



Revision der Öko-Verordnung - Stellungnahme der Konferenz der Kontrollstellen KdK e V.

Die Konferenz der Kontrollstellen KDK e.V. vertritt 16 deutsche Kontrollstellen, die rund 90 % der deutschen Öko-Fläche kontrollieren und zertifizieren. Die meisten der vertretenen Kontrollstellen haben das Kontrollverfahren in Deutschland seit 1992 mit gestaltet und weiter entwickelt und sind in der Umsetzung der EG-Öko-Verordnungen engagiert.

Die EU-Kommission hat am 24.03.2014 einen Vorschlag zur Revision der Rechtsvorschriften für den Ökologischen Landbau vorgelegt. Die Kommission ist der Ansicht, dass allein diese Totalrevision des EU-Bio-Rechts eine dauerhaft positive Entwicklung der Bio-Landwirtschaft sicherstellen kann.

Nach intensiver Analyse des Verordnungsvorschlags kommen wir zum Ergebnis, dass die vorgelegte Revision von den deutschen Öko-Kontrollstellen nicht unterstützt werden kann. Im Interesse des Ökologischen Landbaus, der Marktbeteiligten und der Verbraucher muss dieser Vorschlag insgesamt abgelehnt werden.

Diese Revision leistet keinen Beitrag zur Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus, obwohl dies das erklärte Ziel der Kommission ist. Nach unserer Einschätzung wird das Gegenteil eintreten, indem Rechtsunsicherheit und Produktionsrisiken für die Erzeuger und Verarbeiter erheblich gesteigert werden, ohne das Vertrauen der Verbraucher erkennbar zu vermehren.

Die Kommission analysiert das von ihr geschaffene bisherige Regelwerk zum ökologischen Landbau (VO EU 834/2007 und DVO) als „komplex“ und „kompliziert“ und leitet daraus die Notwendigkeit zur Totalrevision ab. In der Analyse hat die Kommission zweifellos Recht. Die vorgelegten Entwürfe zur Revision bringen hierbei jedoch weder strukturell noch inhaltlich Fortschritte:

- Die relevanten Rechtsvorschriften werden auf mehrere Rechtstexte und Verordnungen aufgeteilt (Bio-Verordnung, Kontroll-Verordnung, Drittlands-Verordnung), die jeweils durch delegierte Rechtsakte vervollständigt und ausgestaltet werden sollen.
- Inhaltlich sind keine wesentlichen Verbesserungen hinsichtlich Komplexität und Kompliziertheit zu erkennen. Vielmehr werden neue Tatbestände und Regeln geschaffen, die das Regelwerk über den aktuellen Stand hinaus weit komplexer, komplizierter und risikobehafteter machen (Rückstandsorientierung, zusätzliche regionale Angaben, Vorsorgemaßnahmen gegen Kontamination in der Landwirtschaft) und ein Plus an unbestimmten Rechtsbegriffen in den Öko-Landbau einführen.

Nicht nachvollziehbar ist das Statement der Kommission, der Rechtsrahmen habe nicht mit der „Expansion des Marktes Schritt gehalten“. Mit den selben Erwägungsgründen, die jetzt eine erneute Revision begründen, wurde der Rechtsrahmen erst mit der Revision in den Jahren 2007/2008 grundlegend geändert und seitdem kontinuierlich angepasst. Ausnahme- bzw. Übergangsregelungen wurden und werden sukzessive den Entwicklungen angepasst. Nicht auf der Höhe der Zeit ist sicherlich die Situation im Bereich der Kontrolle im Drittland und der Drittlandimporte. Dies ist aber offensichtlich kein Mangel des Rechtsrahmens, sondern ein Mangel in der administrativen Umsetzung der geltenden Regelungen, insbesondere durch die Kommission.

Die Revision im aktuellen Entwurf bringt zunächst mit Sicherheit einen erheblichen Rückschritt im Bereich des fairen Wettbewerbs und der einheitlichen Umsetzung des Bio-Rechtes in Europa und keinen Fortschritt, wie die Kommission erwartet. Sowohl der Sonderbericht Nr. 9 des Europäischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2012 als auch die FVO-Audits in verschiedenen Mitgliedsstaaten zeigen überdeutlich, dass die aktuellen Regelungen höchst unterschiedlich interpretiert und umgesetzt werden. Hier werden Vollzugsdefizite festgestellt, jedoch keine Regelungsdefizite!

Der vordringliche Handlungsbedarf in der Umsetzung ist damit offenkundig. Dies wurde und wird von der Kommission nicht als notwendiges Handlungsfeld erkannt. Die Totalrevision verstärkt die aktuellen Probleme bezüglich des fairen Wettbewerbs und der Rechtssicherheit für die Unternehmen zwangsläufig, denn sie löst einen erneuten Prozess der Interpretation und Implementierung aus, welcher erneut auf Ebene der Mitgliedsstaaten etabliert und harmonisiert werden muss. Erst danach kann die übergreifende Harmonisierung zwischen den Mitgliedsstaaten organisiert werden. Statt diesen Harmonisierungsprozess auf der Grundlage der VO 834/2007 anzustoßen und voranzutreiben, wird die Vakanz in der „Deutungshoheit über die Totalrevision“ auf Jahre hinaus die Diskussionen bestimmen, während im Alltag die Umsetzung weiter auseinander driftet. Im Bereich Saatgut lässt sich dies exemplarisch darstellen: in Deutschland wurde der Einsatz konventionellen Saatguts kontinuierlich zurückgedrängt, auch mit Hilfe der „Annex I Liste“ der Arten, bei denen ausschließlich Saatgut aus ökologischem Anbau verwendet werden darf. Die FVO stellt im Gegensatz dazu in Italien fest, dass Angebot und Einsatz von ökologischem Saatgut kontinuierlich zurückgehen.

Abkehr von der Prozessorientierung

Der Revisionsentwurf ermächtigt die Kommission, zukünftig im Verfahren eines delegierten Rechtsaktes Schwellenwerte für unzulässige Erzeugnisse und Stoffe festzulegen. Diese Schwellenwerte sollen unter Berücksichtigung einer Richtlinie für Getreidebeikost für Säuglinge und Kleinkinder festgesetzt werden.

Diese Regelung bedeutet für das bisherige Kontrollverfahren einen grundlegenden Wandel. Nach allen bisherigen Erfahrungen lässt sich die Einhaltung aller Rechtsvorschriften für den Ökologischen Landbau nicht analytisch am Endprodukt feststellen. Nur das Verfahren der Prozesskontrolle auf allen Produktionsstufen kann die Integrität der Produktion sicherstellen. Warum die Kommission hier unter Missachtung der Warnungen aller Fachkreise das Prinzip der Produktkontrolle einführen möchte, kann nur Gegenstand von Spekulationen sein. Selbst der Bezug auf die Beikostrichtlinie ist höchst widersprüchlich, da diese Richtlinie ausdrücklich darauf verweist, dass sie nur für verzehrsfertige oder (mit Wasser oder Milch) rekonstituierte, hoch verarbeitete Produkte gilt, die einer strengen Auswahl der Rohstoffe unterzogen wurden. Alle diese Kriterien sind für landwirtschaftliche Ausgangserzeugnisse, die evtl. durch Trocknen haltbar gemacht wurden, überhaupt nicht anwendbar.

Die Schwellenwerte für Getreidebeikost auch für unzulässige Erzeugnisse und Stoffe anzuwenden, würde ein vollkommen unkalkulierbares Risiko für den gesamten Markt bedeuten und zwangsläufig das Angebot nachhaltig verändern. Der Verbraucher würde zwar analytisch rückstandsfreie Ware bekommen, dabei aber immer weniger Bio, denn:

- Anbieter besonders gefährdeter Produkte (alle getrockneten Produkte) würden sich vom Markt zurückziehen.
- Umstellung auf den Ökologischen Landbau wäre in Regionen mit hohem Pestizideinsatz in der konventionellen Landwirtschaft nicht mehr möglich.
- Konventionelle Ware, die aufgrund besonderer Produktionsmethoden oder ihrer besonderen Art häufig analytisch rückstandsfrei hergestellt werden kann, würde in den Markt für Bioprodukte drängen.

Aus diesen Gründen und aufgrund ungelöster technischer und rechtlicher Schwierigkeiten bei Schwellenwerten für landwirtschaftliche Ausgangserzeugnisse ist diese Regelung im höchsten Maße schädlich für die Ökologische Landwirtschaft und deshalb abzulehnen.

Keine Verbesserung bei den Kennzeichnungsregelungen

Die Kommission hat richtig erkannt, dass die Kennzeichnungsvorschriften „kompliziert“ sind. Der vorliegende Entwurf bringt jedoch auch in diesem Bereich keine Verbesserung. Die „komplizierten“ Regelungen zur Verwendung des Logos, der Herkunftsangabe sowie der Codenummer bleiben durchweg erhalten. Eine Verbesserung ist nicht im Ansatz erkennbar. Im Gegenteil: bei bewährten und bei den Verbrauchern eingeführten Kennzeichnungsformen (Umstellungskennzeichnung, Zutatenkennzeichnung und die Kennzeichnung von Produkten mit Zutaten aus Fischerei und Jagd) ist eine klare Linie der Kommission nicht erkennbar.

- Bei den Regelungen zur Zutatenkennzeichnung wurde der Text des Revisionsentwurfes offensichtlich fehlerhaft ins Deutsche übersetzt. Die bei dieser Kennzeichnungsform zugelassenen konventionellen Zutaten sollen nach diesem Entwurf ausschließlich aus der Liste der „nichtverfügbaren Zutaten“ stammen dürfen. Diese Regelung erinnert an die 70%-Regelung aus 1992, die wegen Bedeutungslosigkeit nach wenigen Jahren wieder aus der Verordnung gestrichen wurde.
- Unklar ist auch die Zukunft der Umstellungskennzeichnung. Der Verordnungsvorschlag enthält keine Regelungen mehr zur Kennzeichnung von Umstellungsprodukten. Der Entwurf des Anhangs hingegen führt Detailregelungen zur Umstellungskennzeichnung auf.
- Die Kennzeichnung von Produkten mit Zutaten aus Fischerei und Jagd ist im Vorschlag für den Verordnungstext nicht mehr enthalten. Dies steht im Widerspruch zu den Erwägungsgründen, nach denen diese Kennzeichnungsform erhalten bleiben sollte.

Viele Unternehmen und ganze Lieferketten haben in Produkte und Marken auf der Basis des aktuellen Rechts investiert. Mit dem vorliegenden Entwurf werden die Investitionen dieser Unternehmen begründungslos in Frage gestellt, ohne dass dies dem Schutz der Verbraucher dient. Wie auch in anderen Bereichen, schafft die Revisionsinitiative Unsicherheiten und wirft zahlreiche Fragen der Umsetzung auf, ohne dass ein Nutzen der neuen Regelungen erkennbar ist.

Zielführend wäre hingegen, die aktuellen Kennzeichnungsformen zu evaluieren, um Schwächen im Detail zu verbessern. Dieser Prozess würde nach unserer Erfahrung zu dem Ergebnis führen, dass z. B. die Codenummer auf Produkten, Dokumenten und sonstigen Formen der Produktkennzeichnung vollständig nutzlos ist. Die Codenummer hat durch das verpflichtende EU-Logo und nationale Unternehmensregister ihre Funktion verloren und ist zu einer administrativen Last ohne jeglichen Nutzen geworden. In der jetzigen Form bedeutet die Codenummer einen erheblichen Aufwand für Unternehmen und bindet unnötig Ressourcen in der Kontrolle. Hier ist Raum und Notwendigkeit für eine Verbesserung des aktuellen Regelwerkes. Diese Verbesserungen bedürfen nicht der Totalrevision, sie sind im derzeitigen Rechtsrahmen möglich.

Keine Fortschritte in der Tierhaltung

Auch im Regelungsbereich der tierischen Produktion verfehlt der Kommissionsvorschlag die angestrebten Ziele.

Während im Vorschlag der Kommission die Anteile der Futtermittel für Öko-Tiere, die vom eigenen Betrieb oder aus der Zusammenarbeit mit anderen Öko-Unternehmen aus der Region stammen müssen, erhöht werden sollen (90% bei Raufutterfressern, 60% bei Schweinen/Geflügel), bleibt die Region und die Art der Zusammenarbeit in der Region weiterhin undefiniert. Bei diesem gerade für die Wettbewerbsgleichheit und Rechtssicherheit sehr wichtigen Kriterium lässt die Kommission Raum für höchst unterschiedliche nationale Umsetzungsstrategien. So ist derzeit aufgrund der unterschiedlichen Definition des Begriffs „Region“ fraglich, ob z.B. niederländisches Bio-Futter in Grenzregionen in Deutschland verwendet werden kann. Das in der Begründung zum Verordnungsvorschlag genannte Ziel (2) „einen fairen Wettbewerb für Landwirte und Unternehmer zu gewährleisten und ein effizienteres Funktionieren des Binnenmarktes zu ermöglichen“ wird dadurch konterkariert.

Während die Kommission erwartet, dass ihr Verordnungsvorschlag den „Sektor attraktiver machen“ und die Tierschutzbedingungen verbessern werde, ist im Bereich der Tierhaltung evident, dass weniger Betriebe in die ökologische Tierhaltung einsteigen werden und

zahlreiche ökologische Unternehmen die ökologische Bewirtschaftung einstellen könnten. Die Regelungen zur Umstellung von Tieren sowie zur Fütterung in der Umstellungszeit sind kompliziert und lassen viele Fragen offen. Eine klare Linie und die unbedingt erforderliche Rechtssicherheit für umstellungsinteressierte Unternehmer ist damit nicht gegeben. Die interpretationsbedürftigen Regelungen werden zwangsläufig zu unterschiedlicher Vollzugspraxis führen. Auch hier werden die Ziele der Kommission (harmonisierte Umsetzung und Verlässlichkeit für den Verbraucher) nicht erreicht. Vielmehr lassen diese Regelungen eine Verschlechterung gegenüber dem aktuellen Status erwarten. Das Wegfallen bisheriger Ausnahmen (z.B. Enthornen) wird zur Folge haben, dass zahlreiche, derzeit für die ökologische Tierhaltung genutzte, Stallungen nicht mehr nutzbar sein werden und jede Umstellung im Rinderbereich entweder auf genetisch hornlose Tiere zurückgreifen muss (die aber aufgrund des Verbots konventionellen Tierzukaufs nicht mehr zu haben sein werden) oder aber hoher Investitionen in neue Stallungen bzw. Umbauten bedarf. Dies wird ein weiteres erhebliches Umstellungshemmnis darstellen bzw. aktive Bio-Betriebe zum Ausscheiden zwingen und damit die angestrebten Ziele der Kommission ebenfalls konterkarieren.

Struktur des Kontrollsystems bleibt vollkommen unklar

Das System der Öko-Kontrolle ist hervorragend etabliert und genießt eine hohe Wertschätzung bei den Verbrauchern und in der Branche. Es wurde von 1992 bis heute stetig weiterentwickelt und laufend an die sich ändernden Herausforderungen angepasst. Der Revisionsvorschlag ignoriert diese Entwicklung und ist auch aus diesem Grund völlig inakzeptabel im Bezug auf die Kontrolle. Sowohl die Kontrollverordnung als auch die Öko-Verordnung befinden sich in der Revision. Die Details der zukünftigen Organisation und Ausgestaltung des Öko-Kontrollsystems lassen sich daher nicht einmal erahnen und somit nicht bewerten. In den jeweiligen Vorschlägen sind zentrale Details nicht geregelt, sie sollen im Rahmen delegierter Rechtsakte erst in der Zukunft von der Kommission geregelt werden. Es bleibt derzeit nur die Aussage der Kommission, dass sie zwar strukturell am System der Bio-Kontrolle nichts ändern, aber rechtssystematisch offenbar keinen Stein auf dem anderen lassen will. Dies ist eine Zumutung für alle derzeit im Kontrollsystem Tätigen, für die Kontrollunterworfenen und nicht zuletzt für diejenigen, die sich auch zukünftig auf dieses System verlassen sollen: die Verbraucher.

Gedeihliche Weiterentwicklung auch im jetzigen Rechtsrahmen gut möglich

Für eine gedeihliche Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus bietet der aktuelle Rechtsrahmen (VO EU 834/2007) eine gute Grundlage. In Bereichen wie beispielsweise Saatgut, Haltungsbedingungen für Tiere oder Regelungen für Futtermittel hat sich gezeigt, dass substantielle Verbesserungen im aktuellen Rechtsrahmen gut möglich waren. Aus Sicht der deutschen Kontrollstellen sollte dieser Weg konsequent weiter verfolgt werden. Eine Totalrevision, wie sie der aktuelle Entwurf vorsieht, ist keinerlei Hilfe und daher kontraproduktiv. Hilfreich und notwendig wäre dagegen eine kontinuierliche Weiterentwicklung des bestehenden Rechtsrahmens, welche die bisherigen Stärken des Systems unterstützt und entwickelt, Rechtssicherheit statt Verunsicherung bietet, an den notwendigen Stellen behutsam und zielgerichtet Verbesserungen vorsieht und eine einheitliche transparente Umsetzung in allen Mitgliedsstaaten und Drittländern fördert. Der vorgelegte Revisionsentwurf enthält (teilweise fehlerhafte) Versatzstücke der bisherigen Regelungen, er wurde rechtssystematisch neu gefasst und mit einer Vielzahl neu eingeführter unbestimmter Rechtsbegriffe versehen. Er dient weder dem Schutz der Verbraucher, noch deren Vertrauen in Bio-Produkte. Weder für die Erzeuger und Verarbeiter noch für die Produktionsregeln für den Ökologischen Landbau enthält der Entwurf substantielle Verbesserungen.

Der vorliegende Entwurf zur Totalrevision ist daher abzulehnen.

Bad Brückenau 11.06.2014