

## Verordnung im Visier

Europäische Kommission legt Vorschlag zur Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung vor

von Marco Schlüter und Thomas Dosch

*Am 21. Dezember 2005 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Entwurf für die Neuformulierung der Öko-Verordnung, der die gegenwärtige Verordnung ab dem 1. Januar 2009 ablösen soll. Der Entwurf und der Prozess der Entscheidungsfindung hat europaweit zu teilweise heftiger Kritik innerhalb des Biosektors geführt. Die Wirtschaftsbeteiligten, allen voran die Verbände, wurden nicht – wie sonst üblich – im Vorfeld intensiv mit einbezogen und konsultiert. Der Vorschlag der Kommission bedeutet eine komplett neue Verordnung mit einer anderen Struktur, anderem Wortlaut sowie teilweise anderen Inhalten. So wird zum Beispiel ein Paradigmenwechsel bei der Kontrolle befürchtet: weg von der bewährten Prozesskontrolle mit der Tendenz hin zur aufwändigen Produktkontrolle. Auch die Möglichkeiten der privaten Wirtschaftsakteure, höhere Standards zu bewerben, sollte nach dem ersten Entwurf eingeschränkt werden. Die IFOAM-EU-Gruppe und nationale Interessensvertretungen haben die Kritik am Kommissionsentwurf gebündelt und diese an die politischen Institutionen herangebracht. Da der endgültige Gesetzestext nicht vor dem Jahr 2007 beschlossen werden wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine abschließende Bewertung erfolgen.*

1991 beschloss der EU-Ministerrat mit der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 erstmals einen Gemeinschaftsrahmen für die biologische Landwirtschaft. Jetzt hat die Kommission der Europäischen Union diese Verordnung überarbeitet, mit dem Ziel, die ökologische Produktion fit für die Anforderungen der nächsten Dekade zu machen. Die Kommission kam damit grundsätzlich einer Forderung der IFOAM-EU-Gruppe und anderer Akteure nach.

Allerdings wurde die Branche von dem Vorhaben einer „Totalüberarbeitung“ der Verordnung überrascht. Im Rahmen EU-weiter Anstrengungen einer „besseren Rechtssetzung“, das heißt Rechtstexte und Verordnungen einfacher zu gestalten und sprachlich zu vereinheitlichen, wurden auch bewährte Textbausteine und -formulierungen der gegenwärtigen Öko-Verordnung Opfer dieser Bestrebungen.

Die Tatsache, dass die neue EU-Öko-Verordnung in einem zweistufigen, zeitlich versetzten Verfahren beschlossen werden soll, erschwerte zudem eine genaue Beurteilung und ließ viele Fragen offen. So ist vorgesehen, dass neben dem grundsätzlichen Verordnungstext noch detaillierte Durchführungsbestimmungen erlas-

sen werden, die die konkrete Umsetzung der in der Verordnung formulierten Grundsätze definieren. Für Irritation sorgte, dass im Eröffnungstext der Verordnung private Logos und Standards als Verursacher von EU-Binnenmarktstörungen bezeichnet wurden. Dies setzte die Artikel der Verordnung, die zum Ziel hatten, „den Spielraum für private Logos und Konformitätszeichen weiter [zu] reduzieren“, in einen besonderen Kontext.

Ferner stellte die geringe Einbeziehung der Wirtschaftsbeteiligten einen Paradigmenwechsel und einen der Hauptkritikpunkte des Biosektors dar. Statt früheren Gepflogenheiten zu folgen, die Vertreter der Biobranche von Anfang an in den Prozess mit einzubeziehen, beanspruchte die Europäische Kommission vielmehr ihre Definitionsmacht als Exekutive. Der politische Prozess war zudem so angelegt, dass eine vernünftige Konsultation der Wirtschaftsbeteiligten nicht möglich war. Die IFOAM-EU-Gruppe organisierte zusammen mit dem Europäischen Parlament im März 2006 die einzige Anhörung der Branche auf europäischer Ebene, deren Ergebnisse im weiteren Prozess der Verhandlungen zwischen EU-Kommission und EU-Mitgliedstaaten jedoch kaum Eingang fanden.

## Der politische Prozess

Die Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung wurde von der Europäischen Kommission bereits im Europäischen Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau im Sommer 2004 angedeutet. Der Europäische Rat forderte im Oktober 2004 die Kommission auf, ein genaueres Konzept für eine neue Verordnung bis Ende 2005 vorzulegen.

Die Kommission veröffentlichte hierzu in Brüssel am 22. September 2005 einen Fragenkatalog und räumte den europäischen Verbänden und Mitgliedstaaten eine nur dreiwöchige Frist zur Kommentierung ein. Die IFOAM-EU-Gruppe legte als Interessenvertreter der europäischen Biobranche ein detailliertes Papier mit Empfehlungen vor, kritisierte aber zugleich den engen Zeitrahmen der Kommission, weil dieser eine notwendige Tiefe der Diskussion mit dem Biosektor nicht gewährleiste. Diese Kritik wurde von vielen Mitgliedstaaten geteilt.

Am 21. Dezember 2005 wurde der Verordnungsentwurf der Kommission veröffentlicht und an den Rat der Europäischen Union weitergeleitet. Der Rat muss, damit der Entwurf rechtskräftig wird, diesem oder etwaigen Kompromisspapieren mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen, bevor der Kommissionsvorschlag in Kraft gesetzt werden kann. Der Zeitplan der Kommission sah vor, dass der Vorschlag durch den Ministerrat unter österreichischer EU-Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2006) bereits im Sommer 2006 verabschiedet werden sollte.

Nachdem die Ratsarbeitsgruppe unter österreichischer Präsidentschaft angefangen hatte den Vorschlag zu diskutieren, wurde deutlich, dass der Zeitplan nicht einzuhalten war. Sowohl die Mitgliedsländer als auch die IFOAM-EU-Gruppe machten geltend, dass diese Zeitspanne nicht ausreichend sei, um eine adäquate Verordnung sicherzustellen. Die Ratspräsidentschaft der Österreicher handelte schließlich nach dem Motto „Qualität vor Geschwindigkeit“ und reichte die endgültige Entscheidung an die finnische Ratspräsidentschaft weiter (2. Halbjahr 2006).

Die finnische Ratspräsidentschaft trieb den Prozess in der Ratsarbeitsgruppe wiederum massiv voran. Im Oktober erklärte Finnland das Ende der technischen Diskussion – zum Erstaunen vieler Vertreter der Mitgliedstaaten – und verlagerte den Prozess auf die politische Ebene in den Sonderausschuss für Landwirtschaft. Ende Oktober legte die finnische Präsidentschaft das insgesamt dritte Kompromisspapier vor, das einige neue Elemente enthielt. Ziel der Präsidentschaft war es, in Abstimmung mit und auf nachdrücklichen Wunsch der Europäischen Kommission die Verhandlungen bis zum Jahresende 2006 zum Abschluss zu bringen.

Eine interessante Rolle kam dem Europäischen Parlament im Laufe der Verhandlungen zu. Im Entschei-

dungsfindungsprozess über landwirtschaftliche Sachverhalte muss das Europäische Parlament einen Bericht erstellen, bevor der Rat offiziell abstimmen kann. Der Rat muss also den Bericht des Parlaments abwarten. Das Parlament hat jedoch keine Machtbefugnis zur Mitentscheidung, um Inhalte seines Berichtes zwingend in die endgültige Verordnung einzubringen.

Das Europäische Parlament hat bisher nur ein Arbeitsdokument zur Diskussion im Landwirtschaftsausschuss eingebracht und entschied sich bisher nicht für die notwendige Verabschiedung des Berichtes. Im Arbeitspapier fordert das Parlament die Kommission auf, erst die detaillierten Durchführungsbestimmungen vorzulegen, um sachgerecht über einen Bericht entscheiden zu können.

Daraus resultiert, dass der Verordnungsentwurf offiziell nicht vor Beginn 2007 verabschiedet werden kann. Soweit ist der Ausgang offen. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass sich Kommission und Mitgliedstaaten informell einigen, d.h. im Dezember 2006 zu einer Einigung kommen und den Bericht des Parlamentes nur noch als Formalie betrachten. Infolgedessen würden in 2007 keine ernsthaften Anstrengungen zu weiteren Verbesserungen der Verordnung unternommen.

## Bewertung durch die europäische Bio-Branche

Der Vorschlag der Kommission bedeutet eine komplett neue Verordnung mit einer anderen Struktur, anderem Wortlaut sowie in einigen Fällen auch anderen Inhalten. Der Anwendungsbereich bezieht zum Beispiel Aquakultur und Wein mit ein, schließt jedoch andere Erzeugnisse der Biolandwirtschaft, wie zum Beispiel Textilien, aus.

Eine Vielzahl handwerklicher Fehler und offener Fragen verbietet es geradezu, zukünftig auf Basis der aktuellen Texte zu arbeiten. Offen sind beispielsweise die Auswirkungen des Kommissionsvorschlags auf die Bio-Kontrolle, nach dem die Mitgliedstaaten ein Kontrollsystem einzurichten und zuständige Behörden für die Kontrollen nach den Bestimmungen dieser Verordnung in Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 zu bestimmen haben. Während das jahrelang praktizierte Kontrollsystem auf Prozesskontrolle beruht, wurden die Bestimmungen in der Verordnung 882/2004 im Sinne einer Endproduktkontrolle verfasst.

Zwar lässt die Verordnung 882/2004 zu, dass Einzelbestimmungen auf die Bedürfnisse der ökologischen Lebens- und Futtermittelerzeugung und -verarbeitung angepasst werden. Welche Anpassungen wann und nach welchem Verfahren vorgenommen werden sollen, ist offen und birgt im möglichen Ergebnis aus Sicht der Bio-Interessenvertretung große Risiken hinsichtlich

## Hauptbedenken und wichtige Anliegen der Biobewegung

### **Keine formale Einbeziehung der Interessensvertreter**

Verfahren für eine transparente und formalisierte Einbindung der Interessensvertreter auf allen Ebenen müssen eingerichtet werden. Wichtige Dokumente sollten der Öffentlichkeit zugänglich sein mit ausreichend Zeit für angemessene Beratung und Rückmeldung. Die Autoritäten sollten an öffentlicher Stelle von diesen Beratungen berichten.

### **Anwendungsbereich zu begrenzt**

Der Anwendungsbereich sollte alle Erzeugnisse des Ökologischen Landbaus erfassen, einschließlich Textilien, Kosmetika und Wildtiere.

### **Die Grundsätze spiegeln nicht die von IFOAM wider**

Die Ziele und Grundsätze der Verordnung sollten gemäß der vom Biosektor festgelegten Ziele und Grundsätze weiterentwickelt werden.

### **Ableitungen von „Bio“ sind nicht eingeschlossen**

Der gleiche Schutz des Begriffes „Bio/ökologisch“ wie in der existierenden Verordnung muss beibehalten werden. Auch Ableitungen des Wortes „Bio“ müssen eingeschlossen werden.

### **Zentralisierte Entscheidungsfindung**

Die Struktur der Entscheidungsfindung darf nicht die Verfügungsgewalt von den Mitgliedsländern zur Kommission weggleiten (Artikel 31). Der existierende Regelausschuss soll beibehalten werden.

### **Stärker zentralisierte Zertifizierung**

Die offiziellen Lebens- und Futtermittelkontrollen (Verordnung 882/2004) verändern den Rahmen und den Anwendungsbereich des biologischen Kontrollsystems. Zumindest seine besonderen Anforderungen müssen im Rahmen der

Öko-Verordnung ausdrücklich dargestellt und kontrolliert werden. Außerdem sollte der Vorschlag die Terminologie des „Codex“ und nicht die der Lebensmittelkontrolle verwenden.

### **Einschränkungen von Aussagen in der Etikettierung und Werbung**

Die neuen Einschränkungen in der Etikettierung und Werbung von Bioprodukten (Artikel 20) müssen verschwinden!

### **Einschränkungen von privaten Logos**

Es darf keine Einmischung in das Recht von privaten Kontrollstellen geben, die Verwendung ihres eigenen Logos zu kontrollieren (Artikel 24.3).

### **GVO müssen ausgeschlossen werden**

Die De-facto-Kontamination ökologischer Erzeugnisse bis zu einem Grad von 0.9 Prozent (von der Verordnung zur GV-Kennzeichnung) ist nicht akzeptabel.

### **Flexibilität**

Die Flexibilitätskriterien sollten klar und transparent sein und dürfen den Handel nicht behindern. Sie sollten in die Verordnung aufgenommen werden.

### **Positivlisten**

Die Listen mit zugelassene Produktionsmitteln sollten ausdrücklich enthalten sein. Entscheidungskriterien sollten in die Verordnung eingegliedert werden, und zwar auf der Grundlage der IFOAM-Kriterien und den Ergebnissen des EU-finanzierten Projektes „Organic Inputs Evaluation“.

### **Einfuhren**

Die Autorisation von Einfuhren sollte den Codex Wortlaut widerspiegeln, der eine Akzeptanz auf der Grundlage der IFOAM-Akkreditierung erlauben würde.

Praktikabilität und Integrität der Kontrollen. Detailaufstellungen und Erläuterungen würden mehr als 15 Textseiten füllen. Als besonders kritisch sollen an dieser Stelle noch folgende Punkte erwähnt werden, da sie den beabsichtigten Paradigmenwechsel im Sinne der Übernahme aller Definitionsmacht durch den Staat und weg von den bisherigen Akteuren verdeutlichen:

#### *Private Richtlinien und Labels – ein Handelshemmnis?*

Private Richtlinien und Labels werden im Einleitungstext als ein Haupthemmnis für die Entwicklung des Biolandbaus benannt, ohne dass hierzu eine entsprechende Analyse vorliegt. Statt den privaten Akteuren als Entwicklern und Trägern der Bio-Bewegung mehr Entscheidungsspielraum zu geben, wird die Aufsicht durch

staatliche Stellen erhöht. Das läuft dem Trend zur Liberalisierung und Delegation von Eigenverantwortung an die Akteure entgegen.

In der so genannten „Lissabon Strategie“ verpflichten sich Mitgliedstaaten und Kommission, ihr Handeln unter die Prämisse von Innovation, Wettbewerb und Bürokratieabbau zu stellen. Misst man die entsprechenden Artikel der Verordnung über private Richtlinien und Labels an dieser Zielsetzung, muss man feststellen, dass genau das Gegenteil bewirkt werden würde: Wettbewerb um Qualität wird durch höhere Bürokratie erschwert, anstatt das innovative Potential privater Organisationen mit ihren Standards anzuerkennen.

Gleichzeitig sieht der Verordnungsentwurf die obligatorische Kennzeichnung von Bioprodukten mit einem

staatlichen EU Logo vor. Privaten Organisationen soll in diesem Zusammenhang nur unter erschwerten Bedingungen gestattet werden, Verbraucher darauf hinzuweisen, wenn die jeweiligen privaten Standards mit höheren Qualitätsanforderungen verbunden sind als dies der Gesetzgeber über staatliche Regelungen vorsieht. Gegenüber den Verbrauchern soll so sichergestellt werden, dass in jedem Fall nur mit wahrheitsgemäßen Aussagen für Bioprodukte geworben wird. So sehr die IFOAM-EU-Gruppe diesem grundsätzlichen Anspruch zustimmte, so sehr wurde bemängelt, dass hierzu nur für die Biobranche über das normale EU-Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrecht hinausgehende und mit großem bürokratischen Aufwand verbundene Regelungen erlassen werden sollen. Während die Kommission auf der einen Seite den Verbraucherschutz betont, droht gleichzeitig, dass der Schutz des Begriffs „Bio“ eingeschränkt wird.

#### *Neue Entscheidungsverfahren – ohne die Wirtschaft?*

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass die Kommission in Zukunft mehr Einfluss bei Änderungen und bei der Weiterentwicklung der Verordnung erhält. Dies würde dazu führen, dass die Wirtschaftsbeteiligten über die jeweiligen Mitgliedstaaten weniger Einfluss auf die Weiterentwicklung der Verordnung in Brüssel haben würden. Deshalb forderte die IFOAM-EU-Gruppe, das bisherige Regelungsverfahren beizubehalten. Es gilt jedoch als sicher, dass die Mitgliedstaaten diesen Vorstoß der Kommission kategorisch ablehnen und die Kommission in diesem Punkt von ihrem Entwurf Abstand nehmen wird.

### **Schlussfolgerungen und Ausblick**

Die IFOAM-EU-Gruppe hat innerhalb des letzten Jahres intensive Gespräche mit den Entscheidungsträgern der Europäischen Kommission, des Rates, der Präsidenschaften und des Parlaments auf allen Ebenen geführt. Es wurde erreicht, dass der Vorschlag nicht wie vorgesehen im Eiltempo im Rat beschlossen wurde. Die Kommission stellte in einer schriftlichen Erklärung dar, wie sie die gegenwärtigen Anhänge der Verordnung in die zukünftigen Durchführungsbestimmungen zu über-

tragen plant. Es konnte ferner bewirkt werden, dass Verbesserungen in den Kompromisstext eingearbeitet wurden.

Allerdings enthält auch der letzte Kompromissvorschlag der finnischen Ratspräsidentschaft vom Oktober 2006 weiterhin für den Bio-Sektor problematische Formulierungen, sowohl technischer als auch grundsätzlicher Natur. Zudem hat sich die finnische Präsidentschaft zum Ziel gesetzt, im Rat bis Jahresende 2006 eine grundsätzliche Einigung zu erzielen. Die IFOAM-EU-Gruppe erachtet es jedoch als wichtig, dass eine Verordnung verabschiedet wird, die vom gesamten Bio-Sektor unterstützt wird, statt eine Verordnung um jeden Preis zu verabschieden. Letztendlich ist es die ökologische Lebensmittelwirtschaft selbst, deren Existenz in nicht unerheblichem Maß von der Qualität der neuen Verordnung abhängt.

Die IFOAM-EU-Gruppe wird alles daran setzen, die erhoffte Qualität sicherzustellen. Für den Zeitpunkt des Erscheinens des Kritischen Agrarberichtes bleibt zu hoffen, dass zu diesem Zeitpunkt die Verhandlungen unter Leitung der deutschen Ratspräsidentschaft fortgeführt und die bereits über die IFOAM-EU-Gruppe erarbeiteten Kompromisse der europäischen Biobewegung zur Grundlage des weiteren Prozesses werden.

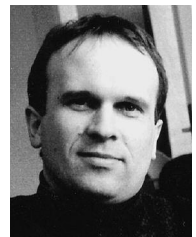
### **Autoren**

*Marco Schlüter*  
Geschäftsführer der IFOAM EU Group  
in Brüssel.



Rue du Commerce 124  
B-1000 Brussels  
E-Mail: marco.schlueter@ifoam-eu.org

*Thomas Dosch*  
Präsident des ökologischen Anbauverbandes Bioland e.V. und Vorstandsmitglied der IFOAM EU Group.



Bioland/Bundesgeschäftsstelle  
Kaiserstr. 18  
55116 Mainz  
E-Mail: thomas.dosch@bioland.de