Archived at https://orgprints.org/00008125/

EU überarbeitet Bioverordnung

Kurz vor Weihnachten veröffentlichte die EU einen Entwurf für die Neuformulierung der Bioverordnung. Er sieht vor, ab 2009 die Regelungsdichte zu verringern und gewisse Unterschiede in der regionalen Umsetzung zuzulassen. Welches sind die Stärken und Schwächen dieses Entwurfs? Wo sind die kritischen Punkte?

1991 schuf der EU-Ministerrat mit seiner Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 erstmals einen Gemeinschaftsrahmen für die biologische Landwirtschaft. Jetzt hat die Kommission der Europäischen Union diese Verordnung angesichts der starken Entwicklung der ökologischen Landwirtschaft überarbeitet.

Mit den im Vorschlag formulierten Grundsätzen und Produktionsvorschriften werden die wesentlichen Anforderungen festgelegt, um die ökologische Erzeugung zu definieren und die Kennzeichnung von Bioprodukten zu regeln. Zur Anwendung dieser Grundsätze werden allerdings noch Durchführungsbestimmungen und zahlreiche weitere Entscheide erforderlich sein, wie etwa über die Zulassung von Zutaten und Substanzen, die in Bioprodukten verwendet werden dürfen.

Was soll geändert werden?

Der Text ist im Vergleich zur heute gültigen EU-Verordnung einfacher und verständlicher formuliert. Hingegen lässt er, mangels Entscheidungskriterien, mehr Interpretationsspielraum.

Der Geltungsbereich der neuen Verordnung hat einige Anpassungen erfahren. Wie bislang sollen nicht verarbeitete pflanzliche und tierische Erzeugnisse sowie verarbeitete Lebensmittel und Futtermittel unter die Verordnung fallen, Aquakultur und Wein werden neu miteinbezogen. Die Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung fallen, nach einer neuen Rechtsauslegung nicht unter den Anwendungsbereich. Ebenso sollen weder die Jagd und die Fischerei noch Textilrohstoffe und Kosmetika geregelt werden. Unter die Verordnung fallen nur noch Produkte, die mit den Begriffen «biologisch» beziehungsweise «ökologisch» oder daraus abgeleiteten Bezeichnungen gekennzeichnet werden. Es ist nicht mehr relevant, welchen «Eindruck» die Kennzeichnung erweckt, was den Vollzug schwächt.

Ziele und Grundprinzipien sind neu im allgemeinen Verordnungsteil beschrieben. Teilweise lehnen sie sich an die Grundsätze der IFOAM und die Ziele des Codex Alimentarius an, teilweise sind sie neu formuliert worden:

- Schutz der Verbraucherinteressen;
- Entwicklung der ökologischen Erzeugung, wobei den regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen ist;
- Schutz von Umwelt, Artenvielfalt und natürlichen Ressourcen;
- Einhaltung hoher Tierschutzstandards unter Beachtung der tierartspezifischen Bedürfnisse.

Zur Kennzeichnung von Bioprodukten sind mehrere Änderungen vorgesehen. Lebensmittel mit GVO-Rückständen, die über der für die Lebensmittelkennzeichnung zulässigen 0,9-Prozent-Marke liegen, dürfen nicht als Bio ausgelobt werden. Dieser hohe Wert wird als kritisch gesehen. Weiter bleibt bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln die 95-Prozent-Biozutaten-Gruppe bestehen, die 70–95-Prozent-Gruppe wird abgeschafft.

Neu müssen alle Produkte mit dem Begriff «EU-biologisch» oder «EU-ökologisch» gekennzeichnet werden, sofern nicht das EU-Logo verwendet wird. Diese Kennzeichnung ist für Drittstaaten freiwillig. Andere Logos dürfen nicht mit Aussagen werben, dass sie «strenger», «ökologischer» oder «höher» als der EU-Standard seien. Hinweise auf besondere Aspekte des Produktionsverfahrens sind zulässig, sofern es sich um wahrheitsgemässe Tatsachenfeststellungen handelt.

Dies wurde vor allem von privaten Labelgebern scharf kritisiert. Neu eingeführt werden soll das Prinzip der «Flexibilität» für regionale Unterschiede: Ausnahmen von der Verordnung (z.B. für Pflanzenschutzmittel, Saatgut, Futtermittel oder Vitamine) müssen den Prinzipien und Zielen der biologischen Landwirtschaft entsprechen. Sie sind in einem speziellen Verfahren durch die Europäische Kommission zu beschliessen, das jedoch völlig unklar ist.

Änderungen gibt es auch im Kontrollsystem: Es wird der EU-Verordnung 882/2004 über die amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen unterworfen, die in der EU seit Neujahr 2006 in Kraft ist. Auch die Importe in die EU sind vom neuen Entwurf betroffen: Die Kontroll- und Produktionsregelungen in Drittländern, die auf der Drittlandliste aufgeführt sind, müssen entweder gleichwertig mit der EU-Verordnung sein oder den Leitlinien des Codex Alimentarius entsprechen. Anstelle der bisherigen Einzel-überprüfung von Importanträgen wird ein Zulassungsverfahren für Kontrollstellen in Drittländern eingeführt.

Weiter sollen in der tierischen Erzeugung keine strengeren nationalen Vorschriften mehr erlaubt sein. Im Gegenzug soll das Anforderungsniveau generell angehoben werden.

Stärken des Entwurfs

- Ziele und Grundprinzipien werden ausdrücklich genannt.
- Stärkere regionale Flexibilität wird möglich.
- Stärkere Risikoorientierung in der Kontrolle (statt unflexibler jährlicher Kontrolle).
- Klares Zulassungs- und damit Überwachungsverfahren für Zertifizierungsstellen in Nicht-EU-Ländern.
- Ein einheitlicher Kontrollvermerk erleichtert die Erkennbarkeit von Bioprodukten.

Schwächen des Entwurfs

- Die Mitgestaltungsmöglichkeiten und Mitspracherechte für private Akteure werden im Entwurf nicht erwähnt.
- GVO: Die ausschliessliche Ausrichtung auf den hohen Schwellenwert von 0,9 Prozent schwächt die Bemühungen, durch prozessorientierte Massnahmen eine möglichst tiefe Kontamination sicher zu stellen.
- Eine scharfe Abgrenzung zwischen ökologischem Landbau und ähnlichen Auslobungen wird schwieriger, da nur noch die Verwendung der Begriffe «biologisch» oder «ökologisch» und «organic» (englisch) sowie deren Ableitungen geschützt sind.

Bild: Thomas Alföldi

Verbände und EU-Verwaltung ringen um die neue Öko-Verordnung der EU, die 2009 in Kraft treten soll.

Chancen des Entwurfs

- Die Einführung von Grundprinzipien des Biolandbaus in die EU-Grundverordnung gibt eine Leitlinie für die Erarbeitung von Entscheidungskriterien in den einzelnen Bereichen.
- Eine stärkere Überwachung der Kontrollstellen ermöglicht einen grösseren Freiraum für regionale Abweichungen und kosteneffizientere Kontrollkonzepte.
- Eine stärker risikoorientierte Kontrolle erhöht die Effizienz und kann damit Missbräuchen besser vorbeugen und die Kosten bei risikoarmen Betrieben vermindern.
- Ökoprodukte sind für Konsumierende einfacher zu erkennen, wenn sie einheitlich gekennzeichnet werden (zumindest in Ländern, in denen es keine starken nationalen Zeichen gibt).
- Eine Harmonisierung der Labelanforderungen führt zu kostengünstigeren Kontrollverfahren.

Risiken des Entwurfs

- Stärkere Fremdbestimmung durch staatliche Stellen im Kontrollwesen. Das läuft dem Trend zur Liberalisierung und Delegation von Eigenverantwortung an die Akteure entgegen.
- Die Nutzung von privaten Logos wird eingeschränkt, und damit besteht die Gefahr, dass dem privaten Sektor die Hände gebunden werden.
- Die EU-Kommission erhält viel grössere Entscheidungsbefugnis; die Einflussmöglichkeiten der betroffenen Parteien und eine demokratische Kontrolle werden schwieriger.
- Der sehr enge Zeitplan erschwert eine genügende Mitbestimmung der Akteure bei der Entwicklung der Verordnung.
- Die Übertragung der Sanktionsgewalt für schwerwiegende Verstösse an staatliche Stellen widerspricht dem anvisierten Grundsatz der Vereinfachung der Regelungen.
- Das Verbot der Auslobung von weitergehenden Richtlinien widerspricht dem Prinzip der Marktdifferenzierung. Es kann zu einer Nivellierung auf tieferem Niveau führen.
- Die neu formulierten Grundsätze für die Bienenhaltung machen eine Biohonigproduktion in kleinstrukturierten Landwirtschaftsbetrieben praktisch unmöglich.

Es gibt eine Reihe von Punkten, in denen dringender Klärungsbedarf besteht:

- Unklar ist, ob weiterhin vom Gesetzgeber gegen bioähnliche Auslobungen vorgegangen werden kann. Dies muss unbedingt beibehalten werden.
- Solange die Entscheidungskriterien für die Umsetzung und für regionale Abweichungen nicht klar sind, besteht eine grosse Unsicherheit bei den Akteuren.
- Offen ist auch, wie die Grundsätze für die Tierhaltung bezüglich der Anbindehaltung auszulegen sind.

Wie geht's weiter?

Es ist geplant, dass die neue Verordnung in den nächsten sechs bis zwölf Monaten verabschiedet wird und Anfang 2009 in Kraft tritt. Die überarbeiteten Importregelungen sollen bereits ab 1. Januar 2007 gültig sein, da die jetzige Regelung auf Ende 2006 befristet ist. Der Entwurf wurde zur Begutachtung an die EU-Mitgliedstaaten geschickt. Das EU Parlament hat eine Mitsprache. Am 27. Januar 2006 konnten die Mitgliedsländer erstmals dazu Stellung nehmen. Die in diesem Artikel erwähnten kritischen Punkte sind bestätigt worden. In den nächsten Monaten wird die intensive Diskussion weiterghen, ob der ganze Entwurf zurückgewiesen soll oder ob eine gründliche Neuüberarbeitung den grossen Bedenken Rechnung tragen kann.

Eine abschliessende Beurteilung des vorliegenden Entwurfes ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig, da die vollständige Neuformulierung einen weitreichenden Interpretationsspielraum eröffnet. Dies ist auch die Sicht von Patrik Aebi vom Bundesamtes für Landwirtschaft. So sind zum Beispiel die Folgen der Einbeziehung des Öko-Kontrollsystems in die neue Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über die amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen heute noch kaum absehbar. Zudem sind es gerade die Details, wie etwa der Umstellungszeitraum oder Positivlisten für Betriebsmittel, die für die Beteiligten von grösster Bedeutung sind.

Otto Schmid und Beate Huber, FiBL