

Stellungnahme zum BOELW Papier vom 16. Jan 05 zum Entwurf der neuen EU Bio/Ökoverordnung

Otto Schmid, FiBL Frick / 22.1.2006

Einführung

Am 16. Januar 2006 hat der BOELW eine Stellungnahme an das BMELV verschickt, die einem weiteren Kreis von Leuten zugestellt wurde einschliesslich in einer englischen Fassung an die Mitglieder der IFOAM EU Gruppe.

In der Zwischenzeit haben wir auch in der Schweiz eine erste Vernehmlassung gemacht und sind zu einer differenzierteren Betrachtungsweise gekommen, auch wenn diese noch nicht abschliessend ist. Die Beurteilung sehen sie in der Rohfassung eines Artikels, der in der Zeitschrift Bioaktuell veröffentlicht werden wird und die auch als Grundlage für die Stellungnahme für die IFOAM EU Gruppe diene. In diesem Beitrag ist eine Stärken-Schwächen und Chancen-Risiko-Analyse gemacht worden.

Die nachfolgende Stellungnahme meinerseits basiert auf der Grundlage meiner langjährigen Erfahrungen in der Richtlinienarbeit in IFOAM, der EU, im Codex Alimentarius und in der BIO SUISSE. Sie ist eine persönliche Stellungnahme und leitet sich aus unseren Diskussionen in der Schweiz ab.

Nach meiner Ansicht ist die Einschätzung des BOELW zu wenig differenziert. Der dadurch entstehende Tenor, zu einem solch frühen Diskussionsstadium zur neuen Verordnung, ist zu negativ und zu wenig abwägend. .

1. Inhaltliche Überlegung:

Ich denke es ist wichtig, sich versuchsweise in die Situation der EU Kommission zu versetzen und zu überlegen, welchen Auftrag sie durch den Aktionsplan hatte und welcher Spielraum ihnen und letztendlich bei Verhandlungen tatsächlich zur Verfügung steht. Aus dieser Perspektive muss zunächst deutlich anerkannt werden, dass diverse Punkte, welche der private Sektor in den Europäischen Aktionsplan eingebracht hat, aufgegriffen wurden. Lösungsvorschläge hierfür wurden formuliert. Tatsache ist, dass die EU Verordnung immer wieder als zu detailliert, zu überladen, zu starr, zu wenig auf klaren Prinzipien beruhend, kritisiert wurde. Auch das Kontrollverfahren ist und war Gegenstand heftiger Kritik und Auseinandersetzungen.

Deshalb war es zunächst konsequent einen radikaler Schnitt zu machen, anstatt in endlosen Debatten und Verhandlungen an Details der alten Verordnung zu basteln.

In dem Verordnungsvorschlag werden konkrete Prinzipien benannt, es wird eine klar risikoorientierte Kontrolle eingeführt, die Regelung für den Import wird konkretisiert, usw.

Dass etwas Neues immer Risiken birgt liegt auf der Hand! Um etwas Neues zu ermöglichen braucht es Mut, „alte Zöpfe“ abzuschneiden und „Neues“ aktiv und positiv mit zu gestalten! Das ist bei einer Umstellung auf Biolandbau auch nicht anders.

Dass im Falle einer solchen Totalrevision nicht jede Regelung von Anbeginn an genau sitzt und passt, halte ich für normal. Sicher ist hier eine intensive Auseinandersetzung zu den Regelungsvorschlägen notwendig. Deswegen darf jedoch die Zielrichtung der neuen Verordnung nicht in Bausch und Bogen verurteilt werden; das ist falsch, gefährlich und unkonstruktiv!

2. Strategische Überlegung:

Entscheidend aber sind strategische Überlegungen. Das sind Fragen wie: Was ist unsere Vision? Welche ethischen Prinzipien sind uns wichtig? Was sind die Leitlinien? Was sind unsere Ziele? Mit welchen Partnern wollen wir das umsetzen? Welchen Spielraum haben wir überhaupt? Wie sieht die effektivste Strategie zur Durchsetzung unserer Positionen aus?

Es ist eine Illusion zu glauben, nur der staatliche oder nur der private Sektor könne die Umgestaltung der Verordnung alleine umsetzen. Wir sind bei der Grösse, welche die Bio-Bewegung hat, auf eine Partnerschaft zwischen diesen 2 Sektoren angewiesen. Leider kommt dies in dem Entwurf überhaupt nicht zum Ausdruck. Das ist meiner Ansicht nach der grösste Kritikpunkt an dem neuen Entwurf. Der zweite Kritikpunkt ist, dass sich die Kommission zu wenig überlegt hat, auf welchen Elementen der bisherigen Verordnung aufgebaut werden soll, die Sinn machen und sich bewährt haben.

Die vorgeschlagene neue Bio-Verordnung ist nicht zuletzt auf der Grundlage einer Reihe von Forderungen aus der ökologischen Bewegung entstanden. Der vorgestellte Verordnungsentwurf beinhaltet in der Tat ein ganze Reihe neuer Vorschläge und Regelungsansätze. Ganz sicher muss im Detail geprüft werden, welche praktische Bedeutung diese Regelungen haben. Diese Abwägung muss jedoch als Abwägung von Chancen und Risiken erfolgen. Das Augenmerk im Argumentieren muss demnach auf Erhalt der Chancen bei gleichzeitiger Minimierung der Risiken liegen.

Erst dann, wenn die möglichen Risiken zu groß sind, könnte es notwendig sein, den ganzen Entwurf zu kippen. Es muss jedoch sehr gut geprüft werden, ob das überhaupt möglich ist und welche negativen Auswirkungen auf unsere Anliegen durch eine Totalablehnung denkbar sind.

Die politische Situation stellt sich aus meiner Sicht wie folgt dar:

Die Kommission hat sich mit dem Aktionsplan selbst in Zugzwang gesetzt, eine revidierte Verordnung vorzuschlagen. Sie entspricht hier dem Druck der Öko-Bewegung; in einigen Fragen jedoch auch Forderungen aus den Kreisen der Wirtschaft nach einem Abbau von Handelsbarrieren sowie den Forderungen der DG SANCO nach Einbettung des Kontrollverfahrens in das allgemeine Kontrollverfahren für Lebensmittel, was im Wirklichkeit ja längst entschieden ist. Immerhin ist die Möglichkeit für Sonderregelungen für den Biolandbau gegeben.

Es ist deshalb eher unwahrscheinlich, dass der ganze Revisionsprozess rückgängig gemacht wird. Dazu müssten viele Regierungen in EU-Mitgliedländern eindeutig „nein“ sagen. Wir müssen uns im Klaren sein, dass die Regierungen und die Kommission sehr genau wissen, von wem welche Reaktion zu erwarten ist.

Deshalb erscheint es mir richtig, die kritischen Punkte zu analysieren und in einem „konstruktiven Dialog“ für Verbesserungen im Dokument zu sorgen.

Ich gebe nochmals zu bedenken, ob sich der private Sektor mit so negativen Pauschal-Reaktionen sich nicht selber ausmanövriert und in eine schlechte Verhandlungsposition bringt. Wenn schon kritisiert wird, dann sollte auch gesagt werden, was besser gemacht werden sollte und welche Ansätze gut und verhandelbar sind, gerade in Punkten, wo die Kommission (z.B. Kontrollverfahren) praktisch keinen Spielraum hat.

Gerade bei solchen Sachverhalten muss überlegt werden, ob es nicht besser ist, den Verantwortlichen in der EU Kommission auf der Zielebene entgegenzukommen, statt sie mit „Kanonen abzuschliessen“. Gerade im Bereich des Kontrollverfahrens werden wir die „Organic Unit“, die zuständige Abteilung für den Biolandbau in Brüssel, als Verbündete brauchen. Vielleicht liegt mir diese Vorgehensweise als Schweizer „Bio-Diplomat“ eher. Deshalb finde ich auch die Pressemitteilung des IFOAM EU Vorstandes am Tage der Veröffentlichung der Verordnung richtig; auf der Zielebene konzilient (entgegenkommend) hingegen in den Verhandlungspunkten durchaus sehr kritisch und bestimmt.

In dem Entwurf des BOELW werden verschiedene kritische Punkte genannt. Einigen der Punkte kann ich zustimmen, bei der Mehrzahl der anderen Punkte habe ich eine abweichende Sichtweise.

Kommentierung der Einschätzungen des BOELW Papiers:

1. Leider ist nur von den **Risiken** die Rede, Chancen bleiben unbeachtet.
2. Sicher sind die **Aussagen noch allgemein**, aber das ist bei einem Verfassungsartikel auch so. Erst nachher werden Gesetze und Verordnungen gemacht. Die detaillierte Ausarbeitung der Anhänge ist für 2007 und 2008 geplant.
3. Sicher muss hier die Abgrenzung geklärt werden. Die **Ausdehnungsmöglichkeit auf andere Produktionsmittel** ist jetzt schon im Annex II drin und war sicher nicht für Treibstoff gemeint sondern sollte die Aufnahme neuer Kategorien nicht verunmöglichen. Dies entspricht auch einer Forderung des Organic Input Projektes, dass z.B. auch Pflanzenstärkungsmittel gelistet werden könnten.

4. Ob eine bessere **demokratische Kontrolle** da ist, wenn anstelle der EU-Kommission stattdessen der EU-Ministerrat entscheidet, was aus dem BOELW Kommentar gefolgert werden kann, ist fraglich. Viel entscheidender wäre zu fordern, dass der Mitbestimmung der privaten Akteure und der Eigenverantwortung der Branche mehr Gewicht gegeben wird.
5. Die **Flexibilisierung** ist grundsätzlich zu begrüßen, da diese seit Jahren gefordert wird. Ob der Weg dazu der Richtige ist, muss diskutiert werden. Was vorgeschlagen wird, ist vor allem die Möglichkeit von regionalen Abweichungen sofern diese nicht den Grundsätzen zuwider laufen. Falsch ist jedoch, dass als erste Rechtfertigung ökonomische Kriterien genannt werden.
Richtig ist, dass es für eine Flexibilisierung klarere und transparente Entscheidungs-Kriterien braucht. Wir müssen überlegen, wo Abweichungen ein Problem darstellen und wo nicht (siehe mein Vortrag an der Grünen Woche und Artikel in Ökologie und Landbau). Die Abweichungen haben dort Grenzen, wenn sie zu Wettbewerbsverzerrungen, Schaden beim Konsumenten-Image und zu Konflikten mit unseren eigenen Prinzipien führen. In vielen Fällen werden jedoch Unterschiede immer nur als Problem und nicht auch als Chance gesehen. Haben wir die Diskussion um die Tierhaltung bzw. aktuelle um die Anbindehaltung schon vergessen? Wichtig ist natürlich das Transparenz über solche Abweichungen bestehen.
6. **Über EU-V hinausgehende Qualitätsstandards:** Für viele wenig involvierte VerbraucherInnen (GelegenheitskäuferInnen von Bioprodukten) gibt es eigentlich nur 2, eventuell im besten Falle 3 klar definierte Anforderungs-Levels: 1. das was gesetzlich als Bio geschützt ist und 2. Demeter/bio-dyn Produkte, eventuell 3. noch ein mehr bäuerlich/handwerklich und/oder ein regional geprägter Richtlinien-Level. Ich sage dies, obwohl ich mich seit vielen Jahren für höhere Standards bei Bio Suisse eingesetzt habe. Die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ist oft anders. Wir müssen froh sein, dass die Mehrzahl der VerbraucherInnen überhaupt versteht, was Bio ist. Sicher gibt es eine kleine Zahl von wirklich überzeugten VerbraucherInnen, die bevorzugen in der Schweiz Knospe/BIO SUISSE Produkte gegenüber einem allgemeinen Bundes-Bio oder Migros-Bio. Analoges kann in Deutschland beobachtet werden. Eigentlich finde ich es gut, dass mit dieser Diskussion die Akteure sich einmal genau überlegen müssen, welche Unterschiede wirklich gerechtfertigt sind. Im Rahmen des Projektes „Organic-Revision“ sind wir daran, in einer Datenbank dies zu dokumentieren (siehe www.organicrules.org). Diskussionspapiere sind in Ausarbeitung. Dass die Kommission jedoch mit den Einschränkungen bei der Auslobung (Beweisumkehrlast) über das Ziel hinausschießt, ist unbestritten. Wettbewerb im Qualitätsbereich soll weiter möglich sein. Aber – Hand aufs Herz – die vielen unterschiedlichen Labelanforderungen führen zu Verwirrung, zu mehr Kosten und zu einer aufwendigeren Verarbeitung und Vermarktung von an sich jetzt schon kleinen Mengen. Skaleneffekte, die zu einer Kostensenkung, d.h. zu besseren Absatzmöglichkeiten und mehr Einkommen bei den Bauern, führen werden erschwert.
Ob die **einheitliche Kenntlichmachung** wirklich so negativ zu sehen ist, bezweifle ich. In Wirtschaftskreisen wurde dies immer wieder gefordert. In Deutschland hat man ja auch gute Erfahrungen gemacht mit dem Bio Siegel. Es ist auf jeden Fall zu begrüßen, dass klare Vorgaben für die Bezeichnung „EU biologisch“ oder „EU ökologisch“ gemacht werden. Der Vorschlag des BÖLW durch die Vereinheitlichung des Kontrollvermerkes, der im Moment in allen Länder unterschiedlich ist, eine solche einheitliche Kennzeichnung zu erreichen ist kreativ und stellt eine interessanter Lösungsansatz dar.
7. Der Einengung beim **Schutz der Kennzeichnung Bio/Öko** ist eindeutig ein Rückschritt. Hier geht auch der Codex Alimentarius eindeutig weiter, wenn er auch Auslobungen einschliesst, die den Eindruck erwecken, sie seien Bio (Words of similar intent). Ohnehin ist zu bedauern, dass die Formulierungen der Codex Leitlinien kaum aufgenommen wurden, obwohl die Kommission diesen für den Import beziehen will.
8. Die **Kontrollregelungen** sind sicher kritisch anzusehen. Es ist aber zu fragen, ob diese nicht wegen der Bio/Ökoverordnung sondern wegen der neuen übergeordneten Verordnung 882/2004 so ausgestaltet werden. Diese müsste genau analysiert werden. Aufgrund der vorliegenden Fassung sind Kontrollstellen nur in 2 Fällen einer stärkeren staatlichen Aufsicht unterstellt, 1. wenn regionale Abweichungen zur Grundverordnung gemacht werden wollen und bei schwerwiegenden Sanktionen. Dass letztere Aufgabe an staatliche Stellen delegiert wird, sehen wir nicht als sinnvoll sondern als zu schwerfällig und bürokratisch an. Besser wäre ein einigermaßen harmonisiertes Sanktionssystem. Auf der anderen Seite finde ich es als überzogen, in der BOELW Stellungnahme von einer „amtlichen Kontrolle“ und einem Paradigmenwechsel zu sprechen, das steht so nirgends. Soviel anders als bisher ist das vorgeschlagene System nicht, ausser dass es jetzt in eine übergeordnete Verordnung

eingebunden ist, deren Konsequenzen schwierig abzuschätzen sind. Korrekterweise muss aber erwähnt werden, dass die EU Verordnung 882/2004 in Artikel 63.2 durchaus die Möglichkeit gibt, Anpassungen und Abweichungen beim Bio-Kontrollsystem zu ermöglichen. Dass dieser Passus drin steht, ist der „Organic Unit“ in Brüssel zu verdanken. Es liegt an uns vom privaten Sektor hier konkrete Vorschläge zu machen.

Auch kann nirgends davon gesprochen werden, dass vom Prinzip einer Prozesskontrolle abgewichen werden soll. Einzig bei der GVO Regelung ist leider die Prozesskontrolle nicht erwähnt, sondern es wird nur auf den Grenzwert von 0.9 % hingewiesen.

9. Die Ausweitung der Meldepflicht auf alle Wirtschaftsteilnehmer ist kritisch anzusehen. Korrekterweise muss aber erwähnt werden, dass in Artikel 23.2 die Mitgliedstaaten gewisse Ausnahmen geben können für **Subunternehmer**. Diese Möglichkeiten sind aber zu sehr eingeschränkt (faktisch nur für Lagerhalter).
10. Wünschenswert wäre es sicher gewesen, die **IFOAM Richtlinien** als Massstab zu nehmen. Es ist aber unrealistisch zu glauben, dass die IFOAM Richtlinien von den staatlichen Stellen so übernommen würden. Vielmehr werden die **Codex Alimentarius Leitlinien**, an dem die EU aber auch IFOAM massgeblich mitgewirkt haben, logischerweise als Referenz genommen. Kritisiert werden muss, dass nicht mehr Formulierungen von Codex verwendet wurden, was für Nicht-EU Länder sehr hilfreich gewesen wäre.
11. Die Forderung des BOELW, **Teilbetriebsumstellung** auszuschliessen ist wohl aus Schweizer Sicht wünschenswert, aber weltweit ist das schwierig umzusetzen.
12. **Ausser-Haus-Verpflegung**: weshalb muss hier auch der Staat regelnd eingreifen, das ist ohnehin extrem schwierig zu regeln. Eine freiwillige Unterstellung auf Länderebene wäre denkbar. Von BIO SUISSE ist man da eher der Auffassung, das sollte im privaten Bereich bleiben.
13. **Imkerei** Grundsätze: die sind tatsächlich schwierig umzusetzen. Hier muss sicher nachgebessert werden.
14. **Inhaltliche Details**: hier sind tatsächlich Klärungen notwendig: Zu ergänzen wäre noch das Thema Anbindehaltung bei Tieren.
Es ist in den IFOAM Richtlinien schon immer angelegt dass natürliche Stoffe synthetischen vorgezogen werden müssen! , Diese hätte noch konkreter formuliert werden müssen.
Wir interpretieren den Entwurf so, dass auch in Zukunft das System der Positivlisten beibehalten wird. Vorschläge für Entscheidungskriterien für Inputs (Hilfsstoffe), analog den Codex Leitlinien oder den IFOAM Basisrichtlinien, wurden durch das EU Organic Input Projekt gemacht (www.organicinputs.org). Eigentlich war ursprünglich die Absicht gewesen, diese in die Grundverordnung aufzunehmen. Da das Projekt aber erst Ende Jahr die Empfehlungen machen konnte, begrüßen wir es, dass nun auf Stufe Anhänge, diese Vorschläge noch eingebracht werden können. Generell ist es zu begrüßen, dass für die Ausgestaltung der Anhänge mehr Zeit zur Verfügung steht. Die Rede ist ja von 2 Jahren.

Abschliessend noch eine Bemerkung: wir finden den Zeitplan sehr problematisch für die vorliegende Grundverordnung, da damit eine genügende Beteiligung der Akteure am Entscheidungsprozess erschwert wird.

Trotz allen Schwächen und Risiken bewerte ich die Zielrichtung und diverse Vorschläge in der neuen Verordnung als positiv. Ich hätte mir von den Verbänden aus Deutschland eine positivere Stellungnahme erhofft, v.a. nach dem Tenor an der Veranstaltung an der Grünen Woche im Jahre 2005.

Dieser Diskussionsbeitrag hat den Zweck, in die Diskussion neue Überlegungen einzubringen und einen konstruktiven Beitrag zur Debatte um die neue EU Bio/Öko-Verordnung in Gang zu bringen.