



BLL

Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e. V.

Postfach 20 02 12
53132 Bonn
Godesberger Allee 142-148
53175 Bonn

Hauptstadtbüro Berlin
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Büro Brüssel
43, Avenue des Arts
1040 Brüssel, Belgien

Für alle Standorte:
Tel. +49 228 81993-0
Fax +49 228 81993-200
bll@bll.de · www.bll.de

BLL Stellungnahme zum

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die ökologische / biologische Erzeugung und die Kennzeichnung von ökologischen / biologischen Erzeugnissen (KOM-Nr. (2005) 671 endg.)

Allgemeine Anmerkungen

Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL) begrüßt im Grundsatz die mit dem Vorschlag beabsichtigte Umsetzung des langjährigen Vorhabens, die bestehende EG-Öko-Verordnung aus dem Jahre 1991 zu reformieren und zu straffen. Der von der Kommission geplante Ansatz einer Totalrevision der bestehenden EG-Öko-Verordnung macht aber bereits deutlich, dass hiermit ein völlig neues, grundlegendes Regelungswerk für den Bereich des ökologischen Landbaus geschaffen werden soll, das den rechtlichen Rahmen für diesen Bereich für die nächsten Jahre maßgeblich bestimmen wird. Schon vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der von der Kommission vorgelegte Regelungsvorschlag wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung einer sehr ausführlichen und differenzierten Diskussion mit allen Beteiligten bedarf. Der von der Kommission angestrebte enge Zeitplan für die Beratung des Vorschlags erscheint daher aus Sicht des BLL unrealistisch und keinesfalls akzeptabel. Im Gegenteil möchten wir die Bundesregierung ausdrücklich auffordern, gegenüber der Kommission auf eine dem Anlass einer Totalrevision entsprechende, ausführliche Beratung des Kommissionsvorschlags unter angemessener Beteiligung der Wirtschaft hinzuwirken.

Eine ausführliche Beratung ohne zeitliche Zwänge ist schon deshalb erforderlich, weil mit dem vorgelegten Kommissionsvorschlag nur ein Teilbereich des Regelungswerkes abgedeckt wird, ein für die Wirtschaftsbeteiligten ganz wesentlicher Teil aber offen bleibt. Es sind dem vorgelegten Kommissionsvorschlag bisher keine Ausführungen zur Ausgestaltung der Anhänge der neuen Verordnung beigelegt. Bereits aus den bisherigen Erfahrungen im Hinblick auf die Modifizierung der Anhänge der geltenden EG-Öko-Verordnung ist offensichtlich, welche Bedeutung der Ausgestaltung der Anhänge für die Wirtschaftsbeteiligten zukommt. Aus diesem Grunde erscheint es für den BLL nicht akzeptabel, abschließende Anmerkungen zum Vorschlag der Kommission abzugeben und das Gesetzgebungsverfahren zügig voranzutreiben, bevor diese ihre Vorstellung zur Ausgestaltung der Anhänge

vorgelegt hat. So ist dem bisherigen Text nicht zu entnehmen, ob die Kommission die Anhänge der bisherigen EG-Öko-Verordnung einfach auf die neue Verordnung übertragen will oder eine einschränkende Überprüfung bzw. völlige Neuausgestaltung der Anhänge plant. Gerade mit Blick auf die konkreten Vorgaben im Rahmen des Codex Alimentarius erscheint es nicht nachvollziehbar, warum die Kommission eine Aufspaltung der Beratung des Regelungsteils und der Anhänge vornimmt und dann auch noch die Beratungen unter Zeitdruck setzt. Das Gesamtkonzept der Revision der EG-Öko-Verordnung ist für den BLL abschließend erst mit der Komplettierung der Anhänge zu beurteilen.

Darüber hinaus ist auch die derzeitige Ausgestaltung des Regelungsteils mit Hinblick auf eine ganze Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen, inhaltlichen Fragestellungen und offenen Detailfragen intensiv diskussionsbedürftig. Kernforderung des BLL ist es daher, den Regelungsteil zusammen mit den zu ergänzenden Konkretisierungen der Anhänge ausführlich zu diskutieren, bevor ein solch ambitioniertes Gesamtwerk in Kraft gesetzt wird. Aus unserer Sicht besteht überdies kein Zeitdruck in dieser Sache, zumal mit der bestehenden EG-Öko-Verordnung ein Rechtsrahmen vorgegeben ist, mit dem ausreichende praktische Erfahrungen bestehen.

Weitere generelle Anmerkungen:

- Mit Blick auf den Anwendungsbereich des Vorschlags fällt auf, dass die bisherige Systematik entscheidend geändert worden ist. Durch die Formulierung des Art. 1 der geltenden EG-Öko-Verordnung wird der Anwendungsbereich sehr weit ausgedehnt, indem er sämtliche Produkte erfasst, die als ökologisches / biologisches Erzeugnis gegenüber dem Verbraucher gekennzeichnet bzw. ausgelobt werden. Die Vorgaben der EG-Öko-Verordnung gelten danach auch für Produkte, die eigentlich keine Öko-Produkte im Sinne der Verordnung sind, sich aber durch die Kennzeichnung bzw. Auslobung den Anschein eines solchen Produktes geben. Der vorliegende Vorschlag grenzt dagegen den Anwendungsbereich ganz anders ab, indem er ausdrücklich nur solche Produkte einbezieht, die als ökologische / biologische Erzeugnisse hergestellt werden. Nähere Vorgaben zur Frage der Kennzeichnung finden sich dann erst in Art. 17 Abs. 1 des Vorschlags. Es sollte im Hinblick auf diese rechtssystematische Umstellung nochmals geprüft werden, ob hierdurch nicht eine dem Ziel der EG-Öko-Verordnung widersprechende Verkürzung des Schutzzumfangs stattfindet.
- Im Hinblick auf die in Art. 3 - 6 des Vorschlags formulierten Ziele und Grundsätze für die ökologische Erzeugung ist allgemein anzumerken, dass diese sehr weit und äußerst unbestimmt gefasst sind. Es stellt sich insoweit bereits die grundsätzliche Frage, inwieweit es Sinn macht, programmatische Ziele und Grundsätze des ökologischen Landbaus, die früher richtigerweise in den Erwägungsgründen geregelt waren, nunmehr in den Regelungsteil der Verordnung zu überführen und damit als unmittelbare rechtliche Vorgaben zu formulieren. Sollte dies politisch gewünscht sein, ist

zwingend das Verhältnis dieser allgemeinen Vorgaben zu den konkreten Ausfüllungen in den Anhängen zu klären. Es muss in jedem Fall verhindert werden, dass die programmatischen Grundsätze so absolut formuliert sind, dass hierdurch die Ausfüllung in den Anhängen präjudiziert und im Ergebnis eingeschränkt wird, mit der Folge, dass für die Praxis notwendige Stoffe künftig nicht mehr eingesetzt werden können. Bei einer strikten Auslegung der Ziele und Grundsätze könnten in den Vorschlagstext sogar Vorgaben hineingelesen werden, die bisher überhaupt nicht Gegenstand der Kontrollen des ökologischen Landbaus waren.

- Im vorgelegten Vorschlag werden in einigen Bereichen die Kompetenzen der Kommission zu Lasten von Rat und Parlament erheblich ausgeweitet. So soll eine ganze Reihe von Modifizierungen der EG-Öko-Verordnung künftig im Verwaltungsausschussverfahren möglich sein. Dies hat den bekannten Vorteil einer schnelleren (technischen) Anpassung der Verordnung; dadurch besteht aber auch die Gefahr, dass die Mitwirkung von legislativen Gremien der Gemeinschaft sowie der Wirtschaftsbeteiligten verkürzt wird. Eine abschließende Positionierung zum Sinn der Übertragung weitgehender Kompetenzen auf die Kommission ist derzeit nicht möglich, da keinerlei Ausführungen über Art und Umfang der Ausgestaltung der Anhänge erkennbar sind. Zum jetzigen Zeitpunkt würde daher eine derart weitgehende Übertragung von Ermächtigungen auf die Kommission einen „Blankoscheck“ für die Kommission darstellen.
- Aus Sicht des BLL birgt die beabsichtigte Unterstellung des Kontrollverfahrens unter Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über die amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen die Gefahr mit sich, dass die Kontrollen nach der EG-Öko-Verordnung künftig zunehmend öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden, d. h. die Kontrollstellen zunehmend als „beliehene Funktionsträger“ einer Aufsichtsbehörde fungieren. Die deutsche Lebensmittelwirtschaft hat mit dem bisherigen System der privaten Kontrollstellen sehr gute Erfahrungen gemacht und würde ausdrücklich begrüßen, wenn auch künftig Kontrollen nach der EG-Öko-Verordnung von privaten Kontrollstellen vorgenommen werden können. Ein genereller Paradigmenwechsel hin zu einer amtlichen Kontrolle im Bereich der EG-Öko-Verordnung wird daher kritisch gesehen. Eine verstärkte Bürokratisierung des Kontrollverfahrens durch eine Ausweitung staatlicher Elemente ist in jedem Falle zu vermeiden.

Detailkommentare zu einzelnen Artikeln

Der BLL möchte sich bei der Kommentierung der einzelnen Vorschriften des Vorschlags auf wesentliche Aspekte beschränken.

Artikel 1

Nach **Art. 1 Ziffer 2 am Ende** findet die Verordnung „keine Anwendung für Erzeugnisse der Jagd und der Fischerei auf Wildtiere“. Der BLL ist der Auffassung, dass Wild mit in den Geltungsbereich der Verordnung integriert werden muss, zumindest aber sichergestellt sein muss, dass Zutaten aus Jagd und Fischerei trotz der künftigen Beschränkung der Auslobungsmöglichkeit auf die sog. „95 % - Produkte“ nach wie vor in Öko-Produkten eingesetzt werden können. Da diese nicht zu den landwirtschaftlichen Erzeugnissen gerechnet werden, muss zumindest ein Einsatz über die Anhänge gewährleistet werden. Ansonsten sind insbesondere beim Seefisch Probleme zu erwarten.

Aus rechtspolitischen Gründen ist für den BLL ferner nicht nachvollziehbar, warum gemäß **Art. 1 Ziffer 3** des Vorschlags „Verpflegungsbetriebe, Betriebskantinen, Großküchen, Gaststätten u. ä. Einrichtungen der Lebensmittelversorgung“ vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden sollen. Eine unbegründete Ausnahme dieser Bereiche birgt die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen.

Artikel 2

Die Begriffsdefinition „durch GVO hergestellt“ in **Art. 2 Buchstabe r)** bedarf der Klarstellung. Insbesondere ein Blick in die englische Textfassung könnte die Annahme nahe legen, dass mit dieser Änderung ein erweiterter Ausschluss von Stoffen, die mit der Gentechnik in Berührung gekommen sind, im Bereich der Öko-Lebensmittel geplant ist als dies nach der bisher geltenden EG-Öko-Verordnung der Fall war. Es bestehen aber Zweifel, ob eine diesbezügliche Erweiterung wirklich vom Verordnungsgeber gewollt ist.

Artikel 3

Neben unseren vorstehenden allgemeinen Anmerkungen zur Formulierung von Zielen und Grundsätzen im Regelungsteil möchten wir darauf hinweisen, dass eine weitgehende Fokussierung in **Art. 3 Buchstabe b)** auf Erzeugnisse, die durch „natürliche oder naturähnliche Verfahren und mit natürlichen Stoffen hergestellt wurden“, in dieser Pauschalität nicht akzeptabel ist. So muss wie bisher in Öko-Produkten der erforderliche, zweckmäßige und kostensparende Einsatz von Zusatzstoffen, Vitaminen, Mineralstoffen, Spurenelementen, Aromen usw. gewährleistet sein. Eine grundsätzliche Beschränkung auf natürliche und naturähnliche Verfahren erscheint weder sachgerecht noch in der Praxis ohne deutliche Einschränkung des Angebotsumfangs realisierbar.

Artikel 4

Auch im Hinblick auf die in **Art. 4 Buchstabe a) und b)** mit Absolutheitswirkung getroffenen undifferenzierten Formulierungen bergen deutliche Gefahren, insbesondere im Hinblick auf eine grundsätzliche Vorrangwirkung von natürlichen im Vergleich zu synthetischen oder anderen Stoffherkünften. Dabei bleibt aber bereits zweifelhaft, woran die „Natürlichkeit“ eigentlich festgemacht werden soll. Eine systematische Bevorzugung von „natürlichen“ Stoffen birgt ein erhebliches Gefahrenpotential im Hinblick auf den aus technologischen oder physiologischen Gründen erforderlichen, zweckmäßigen oder kostensparenden Einsatz von Zusatzstoffen, Vitaminen, Mineralstoffen, Spurenelementen, Aromen usw. Mit den Regelungen in Art. 4 Buchstaben a) und b) darf aus diesem Grunde keinesfalls erreicht werden, dass künftig mit Blick auf die in Anhang VI Teil A und B der bisherigen EG-Öko-Verordnung zugelassenen Substanzen nur noch oder prinzipiell vorrangig Stoffe natürlicher Herkunft eingesetzt werden dürfen. Neben der praktischen Verfügbarkeit werden diesbezüglich bereits durch technologische oder physiologische Beschränkungen für die Verarbeiter Grenzen gesetzt.

Artikel 5

Als Beispiel für im Vorschlagstext enthaltene Widersprüchlichkeiten ist darauf hinzuweisen, dass in **Art. 5 Buchstabe i)** gefordert wird, dass beim Tierschutz „der höchste Standard“ eingehalten wird, während in Artikel 3 Buchstabe a) iv) lediglich von einem „hohen Tierschutzstandard“ gesprochen wird. Ein Beispiel für nicht ausgefüllte unbestimmte Rechtsbegriffe ist darin zu sehen, dass in **Art. 5 Buchstabe l)** davon die Rede ist, dass als Futtermittel in der Tierhaltung „hauptsächlich“ landwirtschaftliche Ausgangsstoffe aus ökologischem Landbau und natürliche nicht landwirtschaftliche Rohstoffe verwendet werden“. Es bleibt völlig offen, wie der Begriff „hauptsächlich“ auszulegen ist; bedeutet dies einen 50-prozentigen, 75-prozentigen, 90-prozentigen oder ??-prozentigen Anteil ökologischer Erzeugnisse? In **Art. 5 Buchstabe o)** wird der Begriff „nachhaltige Fischerei“ verwendet, ohne dass dieser im Text näher erläutert oder gar definiert wird.

Artikel 6

Die Formulierung in **Art. 6 Buchstabe a)** ist wiederum sehr absolut gefasst. Es wird keinerlei Rücksicht auf mögliche ernährungsphysiologische oder technologische Erfordernisse bei der Herstellung bzw. Verarbeitung genommen. Auch in **Art. 6 Buchstabe b)** wird die Verwendung von Zusatzstoffen und Verarbeitungshilfsstoffen wiederum undifferenziert eingeschränkt.

Artikel 7

Im Hinblick auf **Art. 7 Ziffer 1** wird von der verarbeitenden Seite geltend gemacht, dass die Forderung einer Gesamtbetriebsumstellung des landwirtschaftlichen Be-

etriebs keinesfalls auf die Anforderungen für die verarbeitende Seite übertragen werden darf, da dies in einigen Bereichen zur Unrentabilität der Verarbeitung von Rohstoffen aus ökologischem Anbau führen würde.

In **Art. 7 Ziffer 2, Satz 2** wird gefordert, dass sich der Betriebsinhaber beim Zukauf von Produkten für die Erzeugung ökologischer Lebensmittel oder Futtermittel vom Verkäufer bestätigen lassen muss, dass „die Produkte nicht durch GVO hergestellt wurden“. Dies macht für den Zukauf von Öko-Produkten keinerlei Sinn, da diese schon qua definitionem dem Gentechnikverbot unterfallen. Allenfalls wäre eine Beschränkung der Bescheinigungspflicht für die Zutaten denkbar, die aus nicht-ökologischer Erzeugung oder Verarbeitung stammen.

Artikel 9

Es fehlt in Art. 9 für tierische Produkte eine vergleichbare Regelung zu Art. 8 Ziffer 2. Wie bereits zu Art. 1 ausgeführt, muss aber die Verwendung von Zutaten aus Jagd und Fischerei trotz der künftigen Beschränkung der Auslobungsmöglichkeit auf die sog. „95 % - Produkte“ nach wie vor in Öko-Produkten möglich sein.

Artikel 13

Gemäß **Art. 13 Nr. 3** werden die Verwendung von „Hexan und anderen Lösungsmitteln“ für die Erzeugung von Futtermitteln untersagt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Anhang VI Teil B der geltenden EG-Öko-Verordnung die Verwendung einiger organischer Lösungsmittel bei der Herstellung bestimmter Öko-Lebensmittel erlaubt ist. Für diese Lebensmittel sollte auch künftig die Möglichkeit eines Einsatzes als Futtermittel bestehen (z.B. Rübenschnitzel). Aus diesem Grunde sollte die Formulierung überprüft werden.

Artikel 14

Der Wegfall der sog. „70 % - Kategorie“ wird angesichts der geringen Marktrelevanz für akzeptabel gehalten, sofern eine Lösung insbesondere für den Einsatz von Seefisch gefunden wird.

Allerdings darf mit Blick auf die bisher nicht vorliegenden Anhänge keine Verschlechterung zur derzeitigen Rechtsituation in Bezug auf den Umfang der verwendbaren Stoffe im Sinne des heutigen Anhangs VI der EG-Öko-Verordnung eintreten. Im Hinblick auf **Art. 14 Ziffer 3** gilt das zu Art 7 Ziffer 2 Satz 2 Gesagte.

Artikel 15

Es stellt sich die Frage, was mit der flexiblen und äußerst bewährten Möglichkeit einer vorläufigen Zulassung durch die Mitgliedstaaten geschieht.

Artikel 18

Die nach Art. 18 Ziffer 1 b) verpflichtende Angabe der Bezeichnung „EU-BIOLOGISCH“ oder „EU-ÖKOLOGISCH“ auf den Etiketten für die Fälle, in denen vom EU – Gemeinschaftslogo kein Gebrauch gemacht wird, stößt beim BLL auf klare Ablehnung. Eine solche Einschränkung der Etikettengestaltung ist weder notwendig noch angemessen. Vielmehr sollte zusätzlich zu einer freiwilligen Nutzungsmöglichkeit des EU – Gemeinschaftslogos auf eine Standardisierung des jetzigen Kontrollvermerks (Code der Kontrollstelle) gedrängt werden.

Artikel 20

Die Formulierung des Art. 20 Ziffer 1 in seiner jetzigen Fassung erscheint nicht eindeutig und damit missverständlich. Das geplante Verbot von Aussagen, dass „Standards für ökologische Erzeugung strenger, ökologischer oder höher sind als die in dieser Verordnung festgelegten Vorschriften“ wird insoweit begrüßt, als damit andere amtliche bzw. staatliche Zertifizierungen gemeint sind. Ein solches Verbot würde nämlich die in einigen Mitgliedstaaten verlangte Rezertifizierung nach bestimmten nationalen Standards und die hierdurch bewirkten innergemeinschaftlichen Handelshemmnisse, die zu Wettbewerbsbehinderungen geführt haben, wirksam einschränken. Das Verbot darf sich aber nicht auf die Bewerbung höherer privater Standards beziehen, sofern diese tatsächlich höhere Anforderungen beinhalten. Ansonsten würde in unverhältnismäßiger Weise in die Werbefreiheit der Unternehmen eingegriffen.

Artikel 20 ff.

Zur Änderung der Organisation des Kontrollsystems möchten wir auf unsere einleitenden allgemeinen Anmerkungen zu dieser Frage Bezug nehmen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie die vorstehenden Anmerkungen bei den weiteren Beratungen berücksichtigen würden. Dies gilt vor allem für die Forderung nach einer sachlich angemessenen Beratung des Kommissionsvorschlags.

Berlin; den 12. Mai 2006 (MG)