

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache

16(10)90-B

Eingang: 2.5.2006

15. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages

Mittwoch, 17.05.2006

Öffentliche Anhörung zum Thema: „Vorschlag für eine EU-Öko-Verordnung“

Fragenkatalog zur Vorbereitung der Anhörung

**Antworten des Sachverständigen
J. Neuendorff, Konferenz der Kontrollstellen e.V.**

1. In welchem Maße bestehen für die deutschen Öko-Betriebe wegen der derzeit gültigen Öko-Verordnung Wettbewerbsverzerrungen?

Wettbewerbsverzerrungen bestehen für deutsche Öko-Landwirte nicht durch die Öko-Verordnung selbst, sondern durch die unterschiedliche Verwaltungspraxis der deutschen Bundesländer. Nicht alle Bundesländer orientieren sich bei der Implementierung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an der Verfahrensökonomie, sondern schaffen zum Teil Verwaltungsabläufe, die nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei den Wirtschaftsbeteiligten und den privaten Öko-Kontrollstellen Kontrollstellen zu unnötiger Mehrarbeit führen. Zwar wird die Verwaltungspraxis der Länder durch eine Länder-Arbeitsgemeinschaft „Verordnung (EWG) Nr. 2092/91“ koordiniert. Deren Ergebnisse finden jedoch nicht immer in allen Bundesländern Anwendung. Beispielsweise wird die Frage des Einsatzes synthetischer Vitamine in der Tierfütterung in den Bundesländern teilweise verfahrensökonomisch durch Allgemeinverfügungen geregelt, teilweise findet aber auch ein aufwendiges Antragstellungs- und Einzelfallprüfungsverfahren statt. Dies lässt sich angesichts der begrenzten Bedeutung dieses Einzelaspekts nicht rechtfertigen.

2. Wie wird sich die geplante Änderung der EU-Verordnung auswirken bzw. ist die geplante Neufassung überhaupt notwendig?

Die geplante Neufassung ist nicht notwendig, sondern schädlich. Dies ist wie folgt zu begründen:

Auch wenn die bisher geltende Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 nicht ideal formuliert ist, ist die im Laufe von nahezu fünfzehn Jahren Anwendungspraxis gefundene gemeinsame Auffassung der Verkehrskreise ein hohes Gut. Dieses sollte nur dann aufs

Spiel gesetzt werden, wenn eine Neufassung wesentliche Fortschritte im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung und im Sinne eines besseren Verständnisses der Verkehrsbeteiligten führt. Der vorgelegte Entwurf der Kommission lässt dies nicht einmal ansatzweise erkennen.

Der Entwurf der Änderungsverordnung hat zu erheblicher Verunsicherung der Verkehrskreise geführt, so zum Beispiel bei umstellungsinteressierten landwirtschaftliche Betrieben. Für diese ist völlig unklar, unter welchen Bedingungen sie ab 2009 produzieren können. Ursache hierfür ist, dass der Entwurfstext bislang keine Anhänge mit konkreten Produktionsvorschriften enthält.

Aus hiesiger Sicht wäre es sinnvoller, die bestehende Öko-Verordnung Nr. 2092/91 nach sorgsamer Analyse durch präzise Intervention im vorhandenen Text zu modifizieren.

- 3. Welche Kritikpunkte haben Sie an den Vorschlägen der Kommission? Geben Sie in Ihrer Begründung bitte auch Ihre Einschätzung ab, welche Konsequenzen Sie für den deutschen und europäischen Markt in Bezug auf Verbraucher, Erzeuger- und Handelsinteressen im Segment des Bio-Lebensmittelmarktes und die Landwirtschaft erwarten, sollten die Vorschläge umgesetzt werden.**

Verengung des Schutzes für Bio-Auslobungen

(Artikel 17 des Entwurfes)

Im Gegensatz zur Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 sehen die Vorschläge der Kommission nicht mehr vor, dass alle diejenigen Produkte, die bei Verbrauchern den Eindruck erwecken, dass es sich um Öko-Produkte handeln würde, unter die Verordnung fallen und damit deren Anforderungen erfüllen müssen. Die neue Verordnung engt den Schutz auf wenige Begriffe ein. Sie eröffnet damit die Möglichkeit, Pseudo-Bio-Produkte geschickt am Markt zu platzieren – und untergräbt damit das Verbrauchervertrauen.

Verbot der allgemeinen Auslobung strengerer Richtlinienanforderungen

(Artikel 20 des Entwurfes)

Der Entwurf sieht vor, dass allgemeine Hinweise auf über die Verordnung hinausgehende Richtlinienanforderungen verboten sind. Die Regelungen des Artikels 20 kommen einem Verbot weitergehender Auslobungen (z.B. Nutzung von Zeichen der Anbauverbände) gleich.

Die bestehende Öko-Verordnung war bislang eine Basisregelung, die die weitere Ausdifferenzierung des Marktes über Handelsmarken und Warenzeichen nicht behindert hat. Dies muss für eine zukünftig positive Marktentwicklung auch weiterhin gewährleistet bleiben.

Landwirtschaftliche Erzeugung

(Artikel 9 des Entwurfes)

Landwirte können nach dem Entwurf der EU-Kommission künftig keine Unterauftragnehmer mehr beauftragen (z.B. Lohnunternehmer, Schlachter), wenn sich diese nicht selbst im EU-Kontrollsystem anmelden. Bisher wurden solche Unterauftragnehmer im Rahmen der Betriebskontrolle von landwirtschaftlichen Öko-Betrieben mit überprüft. Die Neuregelung würde bedeuten, dass regionale Verarbeitungs- und Vermarktungswege eingeschränkt würden, ohne dass dies mit einem Zugewinn an Sicherheit verbunden wäre.

Die ökologische Bienenhaltung wird aufgrund der vorgeschlagenen Neuregelungen in Deutschland unmöglich werden.

Produktionsvorschriften, Verwaltungsausschuss und Durchführungsbestimmungen

(Artikel 31 und 32 des Entwurfes)

Der Entwurf der EU-Kommission enthält im Wesentlichen unkonkrete Zielsetzungen, jedoch bislang keine konkreten Produktionsvorschriften in Form von Durchführungsbestimmungen. Ob und wann welche Positivlisten zulässiger Betriebsmittel, Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe entworfen werden, ist nicht klar. Dies ist aus hiesiger Sicht mit großer Sorge zu betrachten, da klare Produktionsvorschriften für den Erhalt des Verbrauchervertrauens zentral sind.

Flexibilisierung

(Artikel 16 des Entwurfes)

Der Entwurf sieht vor, dass die EU-Kommission Ausnahmen von den Produktionsvorschriften zulassen darf, wenn dies aus wirtschaftlichen Gründen oder zur Erhaltung traditioneller, seit mindestens einer Generation bekannter Lebensmittel möglich ist. Diese Neuregelung bedeutet, dass das Niveau der Öko-Erzeugung in der EU ganz unterschiedlich werden kann. Der Charakter der Verordnung als „Basisschutz“ geht verloren, eine Kommunikation solcher Regelungen zum Verbraucher ist nicht mehr möglich.

Kontrollsystem

(Artikel 22 bis 26 des Entwurfes)

Mit dem Entwurf der Kommission wird die Kontrolle und Zertifizierung nach der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, die bislang als bewährtes „Public-Private-Partnership“ durchgeführt wird, in das System der amtlichen Kontrollen der Lebens- und Futtermittelüberwachung nach VO (EG) Nr. 882/2004 integriert.

Der Entwurf enthält keine eindeutigen Regelungen zur Durchführung der Kontrollen, wie sie heute in der Praxis eingeführt sind. Klar ist nur, dass diese „risikoorientiert“ erfolgen müssen.

Dies wird aus hiesiger Sicht zur Folge haben, dass die Kontrollen in Europa und in Drittländern künftig ganz unterschiedlich ausgestaltet werden. So ist vorstellbar, dass in Deutschland Betriebe und Unternehmen im Jahresabstand und in Spanien im Fünfjahresabstand aufgesucht werden.

Das Wissen um die Ursachen für Betrugsfälle, das in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen von Analysen und Studien zusammengetragen wurde, wurde im Neuentwurf nicht berücksichtigt. So werden weder Vorschläge zur stufen- und grenzüberschreitenden Verfolgung von Warenströmen noch zur Erhöhung der Fälschungssicherheit von Zertifikaten gemacht. Ganz im Gegenteil wird das Kontrollsystem noch stärker als heute regionalisiert.

Außer-Haus-Verpflegung (AHV)

(Artikel 1 des Entwurfes)

Der Entwurf sieht vor, dass künftig Einrichtungen der AHV nicht mehr dem Kontrollverfahren unterstehen. In Deutschland werden solche Einrichtungen seit mehreren Jahren im Rahmen eines angepassten Kontrollkonzeptes überprüft, und in den Unternehmen werden auch Verstöße festgestellt. Eine Herausnahme der Unternehmen der Außer-Haus-Verpflegung aus dem Kontrollverfahren nach EG-Öko-Verordnung ist daher aus Gründen des Verbraucherschutzes nicht sinnvoll.

Drittlandsregelung (Artikel 27 des Entwurfes)

Nach dem Entwurf sind Drittlandsimporte zugelassen, wenn die Produktionsregelungen und das Kontrollsystem der EG-Öko-Verordnung „gleichwertig“ sind.

Die behördliche Überwachungsintensität durch EU-Behörden soll künftig deutlich reduziert werden.

Die Einführung „amtlicher Kontrollen“ in Drittländern ist aus hiesiger Sicht sehr kritisch zu betrachten. Wenn in Drittländern künftig überhaupt noch private Kontrollstellen tätig sein sollten, was nach dem Entwurf der EU-Kommission nicht als gesichert gelten kann, ist für deren Tätigkeit keine Überwachung mehr vorgesehen. In Drittländern können also ganz verschiedenartige und von der EG-Öko-Verordnung abweichende Produktionsvorschriften angewendet werden. Das in Drittländern angewendete Kontrollverfahren wird ineffizienter.

4. Welche Aspekte werden von der Kommission nicht aufgegriffen und sollten Ihrer Ansicht nach in einem neu geordneten Rechtsbereich Berücksichtigung finden?

In Artikel 9 und 10 der EU-Öko-Verordnung sind Sanktionen definiert, die einerseits bei Unregelmäßigkeiten die Entfernung der Öko-Hinweise von der betroffenen Partie vorsehen, andererseits bei schwerwiegenden Verstößen ein Vermarktungsverbot auf Zeit für die betroffenen Betriebe und Unternehmen erfordern. Die Regelungen lassen nicht erkennen, wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Praxis umgesetzt werden soll. Sie sollten daher besser formuliert werden.

Weiterhin müssen beim Kontrollverfahren verbesserte Instrumente zur grenz- und stufenübergreifenden, europaweiten Verfolgung von Warenströmen und zur Minderung der Verfälschungsgefahr von Zertifikaten eingeführt werden.

5. In welchen Punkten leistet die Novelle einen Beitrag zur Entbürokratisierung, Deregulierung und Vereinfachung des EU-Agrarrechts?

Die Novelle leistet in dieser Hinsicht keinen Beitrag.

6. Inwieweit kann EU-weit eine Kontrolle über die ordnungsgemäße Erzeugung von Ökoprodukten und deren ordnungsgemäße Bezeichnung im Handel gewährleistet werden? Welche Erfahrungen gibt es hierzu?

Das Kontrollsystem der bestehenden EU-Öko-Verordnung hat sich in Deutschland und Europa bewährt. Verstöße und Betrugsfälle werden regelmäßig festgestellt und sanktioniert.

Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bei der Durchführung des Kontrollverfahrens wurde im Rahmen von Forschungsprojekten in verschiedenen europäischen Ländern, so auch in Deutschland, identifiziert und befinden sich z.T. in der Umsetzung.

7. Beurteilen Sie bitte die aktuell durchgeführte Kontrollpraxis für Betriebe der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft in Europa. Halten Sie einen Wechsel, wie ihn die Vorschläge der EU-Kommission vorsehen, für sinnvoll? Wenn nicht, was halten Sie an den Änderungen für notwendig, um den Markt für ökologisch erzeugte Produkte nachhaltig weiter zu entwickeln?

Die Kommission beabsichtigt, die Öko-Kontrolle zu verstaatlichen.

Die zuständigen Behörden führen dann die Kontrollen durch. Sie können gemäß Artikel 5 der VO (EG) Nr. 882/2004 privaten Kontrollstellen „spezifische Aufgaben“ übertragen.

Die Eingliederung des Öko-Kontrollsystems in die VO (EG) Nr. 882/2004 führt zu einer Verbürokratisierung des bewährten Kontrollverfahrens. Ein kostenaufwändiger Aufbau behördlicher Parallelstrukturen wäre erforderlich, ohne dass es zu einer Effizienzverbesserung käme.

Aus hiesiger Sicht wäre es wesentlich sinnvoller, das bestehende Kontrollsystem in Form des bestehenden „Public-Private-Partnership“ gesetzlich weiterhin festzuschreiben und bestehende Schwachstellen im Kontrollverfahren (z.B. ineffiziente grenzüberschreitende Kommunikation in der EU, mögliche Zertifikatsverfälschungen, verminderte Wirksamkeit von Drittlandskontrollen) gezielt zu bearbeiten.

8. Kann angesichts des Vorschlags der EU-Kommission ein Irreführungsverbot bei der Bewerbung von Bio-Produkten im Sinne der Verbraucher durchgesetzt werden?

Dies ist nicht der Fall. Es fällt auf, dass die sehr detailgenauen Regelungen in Artikel 2 der bestehenden EU-Öko-Verordnung aufgegeben werden soll. Damit wird der Schutz für Bio-Produkte verengt (vergl. hierzu auch Frage 3, erster Punkt).

9. Beurteilen Sie die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Kennzeichnungsvorschriften für Produkte aus dem Ökologischen Landbau nach ihrer Verbraucherfreundlichkeit und Missbrauchsanfälligkeit.

Das Biosiegel und die Warenzeichen der Anbauverbände sind in Deutschland bei Verbraucherinnen und Verbrauchern von Öko-Lebensmitteln sehr bekannt. Es ist daher wichtig, dass diese Zeichen auch künftig ohne unnötige Erschwernisse weiter genutzt werden können.

Der von der EU-Kommission vorgeschlagene neue Pflichthinweis „EU-ökologisch, EU-biologisch“ wird von Marketingfachleuten dagegen eher negativ beurteilt.

Alternativ hierzu käme eine europaweite Vereinheitlichung der Code-Nummer der Öko-Kontrollstellen in Frage. Diese Code-Nummer muss seit 1998 auf dem Produktetikett von Öko-Erzeugnissen aufgedruckt sein. Die Kommission hat es vor Jahren versäumt, ein einheitliches System für diese Code-Nummern festzuschreiben. Jedem Mitgliedstaat wurde es überlassen, die Gestaltung dieser Kontrollnummer vorzunehmen. Die Folge ist, dass selbst Experten nicht immer klar ist, wie die Codenummern der Öko-Kontrollstellen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union aussehen. Würde diese Codenummer vereinheitlicht, könnten Verbraucher sich daran eindeutig orientieren.

10. Wie sensibel schätzen Sie den Markt für ökologisch erzeugte Produkte im Fall eines Lebensmittelskandals (Missbrauchsvorfalles) ein?

Der Markt für Öko-Lebensmittel würde auf einen solchen Vorfall sehr sensibel reagieren.

11. Inwieweit sehen Sie die im Memorandum der Bundesregierung im November 2001 dokumentierten Ziele zur Weiterentwicklung der Vorschriften zum Ökologischen Landbau erfüllt? Eignen sich die vorgelegten Vorschläge der EU-Kommission, diese Ziele zu erreichen?

Großhandelsunternehmen wurden zum Stichtag 1. Juli 2005 durch die Verordnung (EG) Nr. 392/2004 in das Kontrollverfahren nach EG-Öko-Verordnung einbezogen. Der vorliegende Entwurf der EU-Kommission berücksichtigt die weiteren Punkte des Memorandums nicht.

12. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagene Umwandlung des Regelungsausschusses in einen Verwaltungsausschuss?

Die Umwandlung hätte eine Stärkung der Position der EU-Kommission gegenüber den EU-Mitgliedsstaaten zur Folge und ist daher abzulehnen. Zudem ist kritisch anzumerken, dass entgegen den Vorschlägen im Europäischen Aktionsplan (Aktion 11) kein unabhängiges Sachverständigengremium in Brüssel eingerichtet werden soll. Dies ist jedoch wesentlich, um eine Umsetzbarkeit der künftigen gesetzlichen Regelungen in der Praxis besser gewährleisten zu können.

13. Sehen Sie bei der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Liberalisierung des Handels mit ökologisch erzeugten Produkten aus Drittstaaten die ordnungsgemäße Erzeugung und Kennzeichnung gewahrt?

Die vorgeschlagenen Regelungen vermindern den Verbraucherschutz bei Drittlandsimporten in erheblichem Maße.

Die Produktionsvorschriften und Durchführungsbestimmungen der neuen EG-Öko-Verordnung müssen in Drittländern aufgrund des Gleichwertigkeitsprinzips nicht zur Anwendung kommen. Es genügt, wenn auch im betreffenden Drittland die unscharfen Ziele und Grundsätze des Verordnungsentwurfs gelten. Damit können die in Drittländern angewendeten Produktionsvorschriften in erheblichem Maß von der neuen Verordnung abweichen.

Dort, wo in Drittländern gesetzliche Regelungen zum Ökologischen Landbau existieren, werden analog zur VO (EG) Nr. 882/2004 die Kontrollen künftig durch lokale Behörden durchgeführt werden müssen. Diese können Kontrollstellen mit der Erledigung einzelner Aufgaben beauftragen (vergl. Punkt 7). Diese Einbindung der Bio-Kontrolle in behördliche Kontrollsysteme in Drittländern kann die Glaubwürdigkeit der Kontrollen erheblich beeinträchtigen.

In Drittländern, in denen bislang keine gesetzliche Regelungen existieren, sieht der Entwurf vor, dass entweder in der EU ansässige Öko-Kontrollstellen oder von der EU anerkannte und gelistete Kontrollstellen mit Sitz in Drittländern die Kontrollen durchführen sollen.

In der Europäischen Union ansässige Öko-Kontrollstellen werden ohne jedes weitere Zulassungs- und Überwachungsverfahren nach Inkrafttreten der Neuregelungen für eine weltweite Tätigkeit zugelassen sein. Nicht in der EU ansässige Stellen müssen bei der EU einen Antrag auf Listung stellen. Im Anschluss ist eine Dokumentenprüfung, aber nicht zwingend eine Vor-Ort-Prüfung solcher in Drittländern ansässigen Kontrollstellen vorgesehen.

Überwachungsmaßnahmen für akzeptierte, in Drittländern tätige Kontrollstellen und für Drittlands-Kontrollbehörden sind überhaupt nicht vorgesehen.
Im Ergebnis ist zu befürchten, dass eine glaubwürdige Öko-Erzeugung in manchem Drittland nicht mehr stattfinden wird.