

Revision der EU-Öko-Verordnung: Bewertung des Trilogergebnisses vom 28.6.17

Am 25. März 2014 stellte die EU-Kommission einen Entwurf für eine neue EU-Öko-Verordnung vor. Nachdem Rat und EU-Parlament ihre Positionen dazu festgelegt hatten und diese von deren Verhandlungsführern in einem mehrjährigen, informellen Trilog beraten wurden, liegt nun eine Vorlage vor, die in Rat und EU-Parlament zur Abstimmung gestellt wird.

Nach eingehender Konsultation der im Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) organisierten Verbände und Experten, in Abstimmung mit europäischen Partnerverbänden und Gesprächen mit Öko-Kontrollstellen, Fachleuten der Bundesregierung und Experten der Bundesländer, die für die Auslegung und Kontrolle des Bio-Rechts zuständig sind, kommt der BÖLW zu der folgenden Bewertung, die aufzeigt, auf welche Punkte bei der Weiterentwicklung des Bio-Rechts besonderes Augenmerk zu richten ist. Maßstab der Bewertung sind die zu erwartenden Auswirkungen auf die Bio-Unternehmen in Deutschland im Vergleich zur bestehenden EU-Öko-Verordnung (834/2007).

I Detailbewertung

1. Artikel 20 / Nicht-Konformitäten / Kontaminationen / Vorsorgemaßnahmen

- **Verschiebung in Richtung Produktkontrolle**

Neu ist die starke Fokussierung auf Kontaminationen durch die neuen Artikel 20a und 20b, die zum Ziel haben, eine Verunreinigung von Bio-Produkten mit unzulässigen Stoffen auszuschließen, unabhängig von der Frage, ob Bio-Betriebe hierfür verantwortlich sind oder nicht. Dadurch wird dem produktorientierten Ansatz Vorrang eingeräumt und der moderne prozessorientierte Ansatz der Bio-Kontrolle zur Überprüfung aller Bio-Anforderungen zurückgedrängt. Folge ist, dass künftig erhebliche Konflikte zwischen Bio-Bauern und ihren konventionellen Nachbarn in Deutschland entstehen können. Gerade bei Importen aus Südeuropa und aus Drittländern könnte zweifelhafte Ware „freigeprobt“ werden, ohne dass sichergestellt ist, dass die Produktionsvorschriften für Bio-Ware eingehalten wurden.

- **Vermeidung der Anwesenheit von Kontaminationen statt unzulässiger Verwendung als neuer Maßstab**

In der neuen Verordnung wird gefordert, die Präsenz (Anwesenheit) von nicht zugelassenen Stoffen zu vermeiden. Die vorgeschlagene Neuregelung in Art. 20b ist besonders problematisch, weil der Begriff „Präsenz“ unbestimmt ist und zur Folge hat, dass bereits Spurenfunde behördliche Untersuchungen auslösen. Bisher müssen ökologisch wirtschaftende Betriebe und der nachgelagerte Sektor garantieren, dass keine unzulässigen Mittel verwendet wurden, Vermischungen mit konventioneller Ware vermieden werden und Kontaminationen im Lager, beispielsweise durch den Einsatz unzulässiger Lagerungsmittel, nicht stattfinden. Künftig soll jeder Positivbefund, der Kontrollstellen bzw. Behörden verlässlich bekannt wird, zu einer Warensperre und einer amtlichen Untersuchung auf Kosten der Betroffenen führen. Aufgrund immer besserer analytischer Nachweisverfahren, die immer mehr Spuren ubiquitär vorkommender Kontaminanten und sogenannter multiple use-Substanzen auch in Öko-Produkten nachweisen, sind

immer mehr auch unsinnige Sperrungen zu erwarten. Öko-Kontrollstellen und zuständige Behörden werden mit dieser Regelung der Möglichkeit beraubt, die Funde auf Relevanz zu prüfen und die Fälle außen vor zu lassen, die keine Verletzung der geltenden Produktionsvorschriften indizieren. Dazu kommt eine zu erwartende unterschiedliche Umsetzung der Vorgabe, da beispielsweise die Genauigkeit der Labore in Europa recht unterschiedlich ist und es so zu verschiedenen Bewertungen und einer nicht harmonisierten Umsetzung kommt.

- **Zweistufiges Vorgehen bei Unternehmen, nicht bei Behörden**

Im Unterschied zu den Öko-Kontrollstellen und -Behörden können Betriebe und Unternehmen Indizien, die auf mögliche Abweichungen hindeuten, daraufhin prüfen, ob diese begründet sind. Nur wenn sich der Verdacht erhärtet oder sich nicht ausräumen lässt, müssen die Unternehmen ihre Ware sperren und dies an Kontrollstellen und Behörden melden. Damit ist in Art. XX und Art. 20a (3) ein zweistufiges Vorgehen mit mehr Verantwortung für die Unternehmen angelegt. Das ist eine deutliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation.

Nicht so auf der Stufe der Behörden: In Art. 20b ist dieses zweistufige Vorgehen für Kontrollbehörden und Kontrollstellen nicht umgesetzt. Jeder Kontaminationsfall, der Öko-Kontrollstellen und zuständigen Behörden künftig bekannt wird oder den sie selbst feststellen, löst Untersuchungen und Warensperren aus. Die Zahl der Warensperren und amtlichen Untersuchungen wird sich dadurch erhöhen. Es besteht die Gefahr, dass offensichtlich unsinnige Untersuchungen die Kapazitäten für die wirklich relevanten Fälle vermindern. Daher sollte ein zweistufiges Vorgehen auch in Art. 20b auf der Ebene der Behörden umgesetzt werden, um ein effektives Funktionieren des Kontrollsystems zu gewährleisten. Zudem hebt das fehlende zweistufige Verfahren auf der Ebene der Kontrollstellen und Behörden die Prüfung auf Relevanz durch die Unternehmen aus, da eine behördliche Untersuchung und Warenspernung immer erfolgen wird, sollte z.B. in einer nachgelagerten Stufe der Wertschöpfungskette derselbe Befund wiederholt werden oder den Behörden zur Kenntnis gelangen. Damit wird ein Unternehmen nicht das Risiko eingehen, Ware beispielsweise mit unauffälligen Spurenbefunden, die auf eine Umweltkontamination hinweisen, zu vermarkten. Für Produkte, die aufgrund ihrer natürlichen Eigenschaften wie Gehalt an ätherischen Ölen und Aufkonzentrierung von Stoffen durch Trocknung häufig geringe Spuren aufweisen, birgt diese Regelung massive Risiken, da ein Blockieren des Marktes zu erwarten ist. Auch in anderen Kontrollartikeln ergibt sich noch Anpassungsbedarf (siehe Punkt 2).

- **Erweiterung der Vorsorgepflichten von Öko-Bauern**

Vorsorgemaßnahmen sind künftig einseitig auf die Vermeidung von Kontaminationen ausgerichtet und müssen auf allen Produktionsstufen ergriffen werden. Das bedeutet, dass Bio-Bauern künftig nicht nur für ihre Bewirtschaftungsmaßnahmen verantwortlich gemacht werden, sondern nachweisen müssen, Vorsorge gegen jegliche Kontaminationen getroffen zu haben, z.B. gegen Pflanzenschutzmittelausträge ihres konventionell wirtschaftenden Nachbarn oder gegen Fernabdrift. Aufgrund der besonderen Regelungen des Nachbarschaftsrechts in Deutschland müssten Landwirte künftig nachweisen, dass sie alles ihnen Mögliche unternommen haben, um die konventionellen Nachbarn auf die besondere Empfindlichkeit der eigenen Öko-Kulturen hinzuweisen und diese zu entsprechenden Vermeidungsmaßnahmen zu veranlassen (Menge, Zeitpunkt, Ausbringungsart von Pflanzenschutzmitteln bis hin zu weiteren Bewirtschaftungsaufgaben). Das führt zu einer deutlichen Erweiterung der Pflichten, Risiken und letztlich der Haftung der Öko-Bauern, weil diese nun auch für Kontaminationen durch Pestizide von konventionellen Nachbarflächen oder andere Kontaminationen in ihrer Umgebung Vorsorge treffen müssen. Das ist angesichts der immer empfindlicher werdenden Analytik, ubiquitären Umweltbelastungen und in kleinräumigen Strukturen eine große Bürde. Durch die Ermächtigung zur Ausgestaltung der Vorsorgemaßnahmen kann dies zwar gemildert wer-

den, doch birgt diese auch das Risiko von weiteren Verschärfungen für die Unternehmen.

- **Unzureichende Harmonisierung**

Es sind weiterhin keine Fristen für den Abschluss der Untersuchungen für zuständige Behörden und für Entscheidungen durch die Behörden festgelegt. Damit ist die erhoffte Klärung und Beschleunigung der Abläufe in Verdachtsfällen ausgeblieben. Durch die neue Kontaminationsorientierung der Verordnung wird sich die Situation der Betriebe beim Auftreten von Verunreinigungen weiter verschärfen: Betriebe und Unternehmen werden langanhaltenden Warensperren, langwierigen Untersuchungen und möglicherweise ausbleibenden Behördenentscheidungen ausgeliefert. Ausbleibende Entscheidungen können existenzgefährdend für Unternehmen werden und auch den Bio-Markt erheblich beeinträchtigen, insbesondere in den Fällen, wo sich die Quelle und die Ursache der Verunreinigungen nicht ermitteln lassen, was häufig vorkommt.

Bestehende nationale Bio-Sondergrenzwerte in Mitgliedsstaaten dürfen beibehalten werden, aber vermutlich ab der Veröffentlichung der Verordnung dürfen keine weiteren nationalen Sondergrenzwerte mehr eingeführt werden, was eine weitere Disharmonisierung in der EU verhindern würde. Vier Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung muss die Kommission einen Bericht zu Kontaminationen und zu nationalen Grenzwerten erstellen und daraus Änderungsvorschläge entwickeln. Dann kommt die Frage der Sondergrenzwerte für Bio wieder auf den Tisch.

Fazit: Art. 20a und 20b haben zur Folge, dass Bio-Unternehmer sehr viel mehr in Analytik investieren müssen und dass Kontaminationsspuren künftig verstärkt amtliche Untersuchungen auslösen. Das wird den Ökolandbau insbesondere für kleine landwirtschaftliche Betriebe mit vielfältigen Erzeugnissen und in Gebieten mit kleinteiligen Agrarstrukturen deutlich erschweren. Ein zweistufiges Vorgehen, wie für Betriebe und Unternehmen angelegt, muss auch für Kontrollstellen und Behörden gelten, um unsinnige Bürokratie zu vermeiden.

2. Bio-Kontrolle

Die Bio-Kontrolle ist weiterhin in der Bio-Verordnung geregelt, allerdings mit einer deutlich engeren Verzahnung mit der horizontalen Kontroll-Verordnung (VO 2017/625) und damit einem stärkeren Fokus in Richtung amtliche Kontrolle. Das Kontrollkapitel in der Öko-Verordnung (Art. 26ff) ist grundlegend überarbeitet und an die neu erlassene Kontroll-Verordnung angepasst worden. Auch wenn diese Anpassung notwendig ist, so sind die Bio-Kontrollregeln dadurch in besonderer Weise von Inkonsistenzen betroffen:

- **Jährliche Kontrolle**

Es ist zwar eine jährliche physische Kontrolle vorgeschrieben, doch erlaubt die Neuregelung in Art. 26b (1) c), einen Großteil der Betriebe aus der jährlichen physischen Kontrolle zu entlassen und den Kontrollzyklus auf bis zu 24 Monate auszudehnen. Denn eine neue Ausnahmeregelung sieht vor, dass Betrieben und Unternehmen, die drei Jahre lang keine durch Behörden verhängte Partieaberkennung ihrer Waren haben und die gleichzeitig als risikoarm eingestuft sind, erst nach 24 Monaten kontrolliert werden können. Nach Einschätzung der Kontrollstellen wird der größte Teil der Bio-Betriebe in Deutschland unter diese Regelung fallen.

Fazit: Damit wird die jährliche Kontrolle für viele Bio-Betriebe zur Ausnahme und die zweijährige Kontrolle zum Regelfall. Das schwächt die Bio-Kontrolle und verringert die Glaubwürdigkeit von Bio bei den Verbrauchern. Eine Kernforderung von Bundesregierung und Bundestag ist damit nicht erfüllt.

- **Kontrollgebühren**

Die neue Regelung zur Bezahlung der Bio-Kontrolle in der Öko-Verordnung ist weder konsistent mit der Kontroll-Verordnung noch sachgerecht: Während die Öko-Verordnung auf die Gebührenregelung in der Kontroll-VO verweist, nimmt Art. 79 (5) der Kontroll-VO 2017/625 die Bio-Kontrollen von der Gebührenregelung nach Kontroll-VO ausdrücklich aus. Zudem wird das Erheben von Kontrollgebühren für die Bio-Kontrolle bei den kontrollierten Unternehmen davon abhängig gemacht, dass Gebühren für andere amtliche Kontrollen (z.B. allgemeine Lebensmittelkontrolle) erhoben werden. Zuständige Behörden können also künftig keine Gebühren mehr erheben, die Finanzierung der Kontrollstellen wäre unklar.

Fazit: Die finanziellen Lasten und der Verwaltungsaufwand für die Länder steigen an. Die Finanzierung der Arbeit der Kontrollstellen und somit das zweistufige Kontrollsystem in Deutschland steht in Frage – entgegen der erklärten Absicht der Bundesregierung.

- **Amtliche Bescheinigungen**

Die Bio-Zertifikate werden gemäß Art. 25 (0c) zukünftig amtliche Bescheinigungen, die von Behörden ausgestellt werden. Dafür benennen die Behörden Bescheinigungsbefugte. Zwar können diese Aufgaben auch an „beauftragte Stellen“, d.h. an Kontrollstellen übertragen werden, doch widersprechen die Anforderungen an das Ausstellen amtlicher Bescheinigungen in Art. 88 (3) der Kontroll-VO den Anforderungen der Akkreditierungsnorm ISO 17065 an Öko-Kontrollstellen.

Fazit: Die Regelung kann dazu führen, dass das Ausstellen von Zertifikaten künftig nicht mehr durch Kontrollstellen, sondern nur noch durch die Behörden erfolgen kann. Damit kommt es zu einer Aufspaltung des Kontrollsystems (Kontrolle durch Kontrollstellen, Bescheinigung durch Behörden), die das System komplizierter, teurer und fehleranfälliger machen wird, ohne dass ein Zugewinn an Sicherheit entsteht.

- **Widersprüche zwischen Art. 20 und den Kontrollregeln**

Die Kontrollregeln in Art. 26ff entsprechen an einigen Stellen nicht dem in Art. XX und Art. 20a eingeführten zweistufigen Vorgehen bei Verdachtsfällen. Deshalb muss das gesamte Kapitel noch an verschiedenen Stellen technisch überarbeitet und an die beabsichtigte Zweistufigkeit angepasst werden. Wichtige Punkte für Änderungen sind:

- Eine sofortige Meldung aller Verdachtsfälle (Art. 26ba (1) d) und Art. 26e (1)) widerspricht dem zweistufigen Vorgehen, das grundsätzlich angelegt ist.
- Der Maßnahmenkatalog für alle Verdachtsfälle (Art. 26ca.4) für alle Arten von Nicht-Konformitäten steht ebenfalls im Widerspruch zum zweistufigen Vorgehen.

Fazit: Die Beispiele zeigen, dass die Kontrollregeln noch einmal systematisch auf Widersprüche innerhalb des Vorschlags und mit der neuen Kontroll-Verordnung 2017/625 überprüft und korrigiert werden müssen.

Gesamtfazit: Die Anpassung der Bio-Kontrolle an die horizontalen Kontrollregeln führt zu konkurrierenden Festlegungen. Diese Widersprüche zwischen Kontroll-VO und Öko-VO und auch innerhalb der Kontrollregeln in der Öko-VO müssen aufgelöst werden. Die Änderungen zur jährlichen Kontrolle, zur Finanzierung von Kontrollen und zum Ausstellen von Bescheinigungen gefährden das bewährte zweistufige Kontrollsystem, machen das Kontrollsystem bürokratischer und teurer und untergraben den Verbraucherschutz.

Weitere Punkte:

- **Einzelhandelskontrolle**

Änderungen gibt es bei der Ausnahme für den Einzelhandel. Der Handel mit vorverpackten Waren soll künftig EU-weit von der Meldepflicht ausgenommen werden. Gemeint ist

damit vermutlich eine umfassende Ausnahme von der Kontrollpflicht für den Handel mit vorverpackten Lebensmitteln. Für den Handel mit unverpackten Lebensmitteln (nicht Futtermitteln) können Mitgliedsstaaten innerhalb EU-weit festgelegter Grenzen - max. 5000 kg pro Jahr oder 20.000 Euro Umsatz mit unverpackten Bio-Lebensmitteln oder bis max. 2% der Zertifizierungskosten - die Händler vom Besitz eines Zertifikats ausnehmen. Diese Grenzen sind problematisch, weil sie kaum überprüft werden können, und die Formulierung der Ausnahme für den Handel mit losen Waren eröffnet Interpretationsmöglichkeiten.

Fazit: Dies ist eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation, wo Mitgliedsstaaten beim Handel mit unverpackten Lebensmitteln nicht an feste Grenzen gebunden sind. Die Kriterien sind ungeeignet, weil sich die Umsätze national stark unterscheiden und weil die Zertifizierungskosten nur schwer ermittelt werden können. Grundsätzlich ist es richtig, den Einzelhandel national zu regeln, da es hier nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann.

- **Gruppenzertifizierung**

Die Gruppenzertifizierung soll nach dem Trilog-Vorschlag nicht nur in Drittländern, sondern auch in der EU erlaubt sein. Unternehmergruppen, die sich gemeinsam zertifizieren lassen, müssen neben anderen Kriterien entweder finanzielle Obergrenzen (für potentielle Zertifizierungskosten als Einzelunternehmen 2% der potenziellen Zertifizierungskosten und max. 25.000 Euro Bio-Umsatz bzw. 15.000 Euro Standard-Output) oder bestimmte Betriebsgrößen – 5 ha für landwirtschaftliche Betriebe, 0,5 ha für Gewächshäuser, 15 ha für reine Dauergrünland-Betriebe – einhalten. Die potenziellen Kosten für eine Einzelzertifizierung oder die Umsätze sind nur schwer feststellbar. Die 5 ha-Vorgabe funktioniert nicht als alleiniges Kriterium bei Betrieben mit Sonderkulturen wie Freilandgemüse oder intensivem Obstanbau. Das noch unbestimmte Kriterium der geographischen Nähe soll per Ermächtigung nachgeschärft werden, die zentralen Anforderungen an das interne Kontrollsystem der Unternehmergruppen werden ebenfalls erst später über einen delegierten Rechtsakt definiert.

Fazit: Die Kriterien für die Gruppenzertifizierung müssen nachgeschärft werden. Problematisch ist, dass die Ermächtigung nicht für Änderungen der Betriebsgrößen oder die Umsatzgrenzen greift. Die 5 ha-Grenze ist für Betriebe mit Sonderkulturen nicht zielführend, Umsätze oder potenzielle Zertifizierungskosten sind nur schwer festzustellen und haben in den EU-Staaten unterschiedliche Auswirkungen.

3. Importe

- **Umbau des Importregimes**

Das Importregime wird umgebaut: Die Anwendung gleichwertiger Standards soll zukünftig nur noch im Rahmen gegenseitiger Handelsabkommen möglich sein. Für bisher zugelassene Drittländer mit einseitigen Handelsabkommen gilt eine Übergangsfrist von fünf Jahren, dann müssen diese neu verhandelt sein. Mangelhaft bleibt die Transparenz beim Aushandeln von Handelsabkommen: Die bei der Revision diskutierten Transparenzregeln wurden wieder gestrichen.

Für Drittländer ohne Handelsabkommen ändern sich die Anforderungen: Dort soll zukünftig die Öko-Verordnung 1:1 angewendet werden und die Kontrollstellen auf dieser Grundlage zugelassen werden. Auch wenn dadurch die Zulassung vereinfacht wird, weil nicht mehr äquivalente Standards zugelassen werden müssen, entstehen durch die 1:1 Anwendung der Öko-Verordnung neue Hürden für Importe aus Entwicklungsländern. Denn Abweichungen von der auf Europa ausgerichteten Öko-Verordnung sind zukünftig bestenfalls bei den Betriebsmitteln möglich. Die umfangreichen Anforderungen der Öko-

Verordnung einschließlich der Dokumentationspflichten sind jedoch in Drittländern kaum umsetzbar. Wie die Kontrollen in Drittländern, in denen die Kontrollverordnung nicht gilt, umgesetzt werden sollen, bleibt völlig offen. Die Folge wird sein, dass im Vergleich zu heute noch mehr Umsetzungsdefizite bei Drittlandsimporten entstehen oder der Import aus Ländern ohne Handelsabkommen künftig deutlich erschwert wird.

- **Ziel verfehlt: Verbesserung der Umsetzung und der Überwachung in Drittländern**

Probleme bei der Sicherung der Integrität von Importen können durch verstärkte Anstrengungen in Richtung einer besseren Umsetzung der Grundregeln des ökologischen Landbaus in Drittländern und durch eine verbesserte risikoorientierte Kontrolle der Betriebe und Überwachung der Kontrollstellen besser gelöst werden als durch einen Umbau der Importregeln.

Solche Verbesserungen erreicht der Trilogvorschlag jedoch nicht. Das ursprüngliche Ziel der Revision, die Defizite bei den risikoorientierten Kontrollen durch Öko-Kontrollstellen in Drittländern zu beheben, wurde verfehlt. So bleiben auch in Zukunft trotz des erheblich höheren Risikos die risikoorientierten Kontrollen durch Drittlands-Öko-Kontrollstellen als auch die Intensität der Überwachung der Drittlands-Öko-Kontrollstellen, d.h. die Kontrolle der Kontrolle, deutlich hinter den Erfordernissen zurück. Dies schwächt die Glaubwürdigkeit von Bio-Importen aus Drittländern und erhöht das Betrugsrisiko.

Fazit: Es gibt keine Verbesserungen der Kontrollen von Drittlandsimporten. Das ist eine vergebene Chance bzw. sogar ein Rückschritt in punkto Sicherung der Integrität von Bio-Importen. Der Umbau der Importregeln kann zu möglichen Handelshemmnissen bei Ländern ohne Handelsabkommen führen. Das wird der entwicklungspolitischen Verantwortung Europas nicht gerecht. Besonders die Bauern aus ärmeren kleineren Ländern werden unter dieser Regelung leiden. Mit Blick auf die kritischen Debatten über Handelsabkommen der EU wurde eine wichtige Chance für mehr Transparenz bei Handelsabkommen verpasst. Mitgestaltungsmöglichkeiten für Parlament und Mitgliedsstaaten wurden damit vergeben.

4. Geltungsbereich

Der Geltungsbereich wird mit Anhang I um landwirtschaftsnahe Produkte erweitert. Damit bietet er eine Lösung für „Grenzfälle“ wie Heilkräuter, Heiltees, Presssäfte oder Bienenwachs an. Problematisch sind Produkte wie Salz, für die es bislang keine Produktionsregeln gibt. Bei Bienenpollen und Pflanzen aus Wildsammlung ist unklar, ob sie abgedeckt sind.

Fazit: Die Erweiterung des Geltungsbereichs bietet einerseits eine Lösung für bisherige Problemfälle und schafft andererseits Unklarheiten über die im Geltungsbereich liegenden Produkte und ihre Herstellung. Die Unklarheiten im Geltungsbereich erschweren aber auch den Schutz der Begriffe „bio“ und „öko“.

5. Umstellung

Die Umstellungsregeln sind in sich nicht konsistent. Hier werden die bisher bereits komplexen und schwer nachvollziehbaren Regeln noch komplizierter gestaltet: Es wird eine Umstellungs-Produktionseinheit neu eingeführt, die von einer Öko-Produktionseinheit und ggf. einer konventionellen Betriebseinheit innerhalb eines Betriebes abgegrenzt werden soll. Bisher erfolgte diese Abgrenzung über die Produkte. Die neue Regelung macht die Umstellung insbesondere beim Zukauf konventioneller Tiere komplizierter als bisher.

Die Auslobung von Umstellungswaren ist weiterhin möglich. Als Umstellungswaren können weiterhin pflanzliche Futtermittel und pflanzliche Lebensmittel (Monoprodukte) sowie Saatgut und Vermehrungsmaterial ausgelobt werden. Allerdings fehlt bei Saatgut und Vermehrungsmaterial eine verbindliche 12-Monats-Frist.

**Fazit: Die Umstellung wird erschwert, weil Betriebe eine abgegrenzte Umstellungs-
betriebseinheit haben müssen – mit förderrechtlichen Konsequenzen. Bei den Umstel-
lungswaren gibt es Unklarheiten bei der Vermarktung von Saatgut und Vermehrungs-
material.**

6. Ausnahmen und Auslaufristen

• Ausnahmen in Katastrophenfällen

Ausnahmeregelungen sollen künftig auf Katastrophenfälle begrenzt werden. Es gibt lediglich eine Ermächtigung für EU-weite Kriterien für Katastrophenfälle, nach denen Mitgliedsstaaten nationale Katastrophenfälle ausrufen und dann auch befristete Ausnahmeregelungen gewähren können. Alle weiteren bisher möglichen Flexibilitätstatbestände z.B. für Ausnahmen bei klimatischen, geographischen oder strukturellen Beschränkungen, zur Lösung spezieller Tierhaltungsfragen oder die potentielle GVO-Ausnahmemöglichkeit für Vitamine oder Mineralstoffe gibt es nicht mehr. Der Wegfall der GVO-Ausnahmemöglichkeit für Vitamine und Mineralstoffe führt dazu, dass im Falle von Engpässen bei der Versorgung mit Vitaminen für Lebens- und Futtermittel künftig keine Auffangregelung mehr vorhanden ist.

• Ausnahmen bei Nichtverfügbarkeit

Für die kritischen Inputs Saatgut, Tiere und Eiweißfuttermittel, für die es auch heute Ausnahmen für den Zukauf von konventionellen Herkünften im Fall der Nichtverfügbarkeit gibt, soll es zukünftig befristete Ausnahmeregelungen gelten:

Für **Saatgut und vegetatives Material, Küken und Zuchttiere** soll eine Auslaufrist von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung festgelegt werden, wobei adulte Zuchttiere zur Bestandserneuerung von dieser Auslaufrist ausgenommen sind. Per Ermächtigung kann die Auslaufrist für Saatgut und vegetatives Material, Küken und Zuchttiere zur Bestandserneuerung frühestens sieben Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung verlängert oder verkürzt werden. Die Ausnahme für adulte Zuchttiere zur Bestandserneuerung kann per Ermächtigung nach sieben Jahren beendet werden. Die Grundlage für die Anpassungen ist ein Bericht über die Verfügbarkeit von Saatgut und vegetativem Material, Zuchttieren und Küken, der fünf Jahre nach Inkrafttreten erstellt werden soll. Die feste Auslaufrist kann also entsprechend der Verfügbarkeit angepasst werden.

Für **Eiweißfutter** gibt es eine Auslaufrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung, wobei die Nutzung konventionellen Eiweißes auf Junggeflügel und Ferkel beschränkt wird. Diese Auslaufrist kann sieben Jahre nach Inkrafttreten auf der Grundlage eines Berichts über die Verfügbarkeit von Bio-Eiweißfutter verkürzt oder für maximal fünf Jahre verlängert werden. Gegenüber der jetzigen Regelung, die den Zukauf von konventionellem Eiweiß nur bis Ende 2017 erlaubt, ist eine Verlängerung eine Weiterentwicklung, allerdings dürfen bei Nichtverfügbarkeit von Bio-Eiweißfuttermitteln nur die Tiere, die wenig brauchen, mit konventionellen Proteinfuttermitteln versorgt werden. Dies hat Auswirkungen auf das Tierwohl der Monogaster.

Konventionelle **Aquakultur-Jungtiere** können bis maximal zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung zugekauft werden. Eine Verlängerungsmöglichkeit gibt es nicht, ein Bericht über die Verfügbarkeit von ökologischen Aquakultur-Jungtieren ist nicht vorgesehen. Trotzdem soll eine Aquakultur-Datenbank eingerichtet werden. Das passt nicht zusammen.

Fazit: Positiv zu werten ist, dass Ausnahmen wegen Nichtverfügbarkeit befristet weiter bestehen und dass die Auslaufristen je nach Verfügbarkeit angepasst werden können. Da jedoch absehbar ist, dass die Auslaufristen für einige Bereiche keinesfalls gehalten werden können (z.B. für vegetatives Vermehrungsmaterial und Saatgut bestimmter Kulturen) und Aspekte der Biodiversität nicht berücksichtigt werden, machen sie so keinen Sinn. Die Schwäche der Regelung liegt drin, dass die Datenbanken

für Saatgut und Geflügel und der stärkere Einsatz von Öko-Herkünften nicht ausreichend verbindlich sind. Bei Eiweißfutter ist die Beschränkung auf junge Tiere ein Rückschritt, die Verlängerung der Frist und die Verfügbarkeitsprüfung ein Fortschritt. Insgesamt ist die Versorgung mit Eiweißfutter unbefriedigend gelöst. Für Aquakultur-Jungtiere ist die Regelung in sich unlogisch. Der Wegfall weiterer Ausnahmemöglichkeiten ist insbesondere aufgrund des Wegfalls einer Ausnahmemöglichkeit für Vitamine und Mineralstoffe kritisch. Hier sollte unbedingt eine Auffangregelung vorgesehen werden.

7. Datenbanken

• Erweiterung der Saatgut-Datenbank

Der Geltungsbereich umfasst „plant reproductive material“ (PRM) und wird damit erweitert um vegetatives Material. Jungpflanzen („seedlings“) sind nicht konsistent ausgeschlossen. In der Datenbank soll zudem zwischen Bio und Umstellungsware unterschieden werden, das schafft zusätzlichen Aufwand und Unübersichtlichkeit. Die nationalen Listen für nur in Bio-Qualität verwendbare Sorten sind weiterhin nicht verbindlich, die Möglichkeit für Genehmigungen per Allgemeinverfügung fehlt bislang. Ausnahmegenehmigungen sollen auch künftig durch die Kontrollstellen erteilt werden.

Der Anwendungsbereich der Saatgut-Datenbank wird erweitert und damit der Aufwand erhöht, aber mehr Verbindlichkeit für die Nutzung der Datenbank und eine schrittweise Erhöhung des Einsatzes von öko-vermehrtem Saatgut wird nicht hergestellt. Damit werden bestehende Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Umsetzungen in den EU-Ländern verstärkt. Für die Einbindung von vegetativem Material müssen noch Qualitätskriterien für die einzelnen Kulturen und Sorten entwickelt werden.

• Neue Datenbank für Tiere

Auch für Tiere soll es künftig eine verbindliche Datenbank für alle Zuchttiere (Rinder, Pferde, Schafe, Ziegen, Schweine) und für Aquakultur-Jungtiere geben. Geflügelküken sind davon ausgenommen, dafür können die Mitgliedsstaaten freiwillig eine Datenbank einrichten. Frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten kann die Kommission die Küken-Datenbank verbindlich machen. Die Ausnahmegenehmigungen für den Tierzukauf sollen künftig durch die Kontrollbehörden erteilt werden.

Bei der neuen Datenbank für Tiere gibt es an entscheidender Stelle keine Verbindlichkeit – bei Geflügel – bzw. Datenbanken dort, wo sie aufwändig sind und nicht unbedingt notwendig. Eine Datenbank für Aquakultur-Jungtiere macht keinen Sinn, wenn konventionelle Jungtiere zukünftig nur noch für maximal zwei Jahre erlaubt werden können.

Fazit: Bestehende Wettbewerbsverzerrungen im Umgang mit der Saatgut-Datenbank werden eher verstärkt als gemindert. Die neue Tierdatenbank ist nicht sachgerecht und führt zu einem deutlichen Mehraufwand. Genehmigungen durch Behörden und der Wegfall der Allgemeinverfügungen führen zu einer deutlichen Erhöhung des Aufwands für Behörden und Bauern. Keine Verbesserung des Status Quo.

8. Öko-Züchtung und heterogenes Material

Folgende Neuerungen gegenüber der bestehenden Verordnung sind in dem Vorschlag enthalten, die den Einstieg in die Öko-Züchtung erleichtern und die Biodiversität erhöhen sollen:

- Die Kommission hat sich per Erklärung dazu verpflichtet, ein Experiment zur Festlegung von Kriterien für die Registrierung von öko-gezüchteten Sorten spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten der Verordnung durchzuführen.

- Erleichterungen für die Nutzung von ökologischem heterogenem Material sind neu in die Öko-Verordnung aufgenommen worden, um die Biodiversität auf den Betrieben zu erhöhen.

Fazit: Die Impulse in Richtung öko-gezüchtete bzw. öko-geeignete neue Sorten und ökologisches heterogenes Material sind begrüßenswert und ein Fortschritt gegenüber heute. Allerdings hätte sich durch eine Erhöhung der Anforderungen zum Einsatz von öko-vermehrten Sorten indirekt mehr erreichen lassen, da hieraus auch Impulse für die Öko-Züchtung zu erwarten sind. Die Einschränkung auf ökologisches heterogenes Material beschränkt die zukünftigen Möglichkeiten, heterogenes Material zu nutzen. Entscheidend wird sein, die Verwendung heterogenen Materials tatsächlich ohne zusätzliche Gebühren und aufwendige Verwaltungsverfahren zu ermöglichen.

9. Gewächshausanbau und Topfpflanzen

Für bestehende Gewächshäuser mit besonderen Beet-Behältern („demarcated beds“) in Skandinavien ist eine auf zehn Jahre befristete Ausnahme in dem Vorschlag enthalten. Neue Gewächshäuser mit nicht bodengebundenen Verfahren in diesen und anderen EU-Ländern sind nicht erlaubt. Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung will die Kommission einen Bericht zur Nutzung von „demarcated beds“ in Gewächshäusern vorlegen und daraus weitere Regeln für Gewächshäuser ableiten.

Für Topfpflanzen ist eine neue EU-weite Regelung geschaffen worden, die zumindest für Jungpflanzen sowie Kräuter und Zierpflanzen im Topf Rechtssicherheit bringt. Allerdings fallen Gemüse und Obst, die im Topf an den Endverbraucher verkauft werden, nicht unter diese Regelung und können damit als Topfpflanzen künftig nicht mehr verkauft werden.

Fazit: Die Regelung zum Gewächshausanbau ist sinnvoll, da sie den bodengebundenen Anbau von Bio-Pflanzen dort fest schreibt. Das ist eine Verbesserung gegenüber dem heutigen Stand, wo dieser Bereich nicht geregelt ist und deshalb nicht-bodengebundene Verfahren zunehmen. Die neue Regelung zu Topfpflanzen bringt Rechtssicherheit für Jungpflanzen sowie Kräuter und Zierpflanzen, aber verhindert gleichzeitig die Vermarktung von Gemüse- und Obstpflanzen im Topf, was nicht sachgerecht ist.

10. Zulassung von Betriebsmitteln und Zutaten

Im Zulassungsartikel 19 bleiben die **Zulassungskriterien** für Betriebsmittel und Stoffe weitgehend so wie bisher. Allerdings gibt es zwei wichtige Änderungen für die Positivlisten: Eingereichte Dossiers als Grundlage für die Evaluation der Stoffe müssen veröffentlicht werden und die Positivlisten sollen künftig regelmäßig aktualisiert werden. Beides sind echte Weiterentwicklungen im Vergleich zur jetzigen Regelung. Die Aktualisierung der Listen erfolgt auch künftig gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten per Durchführungsrechtsakt, zur Änderung der Zulassungskriterien und Zulassungskategorien ist ein delegierter Rechtsakt vorgesehen. Beides ist sachgerecht.

Bei den möglichen **Zulassungskategorien** gibt es zwei entscheidende Schwachpunkte: Es fehlt eine Zulassungsmöglichkeit für Grundstoffe zur Gesunderhaltung von Pflanzen, obwohl die Grundstoffe eine hohe Bedeutung im Ökolandbau haben und auch vor kurzer Zeit erst explizit in die Liste zugelassener Pflanzenschutzmittel aufgenommen wurden. Die zweite kritische Änderung betrifft die Weinherstellung. Es gibt im Entwurf keine Zulassungsmöglichkeit mehr für önologische Verfahren und Behandlungsstoffe. Damit entfielen künftig die Positivliste für die Weinbereitung, und alle nach Weinrecht zugelassenen önologischen Verfahren und Behandlungsstoffe wären einsetzbar. Das passt weder zu den Regeln im Weinkapitel in Anhang II Teil V, wo immer wieder auf eine beschränkte Liste für Bio-Wein Bezug genom-

men wird, und entspricht auch nicht der bisherigen Praxis und Verbrauchererwartung. Dies scheint ein unbeabsichtigter Fehler zu sein.

Problematisch ist die **Öffnungsklausel** in Art. 7 (1b), dass Stoffe für andere, nicht in der Öko-Verordnung geregelte Zwecke erlaubt sind, wenn sie den Grundsätzen entsprechen. Dadurch wird das Prinzip der Evaluation und Zulassung von Betriebsmitteln und Stoffen in definierten Bereichen und klaren Positivlisten gefährdet, weil nicht mehr klar ist, für welche Stoffe die Verordnung gelten kann und für welche nicht und was evaluiert werden muss und was nicht. Unter diese Regelung könnten theoretisch alle möglichen Substanzen fallen, vom Kraftstoff für Traktoren bis hin zu in der Landwirtschaft verwendeten Folien.

Fazit: Die Änderungen zur Veröffentlichung und zur regelmäßigen Aktualisierung der Positivlisten schaffen mehr Transparenz und sind ein wichtiger Fortschritt gegenüber der jetzigen Regelung. Kritisch sind jedoch die fehlende Erwähnung der Zulassungsmöglichkeiten für Grundstoffe sowie der zulässigen önologischen Verfahren und Mittel, die dringend ergänzt werden müssen. Die Öffnungsklausel in Art. 7 steht im Widerspruch zum Prinzip der Evaluation und Zulassung von Betriebsmitteln und Stoffen und schafft eine hohe Rechtsunsicherheit, die auch das Verbrauchervertrauen untergraben kann.

11. Zulassung neuer Standards

Für Produkte, die nicht unter Pflanze, Tier (die bisher enthaltenen Tierarten), Futter, Lebensmittel, Hefe, Wein fallen, kann die Kommission für diese Bereiche neue Regeln erlassen. Macht sie davon nicht Gebrauch, so dürfen sowohl Mitgliedstaaten nationale Standards schaffen als auch Unternehmen eigene Standards definieren und anwenden, wenn diese den Prinzipien der Öko-Verordnung entsprechen. Im Unterschied zu heute entfällt bei den Unternehmensstandards eine nationale Anerkennung. Ganz konkret würde das bedeuten, dass Unternehmen z.B. Bio-Salz nach eigenem Standard auf den Markt bringen könnten. Da die o.g. Kategorien sich nicht gegenseitig ausschließen (Wein und Hefe sind auch Lebensmittel), können theoretisch auch für weitere Lebensmittelgruppen neue Standards geschaffen werden.

Fazit: Die Option, dass Unternehmen eigene Standards anwenden dürfen, kann die Glaubwürdigkeit von Bio gefährden. Gegenüber der bisherigen Regelung, nach der Mitgliedstaaten nationale Regeln aufstellen und private Standards anerkennen dürfen, ist das Schutzniveau künftig geringer. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass für weitere Lebensmittelgruppen gesonderte Standards geschaffen werden.

12. Tierhaltung

Die speziellen Tierregeln sind mit Ausnahme der Vorgaben für Stall- und Auslaufflächen mit ins Basisrecht aufgenommen worden. Das bedeutet, dass der Vorschlag neben den allgemeinen Anforderungen an die Tierhaltung auch schon spezielle Vorgaben für Rinder, Pferde, Schafe, Ziegen, Kaninchen, Schweine, Geflügel und Wild enthält. Die Aufnahme dieser Vorgaben ins Basisrecht stellt eine neue Verbindlichkeit her. Insbesondere dort, wo keine Ermächtigungen zur Weiterentwicklung vorhanden sind, werden die Tierhaltungsregeln zementiert und notwendige Weiterentwicklungen erschwert.

• Neue Regeln für Kaninchen und Wild

Neue Regeln für Wild und Kaninchen sind ohne fachliche Diskussion ins Basisrecht aufgenommen worden. Das führt in den Vorschlägen zu einigen nicht sachgerechten Anforderungen. So sind beispielsweise für Hirsche Ställe im Winter vorgeschrieben, obwohl dies bei Wild unsinnig und tierschutzwidrig ist. Auch die Regeln zur Fütterung sind nicht auf Hirsche zugeschnitten. Besonders kritisch ist jedoch, dass obwohl noch keine Erfah-

rungen mit der Anwendung dieser Regeln vorliegen, diese mit Ausnahme der Größen für Stall- und Auslaufflächen nur im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geändert werden können.

- **Änderungen in der Geflügelhaltung**

siehe Punkt 13

- **Stall- und Auslaufflächen**

Die Festlegungen der Besatzdichten und Mindestflächen für Ställe und Ausläufe steht noch aus. Diese Festlegungen folgen noch per Durchführungsrechtsakt, d.h. im bisherigen Beschlussverfahren mit Zustimmung der Mitgliedsstaaten. Dies ist gegenüber einer voreiligen Festlegung im Basisrecht zu begrüßen, aber natürlich haben Öko-Tierhalter erst dann Rechtssicherheit, wenn diese Vorgaben mit massiven Auswirkungen auf alle bestehenden und zukünftigen Haltungssysteme beschlossen sind.

Kritisch ist, dass eine Vorgabe zur Begrenzung der Spaltenanteile im Stall bei Rindern und Schweinen entfallen ist. In der heutigen Verordnung sind die Spaltenanteile auf max. 50% begrenzt. Verpasst wurde die Chance, Klarheit zur Größe von Auslaufüberdachungen zu schaffen. Zudem vermissen wir eine Regelung, dass die Flächenanforderungen für Innen- und Außenflächen auch in der Summe erfüllt werden dürfen. Dies ist wichtig, um eine Lösung für Ställe in aufgelöster Bauweise mit nicht zuordenbaren Innen- und Außenflächen bzw. nicht zuordenbaren Funktionsbereichen zu ermöglichen. So sind beispielsweise in Schweineställen mit Außenklimabedingungen die Innenflächen kleiner als gefordert (nur Liegeraum zum Schlafen, der dem Wärmebedarf der Tiere gerecht wird), dafür aber die Außenfläche mit Futtermitteln und Bewegungsmöglichkeit viel größer als gefordert. Solche innovativen und besonders tiergerechten Haltungsverfahren sind nun gefährdet.

- **Weidegang und Auslauf**

Die Regeln für Weidegang und Auslauf sind so wie sie im Vorschlag enthalten sind in sich nicht konsistent, weil immer wieder unterschiedliche Formulierungen benutzt werden (z.B. in Anhang II Teil II Punkte 1.4.1 e), 1.7.3 und 1.8.1.1.). Dies schafft Unklarheiten und leistet unterschiedlichen Auslegungen Vorschub, deshalb sollten die Formulierungen im Sinne von Anhang II Teil II 1.4.1 e) vereinheitlicht werden. Positiv ist, dass stärker zwischen Wiederkäuern sowie Schweinen und Geflügel unterschieden wird und nur für Wiederkäuer Zugang vorzugsweise zu Weide und andernfalls zum Auslauf gefordert wird, sofern es die Umstände nicht anders erlauben. Für Schweine und Geflügel ist je nach Bedingungen der Zugang zu Grünausläufen zu ermöglichen. Für Schweine und Geflügel ist aber weiterhin nicht eindeutig geklärt, dass nicht ein permanenter Zugang notwendig ist, sondern dieser je nach tierspezifischen Bedürfnissen, Tageszeit und je nach betrieblichen Gegebenheiten gewährleistet werden kann.

- **Kombinationshaltung**

Für die Kombinationshaltung, bei der zeitweise das Anbinden von Rindern genehmigt werden kann, gibt es künftig eine EU-weit gültige Definition für Kleinbetriebe: Sie kann in Betrieben mit 50 Tieren exklusive Nachzucht genehmigt werden. Das ist zwar gegenüber der bisher in Deutschland üblichen Auslegung für Kleinbetrieb eine deutliche Erhöhung, hat aber den Vorteil, dass die gewählten Grenzen EU-weit verbindlich sind.

- **Eingriffe**

Das Kupieren von Schnäbeln und das Kupieren von Schwänzen sollen weiter zugelassen bleiben. Das ist sowohl aus Sicht des Tierwohls als auch mit Blick auf die Verbrauchererwartungen kritisch zu bewerten, weil das Bio-Recht hinter aktuelle Tierschutzanforderungen zurückzufallen droht. Hier hätten wir Fortschritte erwartet.

- **Regionales Futter**

Eine EU-weite Definition des Begriffs „Region“ gibt es weiterhin nicht, sodass die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen bei regionalem Futter in Europa fortbestehen werden. Die geplante Anhebung der Prozentsätze für regionales Futter wird diese Situation verschärfen, weil bisher in Deutschland ein Bundesland samt angrenzenden Nachbarregionen als Region gilt, während andere Länder die gesamte EU als Region definieren. Die schon vorhandenen Wettbewerbsverzerrungen bleiben dadurch erhalten. Eine engere Bindung zwischen Tieren und Futterflächen und ein einheitlicheres Vorgehen werden nicht erreicht.

- **Eiweißfutter und Tierzukauf**

siehe Punkt 6

- **Wanderschäferie**

Die zugelassene Weidezeit auf konventionellen Weiden bzw. der Anteil von konventionellem Futter für Zeiten der Transhumanz ist auf 35 Tage bzw. 10% begrenzt worden. Diese Vorgaben sind zu niedrig, um Wanderschäferie zu ermöglichen, die ohne Bio vom Aussterben bedroht ist.

- **Aquakultur**

Siehe Punkt 14

- **Übergangsregeln**

Es gibt keinerlei Übergangsregelungen für bestehende Betriebe und auch keine Ermächtigung dafür, Übergangsregeln zu schaffen. Je nachdem, welche neuen Regeln auf Öko-Tierhalter zukommen, ist das sehr kritisch. Für alle Änderungen, die bauliche Veränderungen nach sich ziehen, müssen lange Übergangszeiten vorgesehen werden.

Fazit: Bei den neuralgischen Punkten Tierzukauf und Eiweißfutter gibt es Fortschritte gegenüber der bestehenden Verordnung (siehe Punkt 6) sowie mehr Klarheit bei der Definition Kleinbetriebe. Es bleiben aber eine Reihe von kritischen Punkten: Inkonsistente Weiterentwicklung der Geflügelregeln (s.u.), Aufnahme von Regeln für Kaninchen und Wild ohne fachliche Prüfung, ebenso im Bereich Aquakultur. Unbefriedigend bleiben auch die Regelungen zu regionalem Futter, zur Wanderschäferie sowie die Zulassung des Schnäbelkupierens. Übergangsregeln fehlen vollständig.

13. Geflügelhaltung

Die Regeln für Geflügel sind in die Basisverordnung aufgenommen worden. Allerdings nur unvollständig, weil Regeln zu Brütereien, zur Aufzucht von Junggeflügel und Festlegungen zu den unterschiedlichen Mastgeflügelarten fehlen. Auch die Festlegungen zu Stallgrößen und Ausläufen in der Geflügelhaltung stehen noch aus. Dafür ist eine Ermächtigung vorgesehen, nicht aber für grundsätzlichere Ergänzungen in den Geflügelregeln, die für eine stärkere Harmonisierung in diesem Bereich notwendig sind. Dadurch ist eine Weiterentwicklung der Geflügelregeln erschwert, obwohl die Geflügelhaltung unstrittig einer der Bereiche ist, der dringend einer Weiterentwicklung bedarf, um bestehende Wettbewerbsverzerrungen abzubauen und die Entwicklung der Branche zu begleiten.

Auch wenn es in dem Entwurf positive Änderungen gibt (z.B. ist zukünftig eine Veranda in der Geflügelhaltung erlaubt und auch als Auslaufersatz für Junggeflügel zulässig), vermissen wir in sich stimmige Anforderungen für die verschiedenen Geflügelarten, Lebensalter und Stalltypen. Beim Tierwohl gibt es keine Verbesserungen: Das Kupieren der Schnäbel ist weiterhin zugelassen. Es gibt immer noch keine Begrenzung für Legehennenställe, sodass sehr große Ställe nicht unterbunden werden. Durch die Klarstellung bei Stallabteilen entsteht mehr Rechtssicherheit für Ställe mit mehr als 3000 Legehennen. Bei Mastgeflügel entspricht die Begrenzung dem Status Quo. Konventionelle Küken können bis drei Tage zugekauft

werden, allerdings befristet auf 15 Jahre. Eine Datenbank für Öko-Küken ist nicht verbindlich, wäre aber für eine Übersicht über die Verfügbarkeit sinnvoll. Die Regelung zur Ruhezeit des Auslaufs bis zur Regeneration der Pflanzendecke vor einer Neubelegung des Stalls ist praxisfern und nicht umsetzbar und wird die Bio-Geflügelhaltung massiv beeinträchtigen.

Fazit: Die Festlegung der Geflügelregeln im Basisrecht ohne Ermächtigung für eine umfassende Weiterentwicklung ist ausgesprochen problematisch. Künftige Änderungen werden dadurch erschwert. Die Geflügelregeln wurden partiell an den Status Quo angepasst. Wichtige innovative Weiterentwicklungen fehlen. Gleichzeitig sind Fehlentwicklungen wie übergroße Bio-Legehennenställe oder die Wettbewerbsverzerrungen beim Zukauf konventioneller Küken nicht behoben und das Kupieren von Schnäbeln weiter zulässig. Gemessen an dem dringenden Reformbedarf bleibt dieser Vorschlag weit hinter den Erwartungen zurück.

14. Aquakultur

Die Aquakultur-Regeln sind sehr detailliert in den Basistext aufgenommen worden. Gegenüber den bestehenden Regeln fehlen hauptsächlich die Tabellen mit Anforderungen für die verschiedenen Fischarten. Da Aquakultur einer der Bereiche ist, der nur wenig im Fokus stand und kaum fachlich diskutiert wurde, gibt es einige problematische Regeln:

Fütterung von karnivoren Fischen

Die geänderten Fütterungsregeln für karnivore Fischarten in Anhang II Teil III Punkt 4.1.3.3 sind mit den ökologischen Grundsätzen nicht vereinbar. So ist nach dem neuen Vorschlag die berechtigterweise stark kritisierte Gammelfischerei ohne Mengenbegrenzung zugelassen. Nicht nachhaltige Fütterungssysteme, die auf Ganzfischmehl setzen, sind damit möglich. Weitere problematische Regeln sind ein vorgeschriebener Mindestanteil für Fischmehl und Fischöl in Kombination mit der Begrenzung des Pflanzenmaterials, die nicht nur unzeitgemäß sind, sondern mit der Begrenzung der Pflanzenbestandteile sogar hinter die konventionelle Aquakultur zurückfallen. Für die Aufzuchtphase fehlen ebenfalls durchgängige Fütterungsregeln.

Aquakultur-Jungtiere

Der Einsatz von konventionellen Aquakultur-Jungtieren ist nicht konsistent geregelt: Einerseits soll eine Datenbank über die Verfügbarkeit geführt werden, andererseits gibt es nur eine nicht verlängerbare Genehmigung für Mitgliedsstaaten, den Zukauf konventioneller Jungtiere bis maximal zwei Jahre nach Inkrafttreten zu erlauben. Die Frist ist auch zu kurz, um den Aufbau von neuen Betrieben zu ermöglichen (siehe Punkt 6 und 7). Das Problem bleibt: Beim Pangasius (und diversen anderen Arten) gibt es keinerlei Öko-Jungtiere, dort kann die Quote schon jetzt nicht eingehalten werden. Bei dieser Festlegung sind weder die Einschätzung über EGTOP noch die Ergebnisse des EU-finanzierten Projektes OrAqua berücksichtigt worden.

Muscheln

Die Anforderung in Anhang II Teil III Nr. 4.1.3.2., dass die Gebiete für die Produktion von Schalentieren einen hohen ökologischen Status im Sinne der Gewässerschutz-Richtlinie 2000/60 haben müssen, führt dazu, dass in weiten Teilen Europas die Produktion von Schalentieren nicht mehr möglich sein wird, weil ein hoher ökologischer Status bedeutet, dass die Gewässer weder physikalisch-chemisch noch hydromorphologisch durch den Menschen überformt, also quasi komplett natürlich sind. In Mitteleuropa gibt es kaum Gewässer, die diese Anforderungen erfüllen können, daher muss dies dringend korrigiert werden. Sie könnten sonst dazu führen, dass sie von einer Produktion in natürlichen Gewässern wegführt und einer Muschelproduktion in geschlossenen Kreislaufanlagen Vorschub leistet.

Fazit: Die Überarbeitung der Aquakultur-Regeln geht in die falsche Richtung und kann den Fortbestand der ökologischen Aquakultur gefährden.

15. Verarbeitung von Lebensmitteln

Die allgemeinen Verarbeitungsregeln für Lebensmittel, z.B. die Auflage zur Trennung von bio und konventionell oder zum Zwillingsverbot für Zutaten, bleiben in weiten Teilen wie bisher. Neu ist ein Verbot zum Einsatz von Nanomaterialien in der Lebensmittelverarbeitung. Die grundsätzlichen Anforderungen an die Zusammensetzung von Bio-Lebensmitteln gelten unverändert weiter: Bio-Lebensmittel müssen überwiegend aus Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs bestehen, es dürfen nur zugelassene Zusatz- und Hilfsstoffe eingesetzt werden etc. Deutliche Änderungen gibt es bei Aromen, sowohl beim Einsatz natürlicher konventioneller Aromen als auch durch die Einführung von Herstellungsregeln für Bio-Aromen. Geändert wurde auch die Regelung zur Supplementierung in Babynahrung. Zutaten, die in Bio-Qualität nicht verfügbar sind, dürfen nur nach EU-weiter Zulassung oder nach nationaler Genehmigung eingesetzt werden. Das Färben von Eiern ist künftig EU-weit zulässig.

- **Nano-Verbot**

Bei der Lebensmittelverarbeitung sollen künftig alle Arten von technisch hergestellten Nanomaterialien in Bio-Lebensmitteln verboten werden, ohne dass diese Stoffe evaluiert werden. Nicht nur widerspricht ein grundsätzlicher Ausschluss von technisch hergestellten Nanomaterialien der bisherigen Praxis der Evaluation von Stoffen, er kann auch dazu führen, dass traditionell eingesetzte Zusatzstoffe mit Nanofractionen künftig nicht mehr genutzt werden dürfen. Da bisher eine Kennzeichnung der Nanomaterialien nicht umgesetzt ist, ist das Nano-Verbot in der Öko-Verordnung quasi nicht umsetzbar – und hinsichtlich seiner Konsequenzen auch nicht abschätzbar.

- **Neue Aromenregeln**

Für den Einsatz konventioneller Aromen gilt künftig: Es dürfen nur natürliche Aromen und natürliche Aromastoffe verwendet werden, die gemäß der Aromen-Verordnung entweder ausschließlich oder zu mindestens 95% aus der namensgebenden Pflanze, dem namensgebenden Tier oder dem namensgebenden Lebensmittel bestehen. Natürliche Aromen oder Aromastoffe mit geringeren Anteilen sind nicht zulässig.

Zudem sind Regeln für die Herstellung von Öko-Aromen neu in die Verordnung eingeführt worden. Das ist eine Chance, Öko-Aromen besser zu verankern, als in der aktuellen Öko-Verordnung. Allerdings funktioniert die 95%-Regel für die aromagebenden Komponenten nicht gut, weil die aromagebenden Komponenten schon in deutlich geringeren Bestandteilen als 5% den Charakter des Öko-Aromas prägen und ggf. überformen können. Hier hätten wir uns eine 100%-Regel gewünscht, denn dies wäre auch ein Fortschritt gegenüber der bestehenden Verordnung.

- **Supplemente in Babynahrung und Lebensmitteln**

Vorgeschlagen ist eine zweigeteilte Regelung für den Einsatz von Supplementen in Bio-Lebensmitteln: Durch den Verweis auf die Richtlinien für Babynahrung ist die Herstellung von Bio-Babynahrung mit Supplementen weiterhin möglich und stellt für Babynahrungshersteller wieder Rechtssicherheit her. Denn eine durchaus umstrittene Auslegung der EU-Kommission hatte den Einsatz von Supplementen in Bio-Babynahrung in Frage gestellt. Bei anderen Lebensmitteln (außer Babynahrung) können Supplemente dann eingesetzt werden, wenn sie gesetzlich gefordert sind.

- **Konventionelle Zutaten**

Konventionelle Lebensmittelzutaten können auch künftig von der Kommission zugelassen werden, wenn sie nicht verfügbar sind. Die EU-weite Positivliste soll fortgeführt werden. Neu festgelegt ist jedoch, dass diese Liste zukünftig jährlich überprüft werden soll, da die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, dass diese Liste schon zehn Jahre nicht aktualisiert wurde und veraltet ist. Eine regelmäßige Überprüfung der Liste wäre also ein deutli-

cher Fortschritt. Zudem können die Mitgliedsstaaten bei nationalen Engpässen bei Zutaten befristet (maximal drei Mal für jeweils sechs Monate) konventionelle Zutaten genehmigen. Die anderen Mitgliedsstaaten werden informiert und haben eine Einspruchsmöglichkeit.

Fazit: Die Verarbeitungsregeln entsprechen in vielen Punkten dem Status Quo und sind an wenigen Stellen gezielt weiterentwickelt worden. Ein grundsätzliches Nano-Verbot ohne Evaluation der eingesetzten Stoffe halten wir für kritisch, da es entweder zu Problemen führt oder nicht umgesetzt werden kann. Die Änderungen bei Aromen und zur Einführung von Herstellungsregeln für Öko-Aromen sind positiv und besser als heute. Die neue Regelung zu Supplementen ist für Babynahrungshersteller ein eindeutiger Fortschritt in punkto Rechtssicherheit gegenüber der aktuellen Rechtslage. Eine jährliche Überprüfung der EU-Liste für konventionelle Zutaten ist dringend notwendig, allerdings hat sich der Sektor aufgrund der mangelnden Flexibilität für die Abschaffung der EU-Liste und nationale Genehmigungen eingesetzt.

16. Kennzeichnung

Bei der Bio-Kennzeichnung von Lebensmitteln ändert sich nur wenig: Die Auslobung von Bio-Produkten nach der 95%-Regel, die Auslobung von Zutaten und die Sonderauslobung von Fisch und Wild bleiben erhalten.

Änderungen gibt es beim EU-Logo und bei der Herkunftsangabe: Das EU-Logo wird eine amtliche Attestierung im Sinne der Kontroll-Verordnung, die von Unternehmen unter Überwachung der Behörden ausgestellt werden kann. Bei der Herkunftskennzeichnung werden die Toleranzen von 2% auf 5% angehoben und die Möglichkeit einer regionalen Auslobung eingeführt.

Die Auslobung von Umstellungswaren ist bei pflanzlichen Erzeugnissen weiterhin möglich, wobei bei Saatgut und Vermehrungsmaterial im Unterschied zu pflanzlichen Lebens- oder Futtermitteln keine 12-monatige Umstellungszeit gefordert ist (siehe Punkt 5). Für die Auslobung von Futtermitteln fehlen bisher detaillierte Festlegungen, eine Ermächtigung zur Ergänzung dieser Regeln gibt es nicht.

Gänzlich neu ist, dass es gemäß Art. 21a künftig eine Bio-Auslobung für im Ökolandbau zugelassene Dünger und Pflanzenschutzmittel geben soll. Allerdings enthält der Vorschlag für die Bio-Zertifizierung von Düngern oder Pflanzenschutzmitteln keinerlei Anforderungen.

Fazit: Die Änderungen zur Herkunftsangabe sind positiv, weil sie eine wahrhaftigere Auslobung ermöglicht. Beim EU-Logo besteht das Risiko, dass der neue Status als amtliche Attestierung zu mehr behördlichem Aufwand und unsinniger Bürokratie führen wird. Die Vermarktung von Umstellungswaren ist mit Unklarheiten bei Saatgut und Vermehrungsmaterial weiter möglich. Die neue Bio-Kennzeichnung von Betriebsmitteln beseitigt einerseits bestehende Unklarheiten innerhalb der EU, ist aber andererseits so nicht umsetzbar, weil verbindliche Kriterien für eine künftige Bio-Zertifizierung von Düngern und Pflanzenschutzmitteln fehlen.

17. Ermächtigungen

Mit der neuen Verordnung wird die Anpassung an den Vertrag von Lissabon vorgenommen und die zukünftigen Entscheidungsverfahren werden festgelegt. Diese Anpassung wurde in der bestehenden VO noch nicht vorgenommen.

In dem Vorschlag sind insgesamt 60 Ermächtigungen enthalten, davon 34 delegierte Rechtsakte und 26 Durchführungsrechtsakte. Dies sind ungefähr doppelt so viele wie in der heutigen Öko-Verordnung. Die Ermächtigungen sind notwendig, weil viele Produktionsregeln wie die Positivlisten für im Ökolandbau zugelassene Betriebsmittel und für die Herstellung

von Lebensmitteln, Hefe und Wein noch fehlen. Wie in Punkt 12 und 13 ausgeführt, fehlen z.B. die Festlegungen für Mindestgrößen für Ställe und Ausläufe bzw. für die Besatzdichten in der Öko-Tierhaltung. Insgesamt 26 Ermächtigungen sind für den Bereich der Produktionsregeln vorgesehen. Einerseits besteht damit für Betriebe und Unternehmen Rechtsunsicherheit bis mindestens 2025, die aufgrund der unklaren Bedingungen und fehlenden Übergangsregeln die Umstellungsbereitschaft auf den Ökolandbau bremsen wird. Andererseits ist es auch problematisch, wenn Ermächtigungen fehlen oder zu eng gefasst sind, wie es insbesondere bei Geflügel, Kaninchen, Wild der Fall ist, weil dann eine flexible Weiterentwicklung der Regeln erschwert wird. Wichtige Ergänzungen der Verordnungen erfolgen insbesondere über die Ermächtigungen zu Vorsorgemaßnahmen (in Art. 20 und im Verarbeitungskapitel). Doch auch in den Kapiteln zur Kontrolle und zu Importen entsteht erst durch die Ermächtigungen die notwendige Detailtiefe in der Verordnung.

Fazit: Nach wie vor gibt es viele Ermächtigungen, die die Rechtsunsicherheit über die künftigen Regeln erhöhen. Auf der anderen Seite ist es wichtig, dass insbesondere in Bereichen, wo hoher Änderungsbedarf besteht, die Flexibilität für Weiterentwicklungen durch Ermächtigungen erhalten ist. Falls die Verordnung so abgestimmt wird, werden in den nachgelagerten Rechtsakten noch viele Klärungen notwendig sein.

II Gesamtbewertung

Rat und Parlament ist es gelungen, eine Reihe von unsinnigen Vorschlägen aus der Gesetzesvorlage der EU-Kommission zu tilgen. Allerdings ist es trotz engagierter Verhandlungen auch im Trilog nicht gelungen, zu einem Text zu kommen, der den Maßstäben des Gesetzgebers selbst gerecht wird. Wichtige Entwicklungsanliegen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft wurden nicht aufgegriffen und es entsteht unsinnige Rechtsunsicherheiten für Bio-Unternehmer. Die vollständige Neufassung der Texte führt auch dort zu Rechtsunsicherheiten, wo keine substantziellen Änderungen beabsichtigt sind

Besonders kritisch ist die einseitige Fokussierung auf Kontaminationen, die andere mögliche Abweichungen bei der Kontrolle der Bio-Qualität weniger stark gewichtet. Damit wird der moderne prozessorientierte Ansatz der Bio-Kontrolle ausgehöhlt. Nicht gelungen ist es in entscheidenden Bereichen, die Grundlagen für eine stärker harmonisierte Umsetzung zu schaffen, was Wettbewerbsverzerrungen im Bio-Markt verstärken wird. Auch die Ausweitung des jährlichen Kontrollzyklus auf 24 Monate ist nicht geeignet, das Verbrauchervertrauen in Bio zu stärken.

Die neuen Regeln zur Bio-Kontrolle sind an die neue Kontrollverordnung angepasst und setzen den Fokus künftig stärker in Richtung amtlicher Kontrolle. Die Änderungen zur jährlichen Kontrolle, zur Finanzierung von Kontrollen und zum Ausstellen von Bescheinigungen gefährden jedoch das bewährte zweistufige Kontrollsystem und untergraben so den Verbraucherschutz.

Die neuen Regelungen für Importe aus Drittstaaten greifen nicht dort, wo tatsächlicher Handlungsbedarf besteht: bei der Verschärfung der Überwachung von Kontrollstellen und Betrieben, die nicht auf EU-Niveau ist. Die künftig vermeintlich gleichen Regeln für die Bio-Produktion in der EU und in Drittländern ohne Bio-Handelsabkommen geht zu Lasten der ärmeren Länder und ihren Bauern, die künftig weitaus schwieriger Bio-Lebensmittel in die EU liefern können, ohne dass sich dadurch die Sicherheit der Bio-Produktion verbessern wird.

In vielen Bereichen kann eine abschließende Bewertung noch nicht erfolgen, da es 60 nachgelagerte Rechtsakte gibt, die das Basisrecht ergänzen werden. Mit der fehlenden Einschätzbarkeit ist auch Rechtsunsicherheit verbunden, die sich negativ auf die Umstellungsbereitschaft und auf Investitionen im Bio-Bereich auswirken kann und somit Wachstum und Beschäftigung verhindert.

Bei den Produktionsregeln für die Landwirtschaft enttäuschen insbesondere die Regelungen zu Spaltenböden in Ställen, das fehlende Verbot des Schnäbel-Kupierens beim Geflügel und Änderungen in Spezialbereichen wie Geflügel, Wild oder Aquakultur sowie das Fehlen von Übergangsregeln. Die Verlängerung der Ausnahmen für die Verwendung von konventionellen Tieren und Saatgut in Anpassung an die Verfügbarkeit ist positiv, allerdings sind die neuen Regeln für Datenbanken nicht funktional und es fehlt ein ambitionierter Ansatz für eine schrittweise Anhebung der Verwendung von Biosaatgut. Die Beschränkung der konventionellen Eiweißfuttermittel auf den Jungtierbereich bei gleichzeitiger Unterversorgung mit Öko-Eiweißfuttermitteln in der EU wird erhebliche Probleme bei der Rationsgestaltung für eine ausgewogene Fütterung verursachen.

Sinnvolle Weiterentwicklungen gibt es beim Geltungsbereich, für den Gewächshausanbau, bei den Regelungen zu Aromen und zur Supplementierung von Babynahrung. Wichtig ist auch die Sicherung der Möglichkeit, 5 % Eiweißfuttermittel aus konventioneller Herkunft nutzen zu können, wenn Bio-Ware knapp ist. Wichtig ist auch, dass es gelungen ist, die Bio-Kontrolle weiterhin im Bio-Recht zu verankern und dass der Vorschlag hinsichtlich der Entscheidungsverfahren an den Vertrag von Lissabon angepasst wird.

Im Vergleich zum bestehenden Bio-Recht können die positiven Aspekte des vorliegenden Verordnungsentwurfes dessen Defizite insgesamt nicht aufwiegen. Die Ziele, die die EU-Kommission für das Gesetzgebungsverfahren formuliert hat, und die Anforderungen, die Bundesrat und Bundestag aufstellten, sind weitgehend nicht erfüllt. Viele Anliegen könnten ohne weiteres im Rahmen des bestehenden Öko-Rechts umgesetzt werden.

Besonders problematisch bleiben die Regelungen in Artikel 20 b, die für zahlreiche Betriebe und das Kontrollsystem massive negative Auswirkungen mit sich bringen würden. Ohne die dort erforderlichen Veränderungen darf der Verordnung nicht zugestimmt werden.

Berlin, 27.9.2017

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin
Tel. 030.28482300 Fax 030.28482309 info@boelw.de www.boelw.de