

**Stellungnahme
zum
Vorschlag für eine
Verordnung des Rates über die ökologische/biologische Erzeugung
und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen
(Vorlage der Europäischen Kommission)**

I. Grundlegende Bewertung

Die EU-Kommission hat einen Vorschlag zur grundlegenden Revision der EU-Öko-Verordnung vorgelegt. Entgegen der Einlassung in den Erwägungsgründen wurden weder dieser Vorschlag noch die wesentlichen Inhalte bisher in angemessener Weise mit der betroffenen Wirtschaft erörtert.

Der HDE hat erhebliche inhaltliche Bedenken gegen den Entwurf, beurteilt den hierzu anvisierten Zeitplan der EU-Kommission für absolut unrealistisch und hält es daher für unverzichtbar,

- zum einen eine **grundlegende und ergebnisoffene Überarbeitung des Entwurfs** vorzunehmen

und

- zum anderen eine **Konkretisierung bzw. Ergänzung der wesentlichen (und bisher offen gehaltenen) Regelungsgehalte** für das gesamte Revisionsvorhaben zur Neuordnung des Ökobereichs zu erarbeiten.

Die derzeit vorliegende Entwurfsfassung ist in weiten Bereichen absolut offen gestaltet und lässt die zentralen Regelungsinhalte des gesamten Rechtsregimes für Ökoprodukte überhaupt nicht erkennen. Eine Bewertung des Kommissionsvorschlages kann aber – auch gemessen an seinem Regelungsziel, die Rechtslage für die Vermarktung ökologisch hergestellter Produkte übersichtlicher zu machen – erst dann erfolgen, wenn insgesamt erkennbar wird, welche zentralen Vorgaben zukünftig gelten sollen. Hier ist der sich lediglich auf grobe Rahmenvorgaben beschränkte und zentrale Inhalte offen lassende Entwurf keine Grundlage. Unverzichtbar ist daher die Konkretisierung der bisher in den Anhängen zur geltenden Öko-Verordnung enthaltenen Regelungen in „Durchführungsbestimmungen“.

Eine ernsthafte Diskussion der Pläne der EU-Kommission zur Neuordnung des Rechtsbereichs ist ohne entsprechende Entwürfe der hier konkret beabsichtigten Regelungen nicht möglich.

Daher erwartet der HDE, dass die EU-Kommission zunächst ein Gesamtpaket aus beabsichtigter neuer Rahmen-Verordnung und konkreten Durchführungsbestimmungen vorlegt und dieses den betroffenen Kreisen zur Diskussion stellt. Ergänzend ist festzuhalten, dass eine substantiierte Bewertung der möglichen Betroffenheit der Bio-Branche bzw. einzelner Bereiche – gerade in finanzieller, personeller und organisatorischer Hinsicht – ohne die Vorlage eines solchen Gesamtpaketes unmöglich ist.

Sollte die EU-Kommission allerdings nicht bereit sein, ein Gesamtpaket zu erarbeiten und dieses zur sachlichen und umfassenden Diskussion zu stellen, steht zu befürchten, dass der vorliegende Vorschlag – entgegen seiner Intention – nicht zur Stärkung, sondern vielmehr zur Destabilisierung eines wichtigen Wirtschaftsbereichs in der EU führen könnte.

Dabei muss sich auch die EU-Kommission daran messen lassen, dass jedwede Revision nur dann sachlich zu rechtfertigen ist, wenn eine zukünftige neue Rechtslage tatsächlich zu Verbesserungen führt. Eine Revision muss sich daher daran messen lassen, ob sie dazu beiträgt, dass zwischenzeitlich erkannte Schwachstellen beseitigt werden und bekannte Probleme auf der Ebene der europäischen Rechtsvorgaben bzw. im Vollzug gelöst werden.

Dabei bestehen hinsichtlich des aktuellen Entwurfs jedoch erhebliche und begründete Befürchtungen, dass dieser in zentralen Bereichen sogar gegenüber der heutigen Situation zu Verschlechterungen und neuen Problemen führen würde.

Dies gilt auch für den Ansatz, dass die EU-Kommission zukünftig die Mitwirkung der Mitgliedsstaaten beim Erlass von Durchführungsbestimmungen beschränken und sich einen weitgehenden eigenen Gestaltungsspielraum verschaffen möchte.

Die EU-Kommission muss sich daher daran erinnern lassen, dass das Abschneiden der Unternehmen in punkto Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung entscheidend von dem für ihre Tätigkeit geltenden Regelungsrahmen beeinflusst wird und die Gewährleistung eines einfachen und qualitativ hochwertigen Rechtsetzungsumfelds von ihr selbst zu einem der wichtigsten Ziele der Unternehmenspolitik der Europäischen Union erklärt wurde. Die so genannte Initiative „Bessere Rechtsetzung“ stellt im Kontext der im Frühjahr 2005 erneuerten Lissabon-Strategie hierzu wesentliche Anforderungen: So sollen Vorschriften nur dann erlassen werden, wenn sie erforderlich sind und der durch sie entstehende Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu ihren Zielen steht. Auch verfahrensmäßig hat sich die EU-Kommission vorgenommen, die Qualität neuer Rechtsetzungsvorschläge durch den Einsatz von Folgenabschätzungen und ebenso von angemessenen öffentlichen Konsultationsverfahren zu verbessern. Diese Prinzipien gilt es nunmehr im Rahmen der vorliegenden Initiative nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität anzuwenden.

II. Zu den Vorschlägen der EU-Kommission im Einzelnen

1. Zu Artikel 1 – Gegenstand und Anwendungsbereich

Die Verordnung gewinnt mit Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe f) gerade für den Lebensmittelhandel weit reichende Folgen, da nunmehr das „Inverkehrbringen“ von Ökolebensmitteln als solches per se in den Anwendungsbereich der Verordnung einbezogen würde. Bisher lag hier für den Einzelhandel ein differenzierterer Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Regelungen und der Kontrollpflichtigkeit vor.

Aus Sicht des Handels ist darüber hinaus besonders erläuterungsbedürftig, warum somit auf der genannten Grundlage einerseits der Handel insgesamt – ohne weitere Ausdifferenzierung – in das Kontrollregime einbezogen werden soll, während andererseits die Gastronomie bzw. ähnliche Verpflegungseinrichtungen per se von der Verordnung ausgenommen werden sollen. Dieser unterschiedliche Ansatz ist bereits angesichts der Wettbewerbssituation zwischen den genannten Bereichen nicht nachvollziehbar.

In diesen beiden Punkten besteht nach Auffassung des HDE vertiefter Diskussionsbedarf. Darüber hinaus sollte die EU-Kommission verdeutlichen, auf welchem Wege sie zukünftig für die derzeit explizit ausgenommenen Bereiche „Jagd“ und „Fischerei“ sachgerechte Konzepte für die Verarbeitung entsprechender Erzeugnisse im Öko-Bereich gewährleisten will.

2. Zu Artikel 2 – Begriffsbestimmung

Die im Rahmen der Verordnung nunmehr erstmals auf EU-Ebene vorgeschlagene Begriffsdefinition „durch GVO hergestellt“ in Buchstabe r) ist vor dem Hintergrund des spezifischen geltenden europäischen Rechts für die Zulassung, Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) bei Lebens- und Futtermitteln weder konsistent noch nachvollziehbar.

In dieser für den Ökobereich verbraucherpolitisch besonders zentralen Frage sollte daher sorgfältig darauf geachtet werden, dass zukünftig ein zum einen die Verbraucher nicht irreführender und zum anderen praktikabler und eindeutiger Rechtsrahmen hinsichtlich GVO geschaffen wird. Möglicherweise kann hier der bisher geltende – auf so genannte Derivate abstellende – rechtliche Ansatz im Ökobereich auch in Zukunft ein geeigneter Abgrenzungsmaßstab sein.

3. Zu Artikel 3 – Ziele

Gerade die mit dem Entwurf vorgeschlagene allgemeine und höchst unbestimmte Formulierung von Zielen erscheint eher als Beitrag zur lyrischen Erbauung als ein sachgerechter Beitrag zu der von der EU-Kommission selbst ergriffenen Initiative zur besseren Rechtsetzungsqualität.

Die Regelung wird bereits durch die Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe für den Rechtsanwender, aber auch als Grundlage bei der zukünftigen Konkretisierung von Durchführungsverordnungen als Zielvorgabe kaum berechenbar – wie etwa die Begriffe „natürliche oder naturähnliche Verfahren“ mit ihrer Bezugnahme auf den höchst unbestimmten Begriff der „Natur“ verdeutlichen. Sie kann daher nach Überzeugung des HDE in dieser Form – jedenfalls nicht ohne Vorlage eines konkreten Vorschlages zur Ausgestaltung des gesamten Rechtsregimes – auf keinen Fall Zustimmung finden.

Dies gilt umso mehr, als die konkrete Ausgestaltung von Durchführungsvorgaben zukünftig weitgehend nicht mehr im bisherigen Verfahren unter Einbeziehung der Mitgliedsstaaten, sondern lediglich durch die Kommission im Verwaltungsausschussverfahren erfolgen soll.

Im übrigen zeigt Artikel 3 auf, dass der Vorschlag selbst nicht sorgfältig erarbeitet wurde, etwa wenn dort unter Buchstabe a iv) auf einen „hohen Tierschutzstandard“ abgestellt wird, während Art. 5 Buchstabe i) dann einfordert, dass „beim Tierschutz (...) der höchste Standard eingehalten“ werden soll. Dabei zeigt auch Art. 5 – etwa durch die häufige Verwendung des umgangssprachlichen, rechtlich aber höchst problematischen Begriffs „hauptsächlich“ sowie des Terminus „vorzugsweise“ – die für den Rechtsunterworfenen wie den Vollzug seitens der Überwachung inakzeptable Offenheit der Tatbestände.

4. Zu Artikel 4 – Allgemeine Grundsätze

Auch wenn diese Frage aus Sicht des Handels nicht vorrangig für diesen Sektor ist, hat der HDE zu Artikel 4 Absatz 1 und 2 erhebliche Zweifel, dass die in den allgemeinen Grundsätzen fest definierte Rangfolge und damit verbundene Aussage über die Wertigkeit von Produktionsverfahren bzw. den Einsatz von Stoffen in der hier vorgesehenen Absolutheit überhaupt als geeigneter Ansatz für eine allgemeine gesetzliche Regelung herangezogen werden kann.

Zudem hat der HDE größte Bedenken, wenn der vorliegende Entwurf in Artikel 4 Abs. 4 die Möglichkeit eröffnet, auf Grundlage der dort höchst allgemein definierten Vorgaben die eigentlich europäisch einheitlichen und harmonisierten (Mindest-)Vorschriften zur ökologischen Erzeugung den örtlichen Verhältnissen, Entwicklungsstadien oder Tierhaltungspraktiken anpassen zu können. Der HDE sieht jedenfalls keine Grundlage, um derart weit reichende Steuerungsmöglichkeiten auf Kommissionsebene anzusiedeln.

5. Zu Artikel 6 – Grundsätze für die Verarbeitung

Der HDE regt zunächst dringend an, die allgemeinen Grundsätze für die ökologische Landwirtschaft angesichts unterschiedlicher Eigenheiten beider Sektoren für Lebensmittel einerseits und Futtermittel andererseits getrennt zu regeln. Dies entspricht auch dem allgemeinen Ansatz des EU-Gesetzgebers.

Nicht nachvollziehbar ist die in Artikel 6 lit. a) vorgesehene Öffnungsklausel („außer wenn diese nicht erhältlich sind“) in der dort vorgeschlagenen Form. Dieser Ansatz ist nicht akzeptabel, hier muss eine sachgerechte Formulierung und klare Abgrenzung für die angesprochene Fragestellung gefunden werden, unter welchen Voraussetzungen aus dem nicht zur ökologischen Landwirtschaft stammende Ausgangsstoffe bzw. Rohstoffe verwendet werden können.

Auch die Formulierung, wonach Ökoprodukte „hauptsächlich aus ökologischen landwirtschaftlichen Ausgangsstoffen“ hergestellt werden sollen, bedarf der Überprüfung bzw. Neuformulierung. Hier dürfte im Ergebnis unstrittig sein, dass auch zukünftig ein Erzeugnis wie etwa Bier (unter Verwendung von Wasser) auch als Öko-Produkt hergestellt und ausgelobt werden können muss. Ebenso der näheren Erläuterung und eines entsprechenden Prüfungsvorbehaltes bedarf die unter Artikel 6 lit. b) vorgesehene Klausel für Zusatzstoffe und Verarbeitungstoffe.

Artikel 6 lit. c) ist zwar im Grundsatz in seiner Zielrichtung nachvollziehbar. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass eine sinnvolle und klare Abgrenzung zwischen bestimmten eingeführten und sachgerechten Verfahren (etwa im Bereich der Fremdkörperkontrolle oder im Bereich der Hygiene, z. B. bei der Entkeimung) gegenüber der zu Recht generell unerlaubten Behandlung mit ionisierenden Strahlen vorgenommen wird, wobei die Abstimmung und Bezugnahme auf die Richtlinie 1999/2/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über mit ionisierenden Strahlen behandelte Lebensmittel und Lebensmittelbestandteile sachgerecht wäre.

6. Zu Artikel 7 – Allgemeine Vorschriften für die landwirtschaftliche Erzeugung

Der HDE weist darauf hin, dass der Begriff des „landwirtschaftlichen Betriebs“ in der Verordnung nicht legal definiert ist. Ebenso wie an anderer Stelle ist die in Artikel 7 Abs. 2 UAbs. 2 des Entwurfs vorgesehene spezifische Zukaufsklausel für GVO nicht nachvollziehbar.

7. Zu Artikel 14 – Allgemeine Vorschriften für die Herstellung verarbeiteter Lebensmittel

Es verwundert, dass die EU-Kommission in Artikel 14 Abs. 1 Nr. 2 ernsthaft vorschlägt, das bei der Extraktion die „Eigenschaften der Zutaten erhalten bleiben“ und „Substanzen und Verfahren, die diese Eigenschaften wiederherstellen (...) nicht verwendet werden“ dürfen. Bei dieser Konstruktion wäre etwa schwer vorstellbar, dass zukünftig Milchpulver

in Öko-Qualität bei der industriellen Verarbeitung von Lebensmitteln zulässig wäre. Dies kann nicht gemeint sein, daher bedarf die Regelung dringend der Überarbeitung.

Der Verzicht auf die bisherige Produktkategorie mit 70%-Gewichtsanteilen erscheint aus Sicht des HDE angesichts der begrenzten Marktbedeutung dieser Gruppe vertretbar.

8. Zu Artikel 18 – Verbindliche Angaben

Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen neuen Kennzeichnungspflichten lehnt der HDE ab. Auch wenn der Wunsch nach einer Harmonisierung der Kennzeichnung grundsätzlich nachvollziehbar ist, geht hier der Ansatz in Artikel 18 Abs. 1 lit. b entschieden zu weit: Eine zwingende Angabe in Großbuchstaben (bei Nichtverwendung des in der Praxis bisher kaum eingeführten Gemeinschaftslogos nach Art. 19) ist weder notwendig noch verhältnismäßig. Dies zeigt auch die Ausnahmeregelung in Abs. 4, die diese Vorgaben für Drittlandsimporte ausdrücklich fakultativ stellt. Der damit verbundene Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Hersteller und Vermarkter ist nicht zu rechtfertigen, da der Verbraucher bereits auf Grundlage der allgemeinen Kennzeichnungsvorgaben umfassend und sachgerecht über die Eigenschaften der Öko-Erzeugnisse informiert wird.

9. Zu Artikel 20 – Aussagen in der Etikettierung und Werbung

Die restriktiven Vorgaben in Artikel 20 Abs. 1 Satz 1 können sich nach der Überzeugung des HDE nicht auf „private“ Standards – die ihrer Natur nach über die Vorgaben der EU-Rechtsvorgaben hinausgehen müssen, somit also strengere Maßstäbe darstellen – erstrecken, sondern nur für nationale (hoheitliche) Standards gelten.

Bei ihrem Vorschlag verkennt die EU-Kommission, dass private Standards und nationale Regelungen bzw. Standards für Ökoprodukte nicht gleichgesetzt werden können. Wenn allgemeine Aussagen über nationale (staatliche) Standards in der Vergangenheit möglicherweise zu Beschränkungen des freien Warenverkehrs bzw. des Gemeinsamen Marktes geführt haben, so ist es begrüßenswert, wenn die EU-Kommission solchen Hemmnissen entschieden entgegentritt und diese zukünftig zu Recht unterbinden ist.

Die Bewertung von unternehmenseigenen (privaten) Standards sind aber ordnungspolitisch grundlegend anders zu bewerten und Ausdruck der Wettbewerbsfreiheit. Die Vorschläge stehen nach Überzeugung des HDE in einem nicht auflösbaren Spannungsverhältnis zu den Kommunikationsgrundrechten der Unternehmen und zu den spezifischen markenrechtlichen Regelungen der EU.

10. Zu Artikel 22 – Kontrollsystem

Der HDE spricht sich nachdrücklich dafür aus, dass das bewährte „gestufte“ Kontrollsystem von staatlicher und privater Kontrolle im Ökobereich nicht aufgehoben wird. Es muss somit auch weiterhin möglich sein, dass – wie in Deutschland – unabhängige und qualifizierte (private) Kontrollstellen zur Einhaltung der Rechtsvorgaben der Öko-Verordnung tätig sein können.

Die in diesem Punkt seitens der betroffenen Verbände vorgetragenen, teilweise sehr weitgehenden Bedenken sind ernsthaft zu prüfen und eingehend mit den Vertretern der Kontrollstellen sowie den anderen Wirtschaftsbeteiligten zu erörtern. Es ist auf jedem Fall zu vermeiden, dass im Ökobereich eine weitere Bürokratisierung erfolgt.

Ausdrücklich begrüßt der HDE allerdings die Absicht der EU-Kommission, zukünftig – in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – das Kontrollsystem auf Basis einer Risikoanalyse aufzubauen. Der HDE erinnert hier an seine dem Ministerium vorliegende Stellungnahme vom 11. Februar 2005 zum so genannten „Non-Paper der EU-Kommission zur Überarbeitung von Anhang III der Öko-Verordnung und zum Ökolandbau-Gesetz“, in der er gerade diese Neuausrichtung auf einen risikobasierten Ansatz eingefordert hat.

Die EU-Kommission ist zudem ausdrücklich an Erwägungsgrund 9 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über die amtliche Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen zu erinnern. Danach sollen im Bereich des ökologischen Landbaus dessen spezifische Anforderungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2092/1991 auch im Bereich der Kontrolle angemessen beachtet werden.

In diesem Kontext ist nochmals daran zu erinnern, dass eine Zertifizierung von Handelszentralen – etwa bei Öko-Handelsmarken, die von Dritten hergestellt werden – bei einer solchen neuen Konzeption nicht mehr zu rechtfertigen ist, da sich eine risikoorientierte und sachgerechte Kontrolle auf die herstellenden bzw. verarbeitenden Unternehmen ausrichten muss.

11. Zu Artikel 25 – Maßnahmen bei Verstößen und Unregelmäßigkeiten

Der HDE weist darauf hin, dass in Artikel 25 Abs. 1 lit. b) der Begriff „offenkundig“ nicht die richtige Bezugsgröße darstellt; gemeint sein dürfte hier eher die Bezugnahme auf schwerwiegende bzw. erhebliche Verstöße.

12. Zu Artikel 27 – Einfuhren aus Drittländern

Die Regelungen sollten auch zukünftig dafür Gewähr leisten können, dass bei Einfuhren aus Drittländern ein gleichwertiger Standard mit den allgemeinen Anforderungen der Verordnung bzw. den Vorgaben für die ökologische Erzeugung und Kennzeichnung eingehalten wird.

Auch hier ist mit allen Wirtschaftsbeteiligten die Frage zu erörtern, ob das von der EU-Kommission vorgeschlagene Konzept von allgemein gleichwertigen Drittländern (nach Artikel 27 Abs. 4) bzw. im Einzelfall zuzulassenden Drittlandskontrollstellen (nach Artikel 27 Abs. 5) hierzu ein geeignetes System darstellt.

13. Zu Artikel 31 und 32 – Verwaltungsausschuss für ökologische Erzeugung / Durchführungsbestimmungen

Der HDE spricht sich gegen den Vorschlag aus, dem Verwaltungsausschussverfahren in der Verordnung ein derartiges Gewicht zuzuweisen und damit die Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten selbst bei grundlegenden Fragen auszuhebeln.

Gerade weil die EU-Kommission von dem üblichen Verfahren abgewichen ist und den hier vorliegenden Entwurf nicht angemessen im Vorfeld mit den betroffenen Kreisen sowie den Mitgliedstaaten erörtert hat, kann ein solcher Ansatz, zukünftig die maßgeblichen Konkretisierungen für den Ökobereich durch Durchführungsverordnungen im so genannten Verwaltungsausschussverfahren vornehmen zu wollen, keine Zustimmung finden.

Berlin, 19. Februar 2006 / Dr. Detlef Groß