

**Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission über eine
Verordnung des Rates über die ökologische/biologische Erzeugung
und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen**

anlässlich der öffentlichen Anhörung
im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages am 17. Mai 2006

Einleitung

In der Vergangenheit wurde vielfach eine Weiterentwicklung der bestehenden EU-Öko-Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 gefordert, insbesondere auch im „Europäischen Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel“. Am 21.12.2005 wurde nun von der EU-Kommission der Vorschlag einer völligen Neufassung (Totalrevision) verabschiedet. Der Zeitplan sieht einen Beschluss der Verordnung durch den Agrarrat bereits im Juni 2006 vor. Der Deutsche Bauernverband und sein Fachausschuss Ökologischer Landbau nehmen hierzu wie folgt Stellung:

A. Allgemeiner Teil

Der Deutsche Bauernverband unterstützt die Zielsetzung der Kommission, zu einer Vereinfachung und stärkeren Transparenz der EU-Öko-Verordnung beizutragen. Zeitplan und Verfahrensweise, wie die Totalrevision umgesetzt und beschlossen werden soll, sind für die Wirtschaft jedoch nicht akzeptabel:

- Der vorgesehene, viel zu knappe Zeitrahmen verhindert eine seriöse Einbindung der Wirtschaftsbeteiligten in den Mitgliedsstaaten. Auch im Vorfeld des Kommissionsentwurfes fanden keine ernsthaften Konsultationen statt. Eine intensive Praxisbeteiligung aus Landwirtschaft, Verarbeitung, Kontrolle und Handel wird als zwingend erforderlich erachtet.
- Der vorgelegte Verordnungsentwurf stellt in weiten Teilen lediglich eine Rahmenregelung dar. Die für die Praxis ebenso entscheidenden Durchführungsbestimmungen sollen erst nach Verabschiedung des Verordnungstextes und vor dessen In-Kraft-Treten am 1.1.2007 (Importregelung) bzw. 1.1.2009 (restliche Teile der Verordnung) beschlossen werden. Gleichzeitig sollen derartige Festsetzungen künftig in nahezu vollständiger Entscheidungshoheit der Kommission erfolgen. Ein Beschluss nur über den groben Rahmen ohne Kenntnis der Durchführungsbestimmungen wird vom Deutschen Bauernverband kategorisch abgelehnt.

Auch inhaltlich wird der Entwurf einer Totalrevision nicht mit getragen. Wesentliche Kritikpunkte aus Sicht der Landwirtschaft beziehen sich auf folgende Aspekte:

- (1) Anwendungsbereich: Der Kommissionsentwurf grenzt im Gegensatz zur geltenden Verordnung Produkte, die „dem Käufer den Eindruck vermitteln“, dass es sich um Bio-Ware handelt, aus dem Anwendungsbereich der Verordnung aus. Die neue Regelung würde daher Trittbrettfahrern und Pseudo-Bio-Produkten Tür und Tor öffnen. Das Verbrauchervertrauen würde geschwächt.
- (2) Ziele, Grundsätze und Vorschriften der Bio-Erzeugung: Der Kommissionsvorschlag enthält Ziele, Grundsätze und Vorschriften der ökologischen Erzeugung, die insbesondere ohne Kenntnis der exakten Durchführungsbestimmungen höchst problematisch sind (vielfach unbestimmte Rechtsbegriffe) und unkalkulierbaren Folgen für die Praxis haben könnten. Einige Bestimmungen sind jenseits jeder Realität und wirtschaftlicher Notwendigkeiten.

Da die Festlegung der Durchführungsbestimmungen erhebliche Zeit in Anspruch nehmen wird, hätten die Biobetriebe voraussichtlich auf Jahre hinaus weder Rechts- noch Planungssicherheit, bspw. für die Investition in neue tiergerechte Ställe.

Die bewährten Anhänge der bisherigen EU-Öko-Verordnung Nr. 2092/91 sollten Bestand haben.

- (3) De-facto-Verbot zahlreicher Öko-Erzeugnisse: Viele diätetische Lebensmittel (Babynahrung!) wären von der Öko-Kennzeichnung komplett ausgeschlossen, da Zusatzstoffe (z.B. Mineralstoffe, Vitamine) möglichst wenig und überhaupt nur dann verwendet werden dürfen, wenn hierfür wesentliche **technische** Erfordernisse vorliegen. Ebenso ist unklar, ob weiterhin Bio-Milch vermarktet werden kann, wenn Öko-Lebensmittel nur „*durch natürliche oder naturähnliche Verfahren und mit natürlichen Stoffen hergestellt*“ werden dürfen. Pasteurisierung und Homogenisierung sind Kulturtechniken und keine naturähnlichen Verfahren!

Gesamtbetriebsumstellung: Das vom Deutschen Bauernverband immer geforderte Verbot der Teilbetriebsumstellung, welche eine massive Wettbewerbsverzerrung darstellt, wird mit dem Kommissionsvorschlag weiterhin **nicht** realisiert. Ferner sollte im Rahmen einer Novellierung der Einsatz von konventioneller Gülle und Geflügelmist verboten werden.

- (4) Flexibilität: Unter dem Stichwort „Flexibilität“ behält sich die Kommission vor, Ausnahmen von den Produktionsvorschriften zu erlassen, bspw. wenn diese „*für die Wirtschaftlichkeit der auf ökologische Erzeugung umstellenden landwirtschaftlichen Betriebe erforderlich sind, insbesondere für Betriebe in Gebieten, wo sich die ökologische Erzeugung in einem frühen Entwicklungsstadium befindet*“. Es ist zu befürchten, dass damit die ökologische Qualität verwässert und gleichzeitig das Tor für weitere erhebliche Wettbewerbsverzerrungen geöffnet wird.
- (5) Kennzeichnung: Künftig sollen nur noch die Begriffe „biologisch/ökologisch“ und „bio/öko“ geschützt sein. „Naturgemäß“ und andere irreführenden Begriffe könnten für Nicht-Bio-Produkte mit negativen Folgen für das Verbrauchervertrauen und damit für den gesamten Biomarkt verwendet werden.

Das EU-Bio-Logo (welches kaum von anderen EU-Labeln unterscheidbar ist) oder aber wahlweise die Beschriftung „EU-ÖKOLOGISCH/EU-BIOLOGISCH“ sollen verpflichtend für jedes Produkt eingeführt werden. Dem am Markt etablierten und insgesamt erfolgrei-

chen deutschen Biosiegel würde hiermit eine unnötige und für den Biomarkt kontraproduktive Konkurrenz gemacht werden. Gleichzeitig wird die Ausweisung und Bewerbung strengerer privater Standards deutlich erschwert, was für die z.B. unter Bioland- oder Demeter-Siegel vermarktenden Landwirte zu erheblichen Problemen führen kann.

- (6) Kontrollsystem: Bislang wird die Öko-Kontrolle im Rahmen eines eigenständigen Kontrollsystems durch unabhängige private und von der BLE zugelassene Kontrollstellen durchgeführt. Alle Bio-Betriebe lassen sich freiwillig mindestens einmal jährlich umfassend kontrollieren. Das System im Sinne einer „public-private-Partnership“ hat sich sehr bewährt. Der Vorschlag der Kommission sieht nun eine totale Verstaatlichung des bislang prozessorientierten Kontrollsystems vor, indem es der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über die amtliche Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle unterstellt werden soll. Damit einher ginge eine erhebliche Bürokratisierung des Verfahrens. Der Wechsel von der Prozess- zur Produktkontrolle sowie von einer umfassenden Betriebsprüfung mit Stichprobenkontrolle zu einer risikobasierten Stichprobenkontrolle würde vollzogen. Außerdem müssten künftig auch Lohnunternehmer, die im Auftrag von Biobetrieben arbeiten, sich eigenständig der Öko-Kontrolle unterziehen. Diese Änderungen des Kontrollsystems werden abgelehnt.
- (7) Einfuhr aus Drittländern: Hier sind für Missbrauch anfällige Lücken vorgegeben. Aus Drittländern dürfte Ware importiert werden, die allein den Standards des Codex Alimentarius entsprechen. Diese Standards sind für Öko-Produkte jedoch bislang noch nicht umfassend geregelt. Es drohen Wettbewerbsnachteile gegenüber Drittländern, Skandale und schwindendes Verbrauchervertrauen.
- (8) Verwaltungsausschuss: Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass über die wesentlichen rechtlichen Fragen des ökologischen Landbaus – insbesondere über die Durchführungsbestimmungen – künftig anstelle des bisherigen Regelungsausschusses ein Verwaltungsausschuss der EU beschließt. Dies bedeutet für die Praxis, dass die gesetzliche Regelungshoheit für den ökologischen Landbau quasi vollständig auf die EU-Kommission übergeht. Die im „Europäischen Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft“ angekündigte Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigengremiums ist dagegen nicht Gegenstand des Kommissionsvorschlages.

Fazit:

Die bestehende EU-Öko-Verordnung bedarf zwar der Weiterentwicklung, sie ist jedoch im Grundsatz allgemein anerkannt und am Markt erfolgreich. Es hat sich in den letzten 15 Jahren für alle Akteure ein hohes Maß an übereinstimmender Interpretation und Rechtssicherheit entwickelt. Diesem wertvollen Gut der relativen Rechtssicherheit steht eine Totalrevision des Verordnungstextes gegenüber, die neben vielen inhaltlichen und handwerklichen Fehlern über Jahre hinaus zu großer Planungs- und Rechtsunsicherheit führen wird. Die europäischen Erzeuger werden im Wettbewerb geschwächt und das Vertrauen der Verbraucher in Bioprodukte möglicherweise schwer beschädigt. Sollte die Verordnung in dieser Form vom Agrarrat verabschiedet werden, befürchtet die Biobranche nicht absehbare Konsequenzen für den boomenden Markt. Ziel des Deutschen Bauernverbandes ist es daher:

- (1) den ohne Not geschaffenen Zeitdruck aus dem Gesetzgebungsprozess zu nehmen,

- (2) eine intensive Einbeziehung der Mitgliedsstaaten und der Wirtschaftsbeteiligten einzufordern und
- (3) auf der Basis der bestehenden EU-Öko-Verordnung 2092/91 eine sinnvolle Weiterentwicklung anzugehen.

B. Beantwortung des vorgelegten Fragenkataloges

Zu 1 „Wettbewerbsverzerrungen“:

Nachteilige Wettbewerbsverzerrungen für deutsche Öko-Erzeuger aufgrund der EU-Öko-Verordnung können folgendermaßen entstehen:

- Der geltende Verordnungstext wird von deutschen Behörden strenger ausgelegt als in anderen Mitgliedsstaaten
- In anderen Mitgliedsstaaten können die Betriebe leichter Ausnahmegenehmigungen erhalten (z.B. Einsatz konventioneller Futtermittel im Öko-Futter in Österreich und Schweden. Einsatz synthetischer Aminosäuren in Öko-Geflügelfutter).
- Die Förderung des Öko-Landbaus im Rahmen der Agrarumweltprogramme sowie die Mitgliedschaft in einem der deutschen Anbauverbände und deren entsprechende Richtlinien schließen (zu Recht) teilweise Maßnahmen aus, die aufgrund der EU-Öko-Verordnung zulässig wären (z.B. Teilbetriebsumstellung, Zukauf konventioneller Wirtschaftsdünger).

Den Wettbewerbsverzerrungen kommt erhebliche Bedeutung zu. So können bspw. durch den Einsatz von 20 m³/ha konventioneller Schweinegülle die Erträge im ökologischen Landbau nahezu verdoppelt bzw. die Kosten halbiert werden. Der Einsatz synthetischer Aminosäuren reduziert die Kosten der Schweinefleischerzeugung um etwa 50 Cent/kg. Konventionelles Saatgut und konventionelle Futtermittel kosten rund 50 % weniger als in Ökoqualität.

Zu 2 „Auswirkungen der Totalrevision“

In Unkenntnis der ausstehenden Durchführungsbestimmungen lassen sich die Auswirkungen des Kommissionsvorschlages nicht seriös abschätzen. Im günstigsten Fall wäre die Praxis nur in geringem Umfang betroffen (Kennzeichnung, Kontrolle), als „worst case“ wäre theoretisch auch eine dramatische Schädigung des Biosektors denkbar (Quasi-Verbot von Bio-Babynahrung, keine Bio-Kennzeichnung in der Gastronomie, Verlust des Verbrauchervertrauens).

Die mit der Novellierung beabsichtigten positiven Impulse für die Biobranche sind auf der Basis des jetzigen Vorschlages in jedem Fall kaum erkennbar.

Der Deutsche Bauernverband spricht sich für eine Überarbeitung der bestehenden EU-Öko-Verordnung aus.

Zu 3 „Kritikpunkte“

s.o., allgemeiner Teil

Zu 4 „Im Kommissionsvorschlag nicht berücksichtigt“

Folgende für die deutschen Erzeuger zentralen Aspekte wurden bei dem Kommissionsvorschlag nicht berücksichtigt und sollten zusätzlich noch mit aufgegriffen werden:

- Einbezug der Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung
- Verbot der Teilbetriebsumstellung
- Verbot des Einsatzes von konventioneller Gülle und Geflügelmist
- Erstellung eines abgestuften Sanktionskataloges
- Erstellung eines Anhanges für zugelassene Zutaten und Hilfsmittel für die Verarbeitung tierischer Rohstoffe

Zu 5 „Entbürokratisierung“

Durch Einbeziehung der Öko-Kontrolle unter die VO (EG) Nr. 882/2004 ist davon auszugehen, dass für die Betriebe tendenziell ein bürokratischer Mehraufwand entsteht.

Zu 6 „Kontrolle“

Ein Baustein zu einer EU-weit besser harmonisierten Öko-Kontrolle wäre die Pflicht-Akkreditierung der Kontrollstellen nach der Europäischen Norm EN 45011 sein, wobei eine Akkreditierung bei einem Akkreditierer des nicht gesetzlich geregelten Bereiches weiterhin möglich sein sollte (DAP).

Zu 7 „Kontrollpraxis“

Die Kontrolle des Produktionsverfahrens hat sich in der Vergangenheit bewährt und sollte beibehalten werden.

Zu 8 „Irreführungsverbot“

Da künftig nurmehr die Bezeichnungen bio/biologisch und öko/ökologisch „geschützt“ wären, würde mit Bezeichnungen wie „naturgemäß“ neuer Spielraum für Pseudo-Bioprodukte und Trittbrettfahrer entstehen. Demgegenüber bezieht die geltende Verordnung alle Produkte mit ein, die „dem Käufer den Eindruck vermitteln“, dass es sich um ein Bioprodukt handelt.

Zu 9 „Kennzeichnung“

Der Kommissionsvorschlag sieht die Verpflichtende Verwendung entweder des EU-Bio-Logos oder aber der Beschriftung „EU-ÖKOLOGISCH“ bzw. „EU-BIOLOGISCH“ vor. Beides wird vom Deutschen Bauernverband abgelehnt, da:

- das EU-Bio-Logo dem Verbraucher kaum bekannt ist und vor allem, weil es optisch kaum von anderen EU-Labeln (g.g.A., g.U., g.t.S.) unterscheidbar ist.
- die Bezeichnung „EU-ÖKOLOGISCH“ bzw. „EU-BIOLOGISCH“ uneindeutig und verwirrend ist. Sie legt nahe, dass das Produkt in der EU erzeugt wurde, was jedoch laut Verordnungsentwurf nicht der Fall sein muss.

Der Deutsche Bauernverband schlägt vor, dass künftig auf jedem Bioprodukt das Herkunftsland namentlich genannt werden muss.

Zu 10 „Sensibilität“

Die Sensibilität des Biomarktes im Falle von Lebensmittelskandalen wird äußerst hoch eingeschätzt. Es handelt sich um einen sehr sensiblen Verbrauchermarkt. Eine Schädigung des derzeit vorhandenen Verbrauchervertrauens würde zum Zusammenbruch des nationalen Bio-Marktes führen.

Zu 11 „Ziele der Bundesregierung erfüllt?“

Die in dem Memorandum dargelegten Ziele und Vorschläge der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der EU-Öko-Verordnung werden vom Deutschen Bauernverband unterstützt. Wesentliche Aspekte, insbesondere das Gebot der Gesamtbetriebsumstellung und das Verbot des Einsatzes konventioneller Wirtschaftsdünger, wurden jedoch auf EU-Ebene bislang nicht realisiert und sind auch nicht Gegenstand des aktuell vorgelegten Kommissionsentwurfes.

Zu 12 „Verwaltungsausschuss“

Der Wechsel von einem Regelungs- zu einem Verwaltungsausschuss-Verfahren würde bedeuten, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten künftig erheblich eingeschränkt wären und die Kommission damit praktisch über die alleinige Definitionshoheit über den ökologischen Landbau verfügen würde. Der Einfluss der Wirtschaftsbeteiligten und der Verbraucher würde damit ebenfalls sinken, zumal der Kommissionsentwurf die im Europäischen Aktionsplan vorgesehene Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigengremiums *nicht* aufgreift. Aus diesem Grund plädieren wir dringend für die Beibehaltung des Regelungsausschusses.

Zu 13 „Handelsliberalisierung“

Die noch nicht abschließend geregelten Leitlinien des Codex Alimentarius sind unseres Erachtens zum jetzigen Stand nicht geeignet, um die Gleichwertigkeit von Drittlandsimporten mit EU-Öko-Erzeugnissen in der Praxis tatsächlich zu gewährleisten.