriserer indenlandske økologiske varer.

Omvendt vil et mærkningskrav kunne gennemføres i overensstemmelse med TBT-aftalen, hvis det forfølger et lovligt formål og ikke behandler importerede varer mindre gunstigt end indenlandske varer. Dette krav må antages at være opfyldt, hvis mærkningen overholder EU's krav.

Mærkning med oplysning om ikke-økologiske varer

Det kan tilføjes, at der i henhold til mærkningsdirektivet ikke kan stilles krav om mærkning af en vare med oplysning om, at den ikke er produceret efter økologiske principper. En sådan mærkning kan dog ske frivilligt.

7 Mærkning specielt af danske varer

Hvis Danmark tvangsmæssigt eller ved jordbrugernes frivillige foranstaltninger totalt omlægger produktionen til økologiske produktionsmetoder, som er videregående end EU's minimumskrav i forordning 2092/91/EØF, kan Danmark og dansk erhvervsliv have en interesse i, at dette fremgår af de danske varer.

En økologimærkning vil ikke være tilstrækkelig, idet den, som det fremgår af afsnit 6 ovenfor, også skal omfatte varer fra andre EU-lande, som opfylder minimumskravene i den nævnte forordning.

Oprindelsesland

En anden fremgangsmåde vil derfor være, at der stilles krav om, at alle danskproducerede fødevarer skal være mærket med oprindelsesland. Om dette er muligt beror på EU's mærkningsdirektiv (Rådets direktiv af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmetoder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklamer for sådanne levnedsmidler (79/112/EØF), med senere ændringer), der harmoniserer de generelle mærkningsregler for fødevarer i fællesskabet.

Direktivet fastsætter, at færdigpakkeede levnedsmidler bestemt til salg til forbrugerne skal mærkes med følgende oplysninger (der findes dog en række undtagelser):

- identifikationsmærkning (identifikation af, fra hvilket vareparti en vare kommer)
- fabrikantnavn, pakkevirksomhed eller en forhandler, der er etableret inden for EU
- oprindelsesland, såfremt en udeladelse af oplysning herom vil kunne vildlede forbrugerne
- varebetegnelse
- ingrediensliste
- nettoindhold
- holdbarhedsdato
- opbevaringsforskrift, såfremt det er nødvendigt for at sikre, at den anførte holdbarhed kan overholdes
- brugsanvisning, såfremt en udeladelse heraf vil kunne indebære, at det pågældende levnedsmiddel ikke anvendes på rette måde

Det er ikke muligt nationalt at fastsætte mærkningsbestemmelser, som går ud over mærkningsdirektivet.

Der er efter direktivet ikke mulighed for, at der ved dansk lovgivning stilles et generelt krav om, at danske landbrugsvarer mærkes med, at de er produceret her i landet. Det hænger sammen med, at bestemmelsen om mærkning med oprindelsesland er beregnet til færdigproducerede levnedsmidler til forbrugerne, såfremt en undladelse af oplysning herom vil kunne vildlede forbrugerne.¹⁰

¹⁰Et eksempel vil være en vare, der betegnes "græsk salat", men er fremstillet i Finland.

Frivillig mærkning

Mærkningsdirektivet hindrer ikke, at danske producenter (såvel i den primære produktion som i forarbejdnings- og detailhandelsleddet) frivilligt mærker deres varer med oplysning om, at de er produceret i Danmark. Dette kan have betydning for forbrugernes valg, hvis danske produktionskrav er totalt omlagt til økologiske metoder.

Det er udvalgets vurdering, at WTO-reglerne ikke tilføjer yderligere restriktioner vedrørende mærkning af varer med oprindelsesland.

8 Støtte til økologisk produktion

I nedenstående afsnit vurderes muligheden for at yde økonomisk støtte til økologisk jordbrugsproduktion. Som det ovenfor er konkluderet i relation til EU-reglerne, er det mest realistisk at omlægning til økologisk jordbrugsproduktion sker ad frivillighedens vej. Støttemulighederne til et krav om fuldt ud omlagt økologisk jordbrug vil derfor ikke blive vurderet nærmere. Det kan dog bemærkes, at det umiddelbart ikke vurderes muligt at opnå EU-medfinansiering til en obligatorisk omlægning til økologi i Danmark. En eventuel national støtteordning vil derfor skulle godkendes af Europa-Kommissionen i henhold til statsstøttereglerne, jf. EF-traktatens artikel 92-94. I stedet vurderes nedenfor muligheden for at yde tilskud til en omfattende omlægning til økologisk jordbrugsproduktion i Danmark.

Gældende regler om støtte til frivillig omlægning

I Danmark kan der i henhold til Strukturloven (L 479 af 12. juni 1996 som ændret ved L 404 af 10. juni 1997) ydes tilskud til fremme af økologisk jordbrugsproduktion. I henhold til Strukturloven ydes bl.a. et arealtilskud, jf. bekendtgørelse nr. 881 af 11. december 1998. Der kan meddeles tilsagn og udbetales økologitilskud inden for de budgetrammer, der årligt optages på finansloven. Arealtilskuddet medfinansieres af EU, jf. Rådets forordning nr. 2078/92 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt om naturpleje, inden for en af Europa-Kommissionen godkendt budgetramme. EU-medfinansieringen kan højst udgøre 50 pct.

Europa-Kommissionen har senest i december 1998 godkendt ændring af det danske økologiprogram gældende fra 1. januar 1999. Ansøgningsfristen for tilsagn om økologitilskud for 1999 udløb 31. december 1998. For 1999 vil det således ikke være muligt at udbetale tilskud til flere nye økologer end de 1.050, der indsendte ansøgning rettidigt.

Ændring af EU-reglerne

Det forventes, at der fra 2000 vil gælde nye regler for EU-godkendelse og EU-medfinansiering af økologistøtte. Den gældende Rådets forordning 2078/92 forventes afløst af en ny landdistriktsforordning, der samler en række gældende forordninger. I udkastet til en ny landdistriktsforordning nævnes muligheden for at yde tilskud til og opnå medfinansiering af økologisk jordbrugsproduktion ikke eksplicit. Alligevel vurderes det også fra år 2000 at være muligt at yde tilskud til økologisk jordbrugsproduktion samt at opnå EU-medfinansiering hertil.

Med udgangspunkt i det foreliggende udkast til en ny landdistriktsforordning vurderes det dog realistisk, at Europa-Kommissionen ikke vil kunne godkende et dansk program om medfinansiering af en kraftigt arealbaseret og omfattende omlægning til økologisk jordbrugsproduktion. Årsagen hertil er, at det er hensigten, at medlemslandene skal præsentere en varieret buket af foranstaltninger. Hvis Danmark derfor udarbejder et program, hvori der indgår støtte til omlægning til økologi af en omfattende andel af den danske jordbrugsproduktion, vurderes det, at det vil blive vanskeligt at iværksætte andre landdistriktsforanstaltninger inden for den samlede danske budgetramme. Det bemærkes, at det er et princip for beregning af økologistøtten, at præmien skal kompensere landmanden for de merudgifter og mindreindtægter, der er forbundet med økologisk produktion, tillagt et vist incitamentstillæg. Hvis der i Danmark, for at opnå en omfattende omlægning, ønskes indført højere præmier, end der kan beregnes efter dette

princip, vil programmet skulle notificeres og godkendes af EU-Kommissionen efter statsstøttereglerne, jf. særligt EF-traktatens artikel 92 og 93.

En afgørende betingelse for Kommissionens godkendelse er, at støtten ikke forvrider samhandelen. Støtten må derfor ikke være så høj, at den begunstiger danske producenter på bekostning af deres udenlandske kollegaer. Man kan derfor ikke påregne at opnå godkendelse af støtte, der væsentligt overstiger det medfinansieringsberettigede beløb, dvs. overstiger kompensation for merudgifter og mindreindtægter med tillæg af et mindre incitament.

9 Handlemuligheder

9.1 Inden for nugældende EU-regler

Tvungen omlægning

Inden for rammerne af de gældende EU-regler er det næppe muligt ved hjælp af national lovgivning at gennemtvunge en totalomlægning af dansk jordbrug til økologisk drift. Det skyldes, at direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og EF-traktatens artikel 30 kan medføre problemer, hvis Danmark ved national lovgivning gennemtvinger en omlægning til økologisk drift, som indebærer en afskaffelse eller væsentlig begrænsning i jordbrugets pesticidanvendelse, jf. underudvalgets hovedrapport, afsnit 6.7. vedrørende helt eller delvist forbud mod anvendelse af plantebeskyttelsesmidler. Det tilsvarende gælder i forhold til jordbrugets anvendelse af fodermidler.

Frivillig omlægning

Så længe de nuværende EU-regler er gældende, er det mest realistiske således en omlægning af dansk jordbrug til økologisk drift ad frivillighedens vej - dvs. ved, at jordbrugserhvervene på eget initiativ og ved egne foranstaltninger foretager en omlægning. Jordbrugserhvervene har i den forbindelse mulighed for gennem frivillige mærkningsordninger, herunder frivillig mærkning med oprindelsesland, at søge at opnå en eventuel markedsføringsmæssig fordel ved den økologiske drift.

Økonomisk støtte og afgifter

Ud over en egentlig støtte til økologisk drift, vil der kunne gennemføres en afgiftsmæssig sondring mellem konventionelle og økologiske landbrugsprodukter, sålænge denne afgiftsordning respekterer EF-traktatens forbud mod toldlignende og diskriminerende afgifter.

9.2 Ændring af EU-regler

Hvis det politisk ønskes, at dansk jordbrug i højere grad skal tvinges eller motiveres til en omlægning til økologisk drift, må det overvejes, hvilke initiativer, der kan foretages i forhold til EU.

Et område for initiativer i denne forbindelse er de regler, der gælder for salg og anvendelse af pesticider. Om mulige initiativer på dette felt henvises til underudvalgets hovedrapport, afsnit 7.

EU's landbrugsstøtte

Et meget nærliggende område for initiativer er EU's landbrugsstøtte. Økonomiske incitamenter til at fremme miljøvenlig jordbrugsdrift, herunder til økologisk produktion ydes inden for rammerne af Rådets forordning 2078/92, jf. kapitel 8. Kommissionen har i sit forslag til en samlet reform af den fælles landbrugspolitik inden for rammerne af Agenda 2000 (Kom (98) 158 af 18. marts 1998) foreslået denne ordning videreført som et led i en ny samlet landdistriktspolitik, jf. kapitel 8.

I kommissionens forslag indgår også, at der fremover skal være en forpligtelse for medlemsstaterne at gennemføre passende miljøpolitiske foranstaltninger i sammenhæng med EU's direkte støtteordninger i form af hektarstøtte, dyrepræmier m.v. ("cross compliance").

Et tredje område drejer sig om forbedrede muligheder for at udnytte markedsmekanismer. I den forbindelse er mærkningsordninger af betydning. Eksempelvis kan der her arbejdes for, at produkter, der er fremstillet efter en videregående økologisk metode, end den EU's forordning nr. 2092/91/EØF omhandler, kan mærkes på en særlig måde.