I Bewertung des Entwurfs der EU-Kommission für eine neue EU-Öko-Verordnung

Am 25. März 2014 hat die EU-Kommission einen Entwurf für eine neue EU-Öko-Verordnung der Öffentlichkeit vorgestellt und in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Unter dem Titel „Organics: More and Better“ stellte EU-Kommissar Cioloş den Verordnungsentwurf sowie einen neuen EU-Aktionsplan vor.

Nach eingehender Konsultation der im Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) organisierten Verbände, der Experten von Behörden und Bundesressortforschung sowie der Abstimmung mit den europäischen Partnerverbänden kommt der BÖLW zu folgender Schlussfolgerung:

Der vorgestellte Entwurf der Verordnung ist gänzlich ungeeignet, die positive Weiterentwicklung Ökologischen Lebensmittelwirtschaft in Deutschland und Europa zu unterstützen.

Im Gegenteil: Bei einer Umsetzung dieser Verordnung könnte genau das eintreten, was die EU-Kommission in der von ihr selbst in Auftrag gegebenen Folgenabschätzung[1] beschreibt: Der Anteil deutscher und europäischer Bio-Urproduktion würde sich dramatisch reduzieren. Das hätte vielfältige negative Folgen für Bio-Verarbeiter und den Bio-Handel.

Anstatt mehr und bessere ökologische Landwirtschaft und Lebensmittel wird der Vorschlag das Gegenteil bewirken. Das widerspricht sowohl dem Interesse der breiten Mehrheit der Gesellschaft, die die positiven Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus wertschätzt, als auch dem der Unternehmen, die sich freiwillig zusätzlichen gesetzlichen Regeln für mehr Nachhaltigkeit unterwerfen. So wird der politisch gewollte Wandel zu einer ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Land- und Lebensmittelwirtschaft von der EU-Kommission ausgebremst. Auch die Funktion des Ökologischen Landbaus als Impulsgeber in der ländlichen Entwicklung wird aufs Spiel gesetzt.

Die Entwicklung des Vorschlags

Ursprünglicher Anlass zu einer Überprüfung der EU-Öko-Verordnung war die Kritik des Europäischen Rechnungshofes, die sich insbesondere an die EU-Kommission und die Kontrollbehörden der Mitgliedsstaaten richtete und sich auf die mangelhafte Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben im Kontrollsystem bezog. Betrugsfälle mit umdeklarierten Futtermitteln aus Italien und Rumänien zeigten die Schwächen im System: Vor allem die europaweite Kommunikation und Zusammenarbeit von Behörden und der von ihnen überwachten Kontrollstellen in den betroffenen Mitgliedsstaaten sollte verbessert werden. Effektive und investigative Kontrollen wurden von der Bio-Branche selber gefordert; sie hatte dazu auch bereits konkrete Vorschläge erarbeitet.

[1] IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Page 52; 24.3.2014

Anstatt diese Vorschläge in politische Maßnahmen auf EU-Ebene sowie in den Mitgliedsstaaten weiterzuentwickeln, begann die EU-Kommission vor etwa zwei Jahren mit Überlegungen zur einer erneuten und vollständigen Überarbeitung der bisherigen EU-Öko-Verordnung, die erst 2010 in Kraft getreten war. Die Bio-Branche hatte bereits zu diesem Zeitpunkt europaweit von der EU-Kommission eine andere Prioritätensetzung gefordert: Verbesserung der Kontrollumsetzung sowie Weiterentwicklung der Importregeln.

Die Ursache des nun vorliegenden und vollkommen ungeeigneten Verordnungsvorschlages liegt in der 2012 begonnenen und 2013 abgeschlossenen Folgenabschätzung der EU-Kommission. Aus einer Fülle von Handlungsoptionen wählte die EU-Kommission sehr früh die Option 3, die sogenannte „grundsatzorientierte Option".

Parallel zur Folgenanalyse wurde eine externe wissenschaftliche Evaluation der heutigen EU-Öko-Verordnung in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen wurden bei der Wahl der Handlungsoption jedoch nicht abgewartet. Stattdessen wurden die Antworten auf eine allgemeine Online-Befragung zur europäischen Politik für den Ökologischen Landbau zur Begründung einer Totalrevision herangezogen. Die Fragen dieser Online-Konsultation wirkten vielfach suggestiv in Richtung Verschärfung der bestehenden Produktionsregeln und ließen die eigentlichen Absichten der EU-Kommission erkennen: Sie wollte begründen, weshalb strengere Vorschriften für den Öko-Landbau, wie beispielsweise eine komplette Freiheit von unverschuldeten Kontaminationen bei Bio-Lebensmitteln, rechtlich abgesichert werden müssen. Etwa 45 000 Antworten, überwiegend von Verbrauchern aus Frankreich, gingen ein. Die Befragung hält weder methodisch (Art der Fragestellung) noch repräsentativ (zufällige Beteiligung anonymer Internetnutzer) die Standards empirischer Sozialforschung ein.

Der Verordnungsvorschlag fußt auf einer unzureichenden Zustandsanalyse

Neben Vertretern des Bio-Bereichs kritisierten viele andere Stakeholder in den Anhörungen der EU-Kommission die der Folgenanalyse zugrunde liegenden Annahmen und vor allem die Zusammensetzung der Maßnahmen in der Handlungsoption 3. Diese Option ist in sich nicht konsistent. Ihre Auswahl basiert auf falschen Annahmen und einer schwachen oder gar nicht vorhandenen Datengrundlage.

Aus fachlicher Sicht ist es bis heute nicht nachvollziehbar, weshalb die Handlungsoption 1 „Verbesserung des Status quo" nicht zusammen mit zweckmäßigen Elementen aus der Handlungsoption 3 „grundsatzorientierte Option" kombiniert und ausgewählt worden ist. Diese Wahl hätte die Bio-Branche europaweit mittragen und so an der Einführung und Umsetzung mitwirken können.

Die Wahl der Option 3 lässt den Schluss zu, dass bereits vor der Folgenanalyse das politisch erwünschte Ergebnis feststand – nämlich einen Verordnungsvorschlag unter dem Vorwand eines verbesserten Verbraucherschutzes zu rechtfertigen, welcher die Bio-Branche europaweit in eine Marktnische zurückdrängt.

Des Weiteren lässt die EU-Kommission bei der Bewertung ihrer Stakeholder-Anhörungen außer Acht, dass der Ökologische Landbau nicht allein das Ergebnis staatlicher Initiative und gesetzgeberischer Aktivitäten ist. Vielmehr wird die Weiterentwicklung des Öko-Landbaus und der Öko-Lebensmittelwirtschaft maßgeblich durch die Investitionen der Marktbeteiligten und durch die wachsende Kaufbereitschaft der Verbraucher bestimmt.

Wir fordern: Know-How der Landwirte, Verarbeiter und Händler aufgreifen

Der BÖLW ist davon überzeugt, dass der Gesetzgeber für faire und verlässliche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen hat. Dafür muss er im Gesetzgebungsprozess die Kompetenz aller Beteiligten der Wertschöpfungskette ausreichend einbeziehen.

Was heute in der EU-Öko-Verordnung steht, basiert auf den jahrelangen Erfahrungen der Bio-Branche. Als kompetente Wirtschaftsbeteiligte haben insbesondere die Branchen-Verbände der Öko-Lebensmittelwirtschaft die EU-Gremien und die nationalen staatlichen Stellen bei der Entstehung und bei der Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens über mehr als zwei Jahrzehnte beratend begleitet. Die Regelungen sind qualitätsorientiert weiterentwickelt und sukzessive detaillierter geworden und der Geltungsbereich wurde umfassender definiert. Dieser Prozess der konstruktiven und kontinuierlichen Fortschreibung hat sich seit langem bewährt und muss konsequent weiterverfolgt werden.

Auch wenn es die EU-Kommission anders sieht: Die enge Einbindung von Experten und Stakeholdern des gesamten europäischen Bio-Bereichs ist bei den Beratungen zum vorgelegten Verordnungsvorschlag der EU-Kommission und zur Weiterentwicklung der EU-Öko-Verordnung unabdingbar!

Mit Viel Aufwand am Ziel vorbei

Die von der EU-Kommission selbst genannten Ziele der Revision klingen zwar auf den ersten Blick sympathisch: „Wahrung des Vertrauens der Verbraucher, Wahrung des Vertrauens der Erzeuger und Vereinfachung einer Umstellung auf die ökologische Produktion für Landwirte“ – sie werden aber durch die vorgeschlagenen Regelungen in keiner Weise erreicht.

Statt bestehende Hindernisse tatsächlich zu beseitigen, die die nachhaltige Entwicklung der ökologischen Produktion in der EU behindern, werden die Wirtschaftsbeteiligten zusätzlich belastet. Einige der vorgeschlagenen Regelungen führen in der Umsetzung dazu, dass große zusätzliche Hürden für eine Umstellung aufgebaut werden und der bürokratische Aufwand weiter steigt.

Die Folge: Die Umsetzung der Vorschläge würde zu einem Rückgang des Öko-Landbaus in Deutschland und einem geringeren Angebot heimischer regionaler Bio-Lebensmittel führen. Damit würden in Deutschland weniger Umweltleistungen für Klima-, Wasser und Artenschutz erbracht. Gleichzeitig bietet der Entwurf keine substantiellen Verbesserungen gegenüber den gegenwärtig geltenden Rechtsvorschriften. Er trägt nicht dazu bei, das Vertrauen der Verbraucher zu stärken.

Der BÖLW lehnt deshalb den Vorschlag der EU-Kommission zur neuen EU-Öko-Verordnung entschieden ab

Der BÖLW wird sich im weiteren Revisionsprozess dafür einsetzen, dass die Bundesregierung im Europäischen Rat den Entwurf an die EU-Kommission zurückweist und die EU-Kommission auffordert, mit aller Kraft an einer Überarbeitung der bestehenden Öko-Verordnung zu arbeiten Das gleiche Ziel vertreten wir gegenüber den Abgeordneten des neuen Europäischen Parlament, das am 1. Juli 2014 zusammentritt.

Ein neuer Kommissions-Vorschlag sollte sich an der von der EU-Kommission als „Verbesserung des Status quo“ bezeichneten Option orientieren. Dafür bietet der bestehende Rechtsrahmen eine solide Grundlage. Diese Einschätzung wird durch Aussagen des Ex-Post-

Evaluationsberichtes zur EU-Öko-Verordnung 834/2007 des Thünen-Instituts[2] unterstützt: Damit wäre der Weg frei, in der bestehenden Verordnung die erforderlichen Verbesserungen vorzunehmen. Erreichen lässt sich so auch, dass wir sehr zeitnah und nicht erst nach 2017 zu den erforderlichen Veränderungen kommen. Zur Weiterentwicklung der bestehenden EU-Öko-Verordnung haben der BÖLW und die IFOAM EU bereits weitreichende Vorschläge gemacht.

BÖLW Stellungnahme

[2] Sanders, J. (ed.) 2013: Evaluation of the EU legislation on organic farming. Braunschweig: Thünen Institute of Farm Economics

II Fachliche Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Revision der EU-Öko-Verordnung vom 25.03.2014

Landwirte und Unternehmer der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft benötigen einen verlässlichen Rechtsrahmen und damit Planungssicherheit. Rechtssicherheit bildet die Grundlage für unternehmerisches Engagement und fördert die Investitionsbereitschaft, die dann folglich zu mehr Marktwachstum führt. Rechtssicherheit wird dadurch geschaffen, dass gesetzliche Regelungen eindeutig und nachvollziehbar formuliert sind und indem zugleich bewährte und in der Praxis erprobte Regelungen fortgeführt und weiterentwickelt werden. Im Folgenden werden wir anhand ausgewählter Punkte aufzeigen, wo nach Auffassung des BÖLW die EU-Kommission ihren selbstgesteckten Zielen zur Revision der EU-Öko-Verordnung nicht folgt und dadurch die Rechtssicherheit für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft in der EU gefährdet.

1. Neue Struktur: unvollständig und inkonsistent

Der von der EU-Kommission vorgelegte Entwurf (Verordnungstext in Verbindung mit Anhang I, Anhang II, Teil I bis VI sowie Anhang III bis V) wurde komplett neu strukturiert und inhaltlich stark verändert. Er umfasst die jetzige Basis-Verordnung 834/2007 und Teile der Durchführungs-Verordnung 889/2008. Die alten Anhänge aus der Durchführungs-Verordnung sind unvollständig in den Entwurf übernommen worden bzw. fehlen ganz.

Bewertung: Die Struktur des Verordnungsentwurfs folgt auf den ersten Blick der Zielsetzung, die Rechtsvorschriften weniger komplex zu gestalten. Die materiellen Regelungen der Basisverordnung sind weniger komplex und weniger differenziert formuliert. Die Verordnung wird jedoch durch umfangreiche Anhänge ergänzt, so dass keine tatsächliche Verschlankung erfolgt. Zudem finden sich insgesamt 42 Ermächtigungen zum Erlassen weiterer Detailregelungen in dem Entwurf. Damit bleibt der vorliegende Entwurf weitgehend unbestimmt.

Der Entwurf weist erhebliche Lücken auf, da wichtige Anhänge fehlen (Positivlisten zugelassener Dünger, Pflanzenschutz- und Futtermittel, Zusatz- und Hilfsstoffe, erlaubte önologische Verfahren). Eine veraltete nicht substanziell überarbeitet Liste konventioneller Zutaten wurde in den Vorschlag übernommen und kein Vorschlag zur Neugestaltung der Ausnahmen für konventionelle Zutaten gemacht. Der Regelungsvorschlag ist somit unvollständig und entspricht nicht den aktuellen Erfordernissen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft. Seit Jahren drängt die Bio-Branche darauf, Anhanglisten der EU-Öko-Verordnung dem aktuellen Entwicklungsstand von Wissenschaft und Praxis anzupassen. Vorliegende Vorschläge der Bio-Verbände sowie des Expertenrates dazu wurden bisher nur teilweise umgesetzt, einige nicht berücksichtigt. Auf welche Weise eine Weiterentwicklung dieser Listen im Rahmen der neuen Verordnung schneller und umfassender erfolgen könnte, bleibt unbeantwortet.

Aufgrund des Fehlens wichtiger materieller Regelungen und der Umstrukturierung des Textes und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, die Auslegung der Verordnung in weiten Teilen neu zu fassen, kommt es zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit für alle Wirtschaftsbeteiligten. Handwerkliche Fehler im Verordnungsentwurf sorgen für weitere Unklarheiten. Wichtige in der Verordnung verwendete Begriffe wie „Region“, „Bestandsgröße“ oder „Integrität“ sind nicht definiert oder die ausgeführten Definitionen in sich nicht konsistent (s. insbesondere Artikel 3). Durch das Verschieben von Textpassagen ergeben sich zudem logische Fehler. So wird beispielsweise die in Anhang II Teil IV, 1.6 aufgeführte Verarbei-

tungsregel von der Ermächtigung zu einer verbindlichen Auflage für Hersteller, was aufgrund der dort genannten rechtlich unbestimmten Begriffe nicht anwendbar ist. Darüber hinaus finden sich in der deutschen Übersetzung zusätzliche Inkonsistenzen und Fehler gegenüber der englischen Fassung (so z.B. die Formulierung „durch/mit GVO“ (Artikel 3 und Artikel 9), die Verwendung der Begriffe Gebiet /Region (Anhang II Teil II) oder die falsch übernommene Übergangsfrist zum Abverkauf bereits verpackter Lebensmittel (Artikel 43)).

2. Ausufernde Ermächtigungen statt klarer Regelungen

Die Artikel 2, Artikel 7 bis 8, Artikel 10 bis 33, Artikel 41, 42 und 44 des Vorschlags benennen 30 delegierte Rechtsakte sowie 12 Durchführungsrechtsakte, durch die die EU-Kommission ermächtigt wird, weitere Detailregelungen in vielen Bereichen der Verordnung zu erlassen.

Bewertung: Die Zahl der veranlagten Ermächtigungen erhöht sich gegenüber der VO 834/2007 von 30 auf 42. Viele der im Verordnungsvorschlag aufgeführten Neuerungen werden nicht oder nur bruchstückhaft in den Gesetzestext aufgenommen und auf die weitere Gestaltung durch delegierte Rechtsakte oder Durchführungsregelungen verwiesen. Das bedeutet, dass wesentliche Entscheidungen auf zukünftige Rechtsetzungsprozesse verschoben würden. Dies betrifft insbesondere die Produktionsregeln für Erzeugung (Artikel 8, 10, 11, 12, 16, 17, 19, 20) und Verarbeitung (Artikel 13 bis 20) sowie die Kontrollregelungen (Artikel 24 bis 26 und besonders Artikel 44).

Die delegierten Rechtsakte geben der EU-Kommission mehr Gestaltungsspielraum und schaffen Rechtsunsicherheit, da der Entwurf in vielen Bereichen erst mit der weiteren Ausgestaltung der Produktions- und Kontrollregeln konkret wird. Dies gilt insbesondere für neu in die Reglung aufgenommene Bereiche wie z.B. die Einführung eines Umweltmanagementsystems für Hersteller und Händler (Artikel 7 (1d)) oder die Einführung der Gruppenzertifizierung für Betriebe unter fünf Hektar, für die weitere Kriterien erst noch in nachgelagerten Rechtsakten definiert werden sollen (Artikel 26 in Verbindung mit Artikel 3 (7)). Noch kritischer ist dieses Vorgehen bei Punkten wie der Einführung neuer Schwellenwerte für Bio-Produkte, die als Kriterium zur Beurteilung der Bio-Qualität dem Grundansatz von „Bio“ widersprechen (Artikel 20). Es ist jedoch nicht die Funktion delegierter Rechtsakte oder Durchführungsregelungen, grundlegende Bestandteile der Verordnung im Unklaren zu lassen, vielmehr sind sie für Regelungsbestandteile gedacht, die einer häufigen Änderung bedürfen und bei denen die Grundlinien bereits definiert sind. In vielen Bereichen fehlen jedoch eben diese Grundlinien im vorliegenden Entwurf.

In noch viel stärkerem Maße trifft dies für den Bereich der Kontrollregelungen in Artikel 44 zu, wo wichtige Fragen wie die Anforderungen an die Risikobewertung, die Kontrollfrequenzen, Methoden und Techniken sowie Maßnahmen bei Verstößen erst später in delegierten Rechtsakte definiert werden, so dass der gesamte Charakter der Öko-Kontrolle im vorliegenden Verordnungsentwurf unklar bleibt.

3. Ein morsches Fundament: der Geltungsbereich

Der Artikel 2 in Verbindung mit Anhang I des Verordnungs-Vorschlags und Anhang I des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) definiert den Geltungsbereich durch eine Positivliste im Vertrag von Lissabon (Anhang I) und eine Positivliste in Anhang I des Kommissionsvorschlags zur Revision der EU-Öko-Verordnung.

Bewertung: Durch die Verzahnung von Anhang I des Vertrags von Lissabon und Anhang I der Öko-Verordnung entstehen Unklarheiten und Inkonsistenzen. Unklar bleibt beispielsweise, welche verarbeiteten Erzeugnisse unter die Verordnung fallen, da die Einzelnennung von verarbeiteten Produkten in einer Positivliste im Anhang I als Ausschlussliste gegenüber anderen verarbeiteten Produkten verstanden werden könnte. Bei einer Reihe von weiteren Erzeugnissen stellt sich die Frage, ob diese weiterhin in den Geltungsbereich fallen. Demgegenüber wird vollkommen inkonsistent ein nicht-landwirtschaftliches Produkt wie Meersalz neu in den Geltungsbereich aufgenommen. Die Außer-Haus-Verpflegung fällt hingegen zukünftig nicht mehr in den Geltungsbereich der EU-Öko-Verordnung.

Die Neudefinition des Geltungsbereichs ist weder klar noch in sich konsistent, sondern schafft Rechtsunsicherheiten, die aller Voraussicht nach erst in aufwändigen Rechtsverfahren geklärt werden müssen. Damit verfehlt die EU-Kommission ihr selbst gestecktes Ziel einer klareren Verordnung. Dies ist umso gravierender, als der Geltungsbereich eine wesentliche Grundlage jeder Verordnung darstellt. Stimmt diese nicht, so ist schon der Ansatz der Verordnung verfehlt und die darauf aufbauenden Regeln für die Wirtschaftsbeteiligten nicht praktikabel.

4. Bio-spezifische Schwellenwerte: Abkehr von bewährten Bio-Grundsätzen

Artikel 20 legt fest, dass für Bio-Produkte nicht die regulären Schwellenwerte für Rückstände bzw. Kontaminationen gelten sollen, sondern diese gesondert nach der Babykost-Richtlinie (2006/125) festgelegt werden können. Wenn in Bio-Produkten Erzeugnisse oder Stoffe, die nicht gemäß Artikel 19 zugelassen wurden, in Mengen über dem Schwellenwert nachgewiesen werden, dürfen sie nicht als Bio-Produkte vermarktet werden. Gemäß Erwägungsgrund 51 sollen Öko-Landwirte dazu verpflichtet werden, die Kontaminierung durch unzulässige Stoffe zu vermeiden. Die EU-Kommission kann in delegierten Rechtsakten die Höhe der Schwellenwerte und bestimmte Kriterien und Bedingungen für deren Anwendung festlegen. Den Mitgliedsstaaten wird die Möglichkeit eröffnet, bei Aberkennungen aufgrund höherer Belastungen Ausgleichszahlungen an die betroffenen Landwirte zu gewähren.

Bewertung: Die EU-Kommission gibt mit diesem Regelungsvorschlag das prozessorientierte Verständnis der Bio-Produktion auf.
Der nun produktbezogene Ansatz würde dazu führen, dass nicht die Einhaltung der Prozesskriterien wie der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, leichtlösliche Mineraldünger oder bestimmte Zusatzstoffe sowie das großzügige Platzangebot für Tiere im Stall, deren Weidegang oder der Einsatz von Öko-Futter zur Bewertung der Authentizität von Bio-Produkten herangezogen wird. Vielmehr führt der Ansatz dazu, dass die Entscheidung, ob ein Produkt „Bio“ ist oder nicht, auf die Einhaltung bestimmter Schwellenwerte reduziert wird.

Dies ist ein massiver Bruch mit bewährten Erfolgsmodell eines prozessorientieren Qualitätskonzepts der Bio-Branche. Diesen Vorschlag halten wir für unangemessen und lehnen ihn ab.

Die Neuorientierung führt darüber hinaus zu erheblichen Zusatzkosten, da auf allen Wertschöpfungsstufen jedes Produkt zur Sicherheit analytisch überprüft werden muss, um eine Falschkennzeichnung zu vermeiden. Dies wird Bio-Produkte verteuern und aus dem Markt drängen. Die laufenden Qualitätssicherungskosten werden nicht von der vorgesehenen Entschädigungslösung aufgefangen werden, zumal diese nur für Landwirte vorgesehen ist und

Unternehmen nachgelagerter Stufen nicht einbezieht. Mit dieser Entschädigungslösung erkennt die EU-Kommission an, dass beispielsweise durch Kontaminationen mit Pestiziden zu Schäden kommen kann.

Die Entschädigungslösung ist überdies nicht weitreichend genug konzipiert worden: Wenn z.B. ein Winzer in einem Jahr seine Ernte durch einen Pestizideintrag seines Nachbarn verliert, verliert er auch seinen Kundenkreis, weil sich dieser neu orientiert. In Folge dessen muss er sich einen neuen Kundenstamm aufbauen. Die damit verbundenen Kosten würden ihm jedoch nach der derzeit geplanten Regelung nicht erstattet.

Unsere Erfahrungen zeigen, dass die Produzenten ökologisch produzierter Agrarprodukte diese Risiken kaum eingehen. Die neuen bio-spezifischen Schwellenwerte werden insbesondere Bio-Betriebe aus Regionen mit kleinräumiger Bewirtschaftung vertreiben, da hier ein erhöhtes Kontaminationsrisiko besteht. Der Aufwand für die Qualitätssicherung steigt, die Verteuerung der Öko-Produktion in diesen Regionen wird wahrscheinlich Erzeuger aus dem Markt drängen. Dieser Regelungsvorschlag schädigt den Bio-Markt massiv und ist deshalb inakzeptabel.

5. Weniger Anpassungsmöglichkeiten durch das Streichen von Ausnahmen und Übergangsregelungen

In Artikel 10, 11, 17 in Verbindung mit Anhang II Teil I Punkt 1 und Teil II Punkt I sowie in Anhang II Teil VI und V wurde die Möglichkeit nationale Ausnahmen zuzulassen gestrichen. Ebenfalls gestrichen wurde Artikel 22 („Flexibilität“) der Verordnung (EG) Nr. 834/2007. Artikel 40 ermöglicht jedoch im Rahmen delegierter Rechtsakte bis maximal 2021 Übergangsmaßnahmen für den Zukauf von Pflanzenvermehrungsmaterial, Zuchttieren und Jungbeständen für die Aquakultur.

Bewertung: EU-weite und nationale Ausnahmen für landwirtschaftliche Betriebe will die EU-Kommission weitgehend abschaffen. Die Produktionsvorschriften sollen verschärft und harmonisiert werden. Für einige besonders kritische Bereiche wie Saatgut und Tiere gibt es zumindest Übergangsregelungen. Auch für Katastrophenfälle sind Auffangregelungen für die Betriebe vorgesehen. Für andere Bereiche, in denen die bisherige Versorgungslage ebenso kritisch ist, wie z.B. bei Eiweißfuttermitteln, gibt es keine nationalen Anpassungsmöglichkeiten bei Versorgungsengpässen mehr.

Grundsätzlich tritt der BÖLW für eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften und deren Umsetzung ein. Ein solches Vorgehen trägt wesentlich dazu bei, einen fairen Wettbewerb für Landwirte und Unternehmer und ein effizienteres Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Der Ökologische Landbau sollte in allen europäischen Regionen möglich sein. Dafür müssen die unterschiedlichen klimatischen und naturräumlichen Bedingungen sowie die sozioökonomischen Unterschiede in den EU-Mitgliedsstaaten berücksichtigt werden.

Die gültigen Rechtsvorschriften und Übergangsfristen sind Grundlage für einen Ökologischen Landbau, der an die spezifischen Bedingungen in den europäischen Mitgliedsstaaten angepasst ist. Die in der EU-Öko-Verordnung bestehenden Übergangsregelungen in den Bereichen Futtermittel, Saatgut und Vermehrungsmaterials sowie Zucht- und Jungtiere ermöglichen eine schrittweise Marktentwicklung und sichern die Verfügbarkeit von Bio-Lebensmitteln.

Eine übergangslose Abschaffung und undifferenzierte Streichung der Übergangsregelungen führt allerdings dazu, dass bedeutende Produktionsbereiche wegfallen werden und eine po-

sitive Weiterentwicklung des Ökologischen Landbaus in einigen europäischen Regionen unterbunden wird.

Ausgewählte Beispiele:

- Anhang II Teil 2, 1.3 regelt, dass in der Regel alle zugekauften Tiere von Bio-Betrieben stammen müssen.

Bewertung: Regionale Besonderheiten werden zukünftig nicht in ausreichender Weise beachtet werden können, so dass die Agro-Biodiversität auf Bio-Betrieben abnehmen wird. Darüber hinaus wird die Öko-Tierhaltung vom allgemeinen züchterischen Fortschritt abgekoppelt und wäre damit nicht mehr zukunftsfähig.

- Anhang II, Teil 2, 1.4.1 (b) regelt, dass Futtermittel zu 100 Prozent aus ökologischer Erzeugung stammen müssen.

Bewertung: Die Möglichkeit des Zukaufs von fünf Prozent konventionellen Eiweißfuttermitteln für Schweine und Geflügel entfällt, bevor eine ausreichende Versorgung mit Öko-Ware gegeben ist. Eine bedarfsgerechte Versorgung der Tiere wäre dann kaum noch möglich. Dies führt zu einem deutlichen Rückgang der Öko-Tierhaltung.

- Anhang II: Teil 2, 1.4.2 will vorschreiben, dass nur ökologisches Pflanzenvermehrungsmaterial für Bio-Betriebe zulässig ist. Ausnahmen werden für Umstellung, Forschung und Versuchswesen gemacht.

Bewertung: Eine Versorgung mit Saat- und Pflanzgut aus Bio-Vermehrung mit anbauwürdigen und marktfähigen Sorten ist für viele Bereiche noch nicht vorhanden und muss daher konsequent weiterentwickelt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt würde eine entsprechend strikte Regelung Landwirte, Obst- und Gemüsebauern sowie Winzer erheblich einschränken. In der Folge können regionale Besonderheiten nicht ausreichend beachtet werden, so dass der Ökologische Landbau vom züchterischen Fortschritt abgekoppelt würde. Der BÖLW weist darauf hin, dass voraussichtlich ganze Produktionsbereiche wegbrechen.

6. Verarbeitung und Kennzeichnung von Bio-Lebensmitteln: Notwendige Aktualisierungen werden weiter aufgeschoben

Artikel 13 und Anhang II Teil IV legen Produktionsvorschriften für verarbeitete Lebens- und Futtermittel fest. Die EU-Liste für konventionelle Zutaten ist gekürzt übernommen worden, nationale Ausnahmemöglichkeiten für konventionelle Zutaten bis fünf Prozent bei Lebensmitteln der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 sind weggefallen. Die Positivlisten für Zusatz- und Hilfsstoffe in Bio-Lebensmitteln sowie zugelassener önologischer Verfahren bei der Weinherstellung fehlen. Bei der Kennzeichnung von Bio-Lebensmitteln (Art. 21 bis 23) wird das für vorverpackte Lebensmittel verbindlich EU-Logo zukünftig zu einer amtlichen Attestierung und die Regeln zur Herkunftskennzeichnung werden geändert.

Bewertung: Der Regelungsvorschlag weist nicht nur erhebliche Lücken auf sondern bringt auch keinerlei Fortschritt für die Weiterentwicklung der Verarbeitungsrichtlinien und führt in die falsche Richtung bei der Kennzeichnung von Bio-Lebensmitteln. Die Positivlisten für Zusatzstoffe, Hilfsstoffe und önologische Verfahren fehlen, während die nicht funktionale Liste von konventionellen Zutaten im EU-Recht erhalten bleiben soll. Der Regelungsvorschlag entspricht somit nicht den aktuellen Erfordernissen der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft. Ein fundiertes marktnahes Konzept zur sukzessiven weiteren Ökologisierung des Einsatzes

von Zutaten in Bio-Lebensmitteln ist nicht erkennbar – obwohl die Kommission in ihrer Begründung eine weitere Ökologisierung angekündigt hat.

Seit Jahren drängt die Bio-Branche darauf, die Verarbeitungsregeln anzupassen und insbesondere die Positivlisten an den Stand der Technik und Marktsituation anzupassen.
Statt die Empfehlungen der Bio-Branche aufzugreifen und die Zutatenliste zeitnah zu aktualisieren, verzögert sich deren Aktualisierung mit der Revision nun um weitere Jahre.

Auch vermissen wir Vorschläge zum Einsatz von Aromen, Enzymen und Ionenaustauschern, für die sowohl Vorschläge des Sektors als auch Empfehlungen des Expertenrats vorliegen. Wie wenig der Revisionsentwurf eine inhaltliche Weiterentwicklung darstellt, wird auch dadurch deutlich, dass nicht einmal der eklatante und schon seit Jahren bekannte Fehler in der Regel zur Zusammensetzung von Bio-Lebensmitteln (Anhang II Teil IV, 2.1 im neuen Entwurf und gleichlautend in Verordung 834/2007 Artikel 19 (2 b)) korrigiert worden ist.

Dort, wo Änderungen vorgeschlagen werden, wie dies z.B. bei den Kennzeichnungsregeln der Fall ist, entstehen hingegen neue Unklarheiten oder neuer Aufwand für die Unternehmen. So wird beispielsweise die Auslobung von Bio-Zutaten in der Zutatenliste erschwert und die Schwierigkeiten mit der Herkunftsauslobung nur teilweise beseitigt.

Ein immenser zusätzlicher Aufwand ohne Zugewinn an Sicherheit entsteht jedoch dadurch, dass sich jedes Unternehmen die Verwendung des EU-Logos genehmigen lassen muss, bevor es auf den Etiketten verwendet werden darf.

7. Herausnahme der Kontrollvorschriften aus der EU-Öko-Verordnung

Artikel 27 bis 31 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 sowie Artikel 63 bis Artikel 92 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 werden nicht mehr aufgegriffen. Die EU-Kommission schlägt vor, alle Kontrollregelungen für Bio-Lebensmittel und -Futtermittel vollständig in die Lebensmittelkontroll-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 882/2004) zu überführen (Artikel 24 bis 26 und Artikel 44 im Neuentwurf). Der Begriff „Kontrollstelle“ fehlt und wird ersetzt durch „beauftragte Stelle“ und nicht mehr definiert als unabhängiger Dritter, der die Inspektion und Zertifizierung durchführt.

Bewertung: Die bisherige Rechtsgrundlage und die Umsetzung des Öko-Kontrollsystems haben sich in Deutschland bewährt. Dies wird durch das Audit des Food and Veterinary Offices, veröffentlicht am 11. Dezember 2013, bestätigt. Private Kontrollstellen unter behördlicher Überwachung sollten daher weiterhin kontrollieren und zertifizieren. Für die Weiterentwicklung des Öko-Kontrollsystems hat der BÖLW bereits umfassende Verbesserungsvorschläge vorgelegt. Wir folgen damit auch der Einschätzung der Ex-Post-Evaluation zur Anwendung der EU-Öko-Verordnung 834/2007. Demnach sind „In vielen Fällen (sind) die Vorschriften ausreichend, aber es fehlt eine abgestimmte Interpretation und Durchsetzung von Seiten der Mitgliedsstaaten.“

Die Vorgaben für die Kontrolle sollen vollständig mit der Verordnung über die Allgemeine Lebensmittelüberwachung verquickt und dort weitgehend eingebettet werden. Diese Verordnung befindet sich derzeit jedoch ebenfalls in einem Revisionsprozess. Infolge dessen ist vollkommen unklar, wie das Ergebnis dieser Verquickung von zwei parallel laufenden Revisionsprozessen ausfallen wird. Die daraus entstehende Unklarheit könnte nicht größer sein. Klare Eckpunkten für eine Weiterentwicklung des Kontrollverfahrens und dessen Implementierung können nicht identifiziert werden.

Ein umfassendes und auf die Spezifika der ökologischen Produktionsweise fokussiertes Kontrollsystem funktioniert insbesondere dann, wenn das Kontrollpersonal auf die Fragen des Ökologischen Landbaus und der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft spezialisiert ist. Das ist bei Überführung der Öko-Kontrolle in die allgemeine Lebensmittelkontrolle nicht gegeben, zudem bilden Produktions- und Kontrollvorgaben eine (Organisations-)Einheit. Werden diese Regelungsvorschriften in unterschiedliche Regelungsbereiche aufgeteilt, führt das in unseren Augen zu weiteren Unsicherheiten.

Der BÖLW kann nicht erkennen, welchen substantiellen Beitrag der Regelungsvorschlag für eine betrugsvorbeugende und bessere europäische Vernetzung der Kontrollstrukturen liefert. Im Gegenteil: Die Einbindung in die Kontroll-Verordnung bewirkt eine behördenlastige Nationalisierung des im Grundsatz bewährten Kontrollsystems.

8. Regeln zum Import von Bio-Produkten gehen in die falsche Richtung

Artikel 27 bis 31 und Artikel 41 bis 42 regeln das Importregime. Es wird komplett umstrukturiert. Bisher basierten alle Importverfahren auf dem Äquivalenzprinzip (Gleichwertigkeit). Nun soll es in Richtung Konformität (Gleichheit) umgestaltet werden. Dazu werden die folgenden Änderungen geplant:

- Die Liste anerkannter Drittländer auf Grundlage der Gleichwertigkeit (die sogenannte Drittlandliste) wird abgeschafft und durch bilaterale Handelsabkommen auf Grundlage der Gleichwertigkeit ersetzt.
- Die Anerkennung von Kontrollstellen nach der Äquivalenzregelung soll ersetzt werden durch die Anerkennung der Kontrollstellen auf Basis der Konformität.
- Das System der Einzelgenehmigungen (die sogenannten Importermächtigungen) durch Mitgliedsstaaten läuft aus.
- Die Anerkennung von Kontrollstellen nach der Konformitätsregelung erfolgt nicht mehr auf der Grundlage von Beurteilungsdossiers, sondern auf Basis einer Akkreditierung, die nur durch Stellen erfolgen darf, die ein internationales Akkreditierungsabkommen unterzeichnet haben.

Bewertung: Die komplette Neufassung des Importregimes ist eine der Schlussfolgerungen, die die EU-Kommission aus Betrugsfällen mit Drittlandimporten zieht. Sie zielt darauf ab, bestehende Sicherheitslücken zu schließen. Es ist zutreffend, dass die Erhöhung der Sicherheit bei aus Drittländern eingeführten Bio-Lebensmitteln eine wichtige Aufgabe für die Weiterentwicklung der EU-Öko-Verordnung ist. Dafür hat der Bio-Sektor bereits vor Beginn der Revision eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die an den bestehenden Schwächen des Importregimes ansetzen.

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Neustrukturierung des Importregimes führt jedoch in die falsche Richtung, weil sie keine zielgerichteten Verbesserungen der bestehenden Schwachstellen vorschlägt.

Diese bestehen den bisherigen Erfahrungen zufolge in erster Linie in der mangelnden Überwachung und der unzureichenden grenzüberschreitenden Verfolgung von Betrugsfällen. Diese können durch die Konformitätsprüfung von Drittland-Kontrollstellen nicht gelöst werden.

Die Schwächung des Prinzips der Gleichwertigkeit (Äquivalenzprinzip) zugunsten des Prinzips der Gleichheit (Konformitätsprinzip) führt dazu, dass viele Bio-Produkte aus anderen

Klimaregionen nicht mehr unter der Vorgabe der EU-Öko-Verordnung vermarktet werden könnten, weil diese beispielsweise für den Bananenanbau keine ausreichenden Vorgaben vorsieht. Das Konformitätsprinzip kann die unterschiedlichen geografischen und klimatischen, aber auch administrativen und kulturellen Bedingungen in vielen Drittländern nicht sinnvoll aufgreifen. Es wird vielfach nicht möglich sein, die aus dem Blickwinkel der EU-Bedingungen entwickelte EU-Öko-Verordnung dort 1:1 anzuwenden und umzusetzen. Die erforderliche Flexibilität droht verloren zu gehen.

Der Rechtsvorschlag für die Anerkennung von Kontrollstellen wird die Probleme bei der Überwachung von Drittlands-Kontrollstellen noch verschärfen. So führen die Einschränkungen bei der Anerkennung von Akkreditierungsstellen in Drittländern dazu, dass bewährte Akkreditierer wie die IOAS als Akkreditierer ausgeschlossen würden. Außerhalb Europas gibt es nur sehr wenige Kontrollstellen, die das Akkreditierungsabkommen unterzeichnet haben und qualifiziert genug sind, um international tätig zu sein. Damit wird die Überwachung von außereuropäischen Kontrollstellen ein großes Problem. Die Sicherheitsrisiken bei Bio-Waren aus Drittländern steigen damit unvorhersehbar an.

Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen bewirken das Gegenteil von dem, was eigentlich erreicht werden sollte. Zudem handelt die EU-Kommission entgegen den Empfehlungen der wissenschaftlichen Evaluation, die eine gezielte Weiterentwicklung an den Schwachstellen empfohlen hatte.

10. Umstellungsregeln werden zur Wachstumsbremse

Während des Umstellungszeitraums produzierte Erzeugnisse sollen gemäß Artikel 8 (4) nicht mehr als Öko-Ware vermarktet werden können. Darüber hinaus legt Anhang II, Teil II, 1.4.3.1 fest, dass Umstellungsbetriebe während der Umstellungszeit nur 15 Prozent der Futtermittel vom eigenen Betrieb verwenden dürfen.

Bewertung: Der Vorschlag ist inkonsistent. Er weist erhebliche Brüche in Bezug auf Artikel 3 (24) "Definition Umstellungsfutter" sowie Anhang II Teil II, 1.4.3. auf. Da die Zertifizierung von Umstellungsware nicht vorgesehen ist, müsste sie als konventionelle Ware verkauft werden. Dies ist ein erhebliches Umstellungshindernis, da Umstellungsbetriebe dadurch erhebliche finanzielle Nachteile erleiden. Die derzeit gültige und bewährte Regelung erlaubte bislang, während des Umstellungszeitraums produzierte pflanzliche, unverarbeitete Erzeugnisse als „aus Umstellungsware aus ökologischer/biologischer Produktion“ zu kennzeichnen. Dies ist eine bewährte Maßnahme, um angehende Bio-Landwirte im schwierigen Umstellungszeitraum zu unterstützen und so die Ausweitung des Ökologischen Landbaus zu fördern.

Die vorgeschlagene Grenze von 15 Prozent betriebseigenem Futter führt dazu, dass 85 Prozent des Futterbedarfs als Bio-Futter zugekauft werden müssten, während die Betriebe ihr eigenes Futter konventionell verkaufen müssten. Diese Regelung wiederspricht dem Kreislaufgedanken des Ökologischen Landbaus, führt zu zusätzlichen Transporten und erheblichen finanziellen Nachteilen für Umstellungsbetriebe.

Beide Reglungsvorschläge stellen unverhältnismäßige und unsinnige Markteintrittsbarrieren dar, die die Umstellung von Betrieben auf den Öko-Landbau erschweren werden.

11. Landwirtschaft: Unausgegorene Änderungsvorschläge erschweren den Öko-Landbau

In den Regeln zur landwirtschaftlichen Erzeugung gibt es einige weitere Änderungen. So schreibt Artikel 5 (h) vor, dass Kulturpflanzensorten, die durch künstlich erzeugte Polyploidie gezüchtet wurden, nicht verwendet werden dürfen. Die Möglichkeit für die Anwendung biodynamischer Präparate wurde in den Neuentwurf nicht übernommen.

Bei den Regelungen zur Tierhaltung gibt es substanzielle Änderungen für die Geflügelproduktion (Anhang II Teil II Nr. 2.4)

Bewertung: Durch das Verbot polyploider Pflanzensorten wird eine Vielzahl bewährter Pflanzensorten von der Verwendung im ökologischen Anbau ausgeschlossen; betroffen sind u.a. wichtige Gräserarten, Weizen-, Raps-, einige Roggensorten, Triticale, Obstsorten. In den Erwägungsgründen finden sich keinerlei Hinweise darauf, was der Grund für das Verbot künstlich polyploider Sorten sein könnte. Auch ist nicht nachvollziehbar, warum ausgerechnet diese Züchtungstechnik betrachtet wird, wenn es andere Züchtungstechniken gibt, die vom Sektor als sehr viel fragwürdiger angesehen werden.

Ohne erkennbaren Grund wurden auch die biologisch-dynamischen Präparate nicht in den Entwurf übernommen. Damit wird der biologisch-dynamischen Wirtschaftsweise als einer wichtigen Richtung des Öko-Landbaus ein essentieller Teil ihres Bewirtschaftungskonzepts entzogen. Auch dies ist sachlich nicht nachvollziehbar.

In der Geflügelhaltung will die Kommission erreichen, dass Junggeflügel ab der ersten Lebenswoche in den Grünauslauf muss. Dies wird in vielen Fällen das sichere Ende der jungen, empfindlichen Tiere darstellen und damit die im Aufbau befindliche Öko-Junggeflügelaufzucht abwürgen. Nicht verständlich ist, warum die EU-Kommission keine Vorgaben dazu machen will, wie viele Herden mit Öko-Tieren in einem Stall gehalten werden dürfen. Gerade eine Festlegung einer Obergrenze ist für die Absicherung des Verbrauchervertrauens in die Öko-Geflügelhaltung notwendig.

12. Umweltmanagementsysteme

Artikel 7 d) sieht vor, das Bio-Unternehmen mit Ausnahme von Kleinstunternehmen oder der Erzeugerstufe ein Umweltmanagementsystem einrichten, um eigene Umweltleistungen zu verbessern.

Bewertung: Der Vorschlag ist zu unkonkret formuliert, da er weder Kriterien für die Ausgestaltung des Umweltmanagementsystems noch für Kleinstunternehmen definiert.

BÖLW Bundesanstalt

III Bewährtes weiterentwickeln

Aufgrund der oben genannten Unzulänglichkeiten des Kommissionsvorschlags lehnt der BÖLW eine vollständig neue EU-Öko-Verordnung ab. Er setzt sich stattdessen dafür ein, dass die bestehende Verordnung an die aktuellen Erfordernisse der Praxis und den aktuellen Wissensstand angepasst wird. So ließen sich ohne Einschränkungen die Ziele erreichen, die die EU-Kommission als Anlass für ihre Novelle vorgibt. Besonders die folgenden Bereiche sollten dabei mit großer Dringlichkeit bearbeitet werden:

- Weiterentwicklung der Bio-Kontrolle durch eine konsequentere Umsetzung der bereits angelegten Elemente (z.B. Ansetzen bei den Qualitätssicherungssystemen der Unternehmen gemäß Artikel 26 Verordnung 889/2008).
- Gezielte Harmonisierung der Überwachung und Zulassung von Kontrollstellen. Verbesserung des grenzüberschreitenden Informationsaustausches bei der Verfolgung von Betrugsfällen und zum Zertifizierungsstatus von Bio-Unternehmen.
- Überarbeitung der Listen von Zusatz- und Hilfsstoffen für die Lebensmittelherstellung (z.B. im Bereich Aromen und Enzyme) und der Verarbeitungsregeln (z.B. Ionenaustauscher).
- Streichung des Anhang IX der Verordnung 889/2008 zu nicht-ökologischen Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs. Die Liste ist veraltet und sollte durch eine Verfügbarkeitsdatenbank ersetzt werden, die eine dynamische und marktorientierte Ökologisierung der Zutaten für Bio-Produkte ermöglicht.
- Rasche Anpassung des Anhangs II der EU-Öko-Verordnung 834/2007 an das neu gefasste EU-Pflanzenschutzrecht im Bereich der Pflanzenschutzmittel und Grundstoffe.
- Ermöglichung der Fütterung von fermentativ und aus Bio-Rohstoffen hergestellten Aminosäuren sowie Insektenmehlen zur Tierernährung.
- Umsetzung der Vorgabe aus Artikel 12 der EU-Öko-Verordnung 834/2007, die eine Liste von im Öko-Landbau erlaubten Reinigungs- und Desinfektionsmitteln für den Bereich der pflanzlichen Erzeugung vorsieht.
- Grundlegende Überarbeitung der Regelungen zum Geflügelbereich.
- Ergänzung von Regelungen in Spezialbereichen wie der Gewächshausproduktion.

Berlin, 12. Mai 2014

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

BÖLW Stellungnahme