

**30.04.2014**

## **Revision der Europäischen Öko-Verordnung**

**– stärkere Harmonisierung von Regeln und Sanktionen  
sinnvoll, jedoch Änderungsbedarf**

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv)**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv  
Team Lebensmittel  
Markgrafenstr. 66  
10969 Berlin  
lebensmittel@vzbv.de  
www.vzbv.de

## Einordnung des Revisionsvorschlags

Die hier vorgelegte Regelung für die ökologisch/biologische Produktion gehört zusammen mit den Regelungen für geographische Angaben, garantiert traditionelle Spezialitäten und für Erzeugnisse aus den EU-Regionen in äußerster Randlage und aus Bergregionen - zu den Qualitätsregelungen der Union für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Die Initiative steht im Einklang mit dem Rahmen der Strategie Europa 2020, insbesondere in Bezug auf den Schwerpunkt „Nachhaltiges Wachstum“ und der Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltverträglicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft, heißt es in der Begründung zum Revisionsentwurf. Der Vorschlag trage auch der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Rechnung, da darin die ökologische Produktion als Schlüsselement zur nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit gesehen werde und berücksichtige auch die Festlegungen zur neuen gemeinsamen Fischereipolitik in Bezug auf die Aquakultur.

Dem Revisionsentwurf ist eine Konsultation vorweggegangen. Laut Aussage der EU-Kommission waren die Teilnehmer der Konsultation überwiegend an Umwelt- und Qualitätsaspekten interessiert und wünschten sich, dass die europäischen Vorschriften für den ökologischen Sektor verschärft und für Landwirte und andere Unternehmen in der gesamten Union einheitlich sein sollen. Gleichzeitig herrschte demnach Übereinstimmung darüber, dass das Festhalten an Grundsätzen und Zielen wichtig ist, und dass Ausnahmen von den Vorschriften möglichst abgeschafft werden sollten. Auch wurden im Vorfeld zur Revision alternative Politikoptionen untersucht. Die grundsatzorientierte Option schnitt am besten ab. Demnach sollte eine Rückbesinnung auf die Grundsätze der ökologischen Produktion stattfinden und sich in den Produktionsvorschriften besser widerspiegeln.

Daher unterstützen wir den Ansatz der Kommission

- Ausnahmen, wo möglich zu beseitigen
- klarere und einfachere Produktionsvorschriften zu machen und
- diese stärker als bisher zu harmonisieren

## Zusammenfassende Stellungnahme

Die Kommission begründet ihren Vorschlag damit, dass der Rechtsrahmen mit der Expansion des Marktes nicht Schritt gehalten habe. So seien Mängel im Kontrollsystem und bei den Regelungen für den Handel festgestellt worden.

Der Europäische Rechnungshof veröffentlichte in 2012 seinen Sonderbericht „*Prüfung des Kontrollsystems, das die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen regelt*“. In diesem Bericht stellte der Europäische Rechnungshof heraus, dass das gesetzlich etablierte Öko-Kontrollsystem weder auf Ebene der Europäischen Union, noch auf Ebene der Mitgliedstaaten in dem erforderlichen Ausmaß funktioniert. Er sah die Gefahr, dass das Vertrauen der Verbraucher in Ökoprodukte aufgrund der Schwachstellen untergraben wird.

Mit seiner Kritik spricht der Europäische Rechnungshof die aus Verbrauchersicht zentrale Frage der Öko-Verordnung an. Ohne wirksame Kontrollen haben die Verbraucher keinen Anlass, anzunehmen, dass „drin ist, was drauf steht“. Es bleibt stets eine erhebliche Restunsicherheit bestehen, die selbst für den Europäischen Rechnungshof nicht hinnehmbar ist.

Ob die Umsetzung des Entwurfs dazu führen wird, die Schwachstellen des Kontrollsystems nunmehr zu beheben, kann derzeit nicht gesagt werden. Der Entwurf ist an den entscheidenden Stellen unkonkret (Verweise auf die Befugnis der EU-Kommission, Rechtsakte zu erlassen, zum Beispiel: Artikel 24, Nr. 6; Artikel 25, Nr. 6; Artikel 26, Nr. 3; Artikel 26, Nr. 6; Artikel 27, Nr. 3; Artikel 29, Nr. 1; Artikel 31, Nr. 5; Artikel 31, Nr. 6; Artikel 39; Artikel 40; Artikel 41, Nr. 3; Artikel 42, Nr. 2). Ohne die Kenntnis des Inhalts der erforderlichen Konkretisierungen kann keine abschließende Bewertung zur Verbesserung des Öko-Kontrollsystems vorgenommen werden.

Auch will die Kommission mit der Revision den legislativen Aufwand verringern. So wird vorgeschlagen, die erforderlichen spezifischen Kontrollvorschriften in den Rechtsrahmen für amtliche Kontrollen einzubeziehen. Da diese Verordnung für die amtlichen Kontrollen (ehemals Verordnung 882/2004) derzeit ihrerseits in der Überarbeitung ist, halten wir es für sinnvoll, zunächst mit den neuen Elementen in dieser Verordnung (unter anderem zu Gebühren) Erfahrungen zu machen, statt beide Bereiche neu zu ordnen und gleichzeitig zusammenzuführen.

Mit der Revision soll der risikobasierte Ansatz gestärkt werden. Damit soll die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen verbessert und der Betrug verhindert werden. Er darf jedoch nicht dazu führen, dass eine Mindestkontrolle (etwa einmal jährlich in den Betrieben) nicht mehr stattfindet. Generell besteht mit

diesem Ansatz die Gefahr, dass nur die Spitze des Eisberges untersucht wird, sich aber betrügerisches Handeln seine Nischen suchen kann.

Stattdessen sollte die in der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 vorgesehene Verpflichtung zur jährlichen Überprüfung der Konformität aller Unternehmer, nicht abgeschafft werden.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir, dass künftig Betriebe nun komplett auf bio umstellen müssen. Betrug wird so erschwert.

Mit der Revision werden Vorschriften eingeführt, die die Transparenz in Bezug auf die für die Kontrollen möglicherweise zu erhebenden Gebühren verbessern. Die Vorschriften für die Veröffentlichung von Unternehmen, zusammen mit Angaben über ihren Zertifizierungsstatus, werden verschärft. Das begrüßen wir. Auch begrüßen wir, die Bemühungen für eine verbesserte Rückverfolgbarkeit. Dass künftig die gesamte Kette von einer Kontrollbehörde kontrolliert werden soll und nicht viele Kontrollstellen die unterschiedlichen Etappen in der Kette, scheint uns dabei hilfreich zu sein, ist jedoch auch betrugsanfälliger. Daher ist in diesen Fällen verstärkt zu kontrollieren.

Für Kleinlandwirte wird eine Gruppenzertifizierungsregelung eingeführt. Die angestrebte Reduzierung der Kontroll- und Zertifizierungskosten darf jedoch nicht zu einer Verringerung der Sicherheit von Lebensmitteln führen. Wie das mit dem neuen Vorschlag gewährleistet werden soll, ist uns unklar.

Sehr kritisch setzen wir uns mit den Vorschlägen für besondere Vorschriften auseinander, die zu treffen sind, wenn nicht zugelassene Erzeugnisse oder Stoffe vorgefunden werden.

Das betrifft den Fall, dass Landwirte wegen des unabsichtlichen Vorhandenseins von nichtzugelassenen Erzeugnissen oder Stoffen ihre Erzeugnisse nicht als ökologisch vermarkten dürfen. Für diesen Fall will die Kommission die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten vorsehen, einzelstaatliche Zahlungen zu gewähren, um die in solchen Fällen entstandenen Verluste auszugleichen. Aus Verbrauchersicht wäre es unakzeptabel, wenn Verbraucher über die Steuern für eine nicht sachgerechte Arbeit konventionell wirtschaftender Betriebe zur Kasse gebeten werden würden. Hier sollte nach dem Verursacherprinzip vorgegangen werden. Analog zur Rechtslage bei Kontaminationen mit GVO sollte im Falle einer Kontamination jeder benachbarte Landwirt, der zum Beispiel Pflanzenschutzmittel einsetzt, gesamtschuldnerisch haften.

Wir begrüßen, dass Handelsregungen angepasst werden. Es ist verständlich, dass eine gegenseitige Gleichwertigkeit angestrebt wird. Das würde jedoch auch dazu führen, dass die EU gezwungen wäre, Drittländern den Marktzugang zu ermöglichen, weil diese für EU-Ware den Zugang ermöglicht hat. Hier sollte eine Einzelfallprüfung möglich bleiben.

Sinnvoll halten wir den Ansatz, dass künftig eine Konformität – statt Gleichwertigkeit – die Bedingung für die Anerkennung von Kontrollstellen in Drittländern sein soll.

Auch der Vorschlag Umweltmanagementsysteme erarbeiten zu lassen, findet unsere Unterstützung. Jedoch sollte dies nicht nur von Verarbeitern und Händlern erarbeitet werden müssen, sondern auch von den Landwirten. Dabei sollte insbesondere auch die Nachhaltigkeit von Verpackungen geprüft werden, woraus vernünftige Branchenlösungen entstehen sollten. So könnte sichergestellt werden, dass den gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen an die Umweltleistungen der Betriebe Rechnung getragen wird.

Gleiches gilt für die Anforderungen an den Tierschutz. Auch das hat die Kommission aufgegriffen und versucht in der Revision stärker umzusetzen. Jedoch fehlt noch ein umfassender Ansatz. So sollten unter anderem Rassen definiert werden, die für die ökologische Haltung geeignet sind. Des Weiteren fehlen verbindliche Vorgaben für die Überprüfung des Tierwohls. Die Initiative dreier großer nationaler Öko-Anbauverbände, sich auf einen einheitlichen Standard für die Beschreibung und Kontrolle des Tierwohls zu verständigen, begrüßen wir. Auch die EU sollte einen solchen Standard definieren, damit Tierwohl in den Betrieben messbar wird und Verstöße dagegen, leichter sanktioniert werden können.

Auch sollten verbindliche Vorgaben für den Transport der Tiere, zum Beispiel zum Schlachthof sowie zur Schlachtung der Tiere erlassen werden.

## **Stellungnahme zu ausgewählten Artikeln**

### **Zu Artikel 2 - Geltungsbereich**

#### **Der Geltungsbereich sollte künftig auf die Außerhausverpflegung ausgedehnt werden**

Die zunehmende Bedeutung der Außerhausverpflegung macht es erforderlich, dass Verbraucher hier mehr Verbindlichkeit und Orientierung über Standards bekommen. Bisher fallen Arbeitsgänge der Gemeinschaftsverpflegung nicht unter die vorliegende Verordnung. Die Mitgliedstaaten können nationale Vorschriften oder bei deren Fehlen, private Standards für die Kennzeichnung und die Kontrolle von Erzeugnisse aus Arbeitsgängen der Gemeinschaftsverpflegung anwenden. In Deutschland haben wir inzwischen eine nationale und eine private Regel, wie das Thünen-Institut in seiner Evaluierung zum Ökologischen Landbau in der EU feststellt.<sup>1</sup> Das kann zur

---

<sup>1</sup> Thünen-Institut (2013): Evaluation of the EU-legislation on organic farming  
[http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2013/organic-farming/fulltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2013/organic-farming/fulltext_en.pdf)

Verwirrung führen. Auch ist die fehlende harmonisierte Regelung, angesichts massiver Reisetätigkeit, nicht mehr zeitgemäß. Sie schafft in einem wichtigen Segment eine große Intransparenz über die Qualitätseigenschaften von Lebensmitteln und Speisen.

### **Zu Artikel 5 Spezifische Grundsätze für landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Aquakultur**

Der im Kommissionsvorschlag beschriebene Erwägungsgrund 25:

„Verstümmelung, die den Tieren Stress, Schaden, Krankheiten oder Leiden zufügen, sollte verboten werden“ sollte hier ergänzt werden.

### **Zu Artikel 6 c) - Spezifische Grundsätze für die Verarbeitung von ökologischen/biologischen Lebens- und Futtermitteln**

Mit der Formulierung „Beschränkung der Verwendung von Lebensmittelzusatzstoffen (...) auf ein Minimum und auf Fälle, in denen dies technologisch unbedingt gerechtfertigt ist oder besonderen Ernährungszwecken dient“, werden Tür und Tor geöffnet für Veränderungen von Lebensmitteln, die Verbraucher nicht erwarten. Im Aktionsplan<sup>2</sup> stellt die Kommission selbst fest, dass Biokäufer häufig das Interesse verfolgen, weitgehend unbearbeitete, natürliche Lebensmittel zu finden. Mit der oben genannten Formulierung aber sind alle Anwendungen, wie wir sie in der konventionellen Lebensmittelherstellung kennen, auch für den Biobereich vorstellbar. Auch im konventionellen Bereich führte die Formulierung „technologisch notwendig“ nicht dazu, dass bei der Abwägung einer Zulassung nach Substituten gesucht wurde. Stattdessen wird mit der Notwendigkeit einfach der Nutzen beschrieben. Diese Formulierung ist daher zu streichen.

### **Zu Kapitel III, Produktionsvorschriften**

#### **Zu Artikel 7 Allgemeine Produktionsvorschriften Punkt 1, Buchstabe d)**

Auch Kleinstlandwirte, Landwirte und Unternehmer, die Meeresalgen oder Aquakulturtiere produzieren, sollten zur Verbesserung ihrer Umweltleistung ein Umweltmanagementsystem einführen müssen. Dies kann angesichts der Größe angepasst erfolgen, sollte aber auf jeden Fall sicherstellen, dass Ressourcen so gut wie möglich geschont werden.

---

2

Aktionsplan für die Zukunft der ökologischen Erzeugung in der Europäischen Union: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN, Brüssel, den 24.3.2014 COM(2014) 179 final

### **Zu Artikel 8 Umstellung**

Es ist für die Umstellungsphase nicht nachvollziehbar, warum während dieser Zeit schon alle Vorschriften der Verordnung einzuhalten sind, obwohl die Ware nicht als Bioware verkauft wird. Hier sollten Differenzierungen (obligatorisch, fakultativ) vorgenommen werden, damit die Regeln zwar ausreichend streng, aber auch nicht abschreckend für potentielle Umsteller sind.

### **Zu Artikel 9, Verbot der Verwendung von GVO**

Der Einsatz von Vermehrungstechniken, wie Protoplastenfusion, der CMS- oder Tilling-Methode im ökologischen Landbau, ist umstritten. Der Übergang von „konventionellen“ Techniken zu Züchtungstechniken, bei denen Gentechnik zum Einsatz kommt, ist fließend.

Eine Kennzeichnung dieser Techniken würde Verbraucher überfordern. Erforderlich ist daher, die Definition in der Freisetzungsrichtlinie von dem, was als Gentechnik anzusehen ist. In der Europäischen Öko-Verordnung würde dann - wie bisher - der Hinweis auf das GVO-Verbot im ökologischen Landbau erfolgen.

### **Zu Artikel 10, Nr. 3. Buchstabe f) Vorschriften für die Pflanzenproduktion Sammeln von Wildpflanzen sowie Anhang II, Nr. 2.2**

Das Sammeln von Wildpflanzen stellt keine planmäßige und kontrollierbare Pflanzenproduktion dar. Es sollten zudem keine Anreize geschaffen werden, der Biodiversität zu schaden, indem Wildpflanzen hochpreisig als Bioware vermarktet werden können. Die Anforderungen in Punkt 2.2. in Anhang II sind nicht überprüfbar und unlogisch. Denn sollten Pflanzen nur mit für die ökologische Produktion zugelassenen Mitteln behandelt worden sein, wäre es keine Wildsammlung, und alle anderen Anforderungen aus einer ökologischen Pflanzenproduktion müssten auch eingehalten werden.

Der Ausschluss des Sammelns von Wildpflanzen ist auch vor dem Hintergrund konsequent, als auch das Jagen von Wildtieren oder das Fangen von Tieren in freien Gewässern keine ökologische Produktion darstellt.

### **Zu Artikel 11 Vorschriften für die Tierproduktion**

Spezifische Vorschriften sollten auch über die Tierarten und -rassen Aussagen enthalten. Dabei ist darauf zu achten, dass die ausgewählten Rassen langsam wachsen, nach Möglichkeit aus der Region stammen und an extensive Haltungsverfahren angepasst sind.

Spezifische Vorschriften sollten auch Aussagen für die Überprüfung des Tierwohls, den Transport und die Schlachtung der Tiere enthalten.

### **Zu Artikel 18 Abholung, Verpackung, Beförderung und Lagerung**

Der Artikel trifft keine Aussagen zur umweltfreundlichen Verpackung. Dies muss unbedingt nachgeholt werden. Die Umweltfreundlichkeit von Bioware lässt erheblich zu wünschen übrig und stellt die ökologischen Vorteile der Ware mitunter in Zweifel.

**Artikel 20 Vorhandensein nicht zugelassener Erzeugnisse oder Stoffe**

Die Möglichkeit, dass für eine nicht sachgerechte Arbeit konventionell wirtschaftender Betriebe Verbraucher über ihre Steuern zur Kasse gebeten werden können, lehnen wir ab.

Stattdessen sollte hier nach dem Verursacherprinzip vorgegangen werden. Analog zur Rechtslage bei Kontaminationen mit GVO, sollte im Falle einer Kontamination jeder benachbarte Landwirt, der zum Beispiel Pflanzenschutzmittel einsetzt, gesamtschuldnerisch haften und für den Vermarktungsausfall beim ökologisch wirtschaftenden Landwirt durch das Vorhandensein nicht zugelassener Erzeugnisse oder Stoffe, aufkommen.

**Artikel 22 Verbindliche Angaben**

Die Kann-Regelung, nach der die Angabe „EU“ oder „Nicht-EU“ durch die Angabe des Landes ersetzt oder ergänzt werden kann, aus denen sich das Erzeugnis zusammensetzt, sollte in eine Mussregelung verändert werden. Gerade bei Ökoprodukten legen Verbraucher Wert auf Herkunftsangaben.

**Artikel 29 Anerkennung von Kontrollbehörden und Kontrollstellen und Artikel 31**

Es heißt in Artikel 29, Nr. 6: „Die Art der Überwachung wird anhand einer Bewertung des Risikos von Verstößen festgelegt“ und in Artikel 31, Nr. 3: „(...) stellt die Kommission mit Unterstützung der Mitgliedstaaten eine angemessene Überwachung der anerkannten Drittländer sicher, indem sie deren Anerkennung regelmäßig überprüft. Die Art der Überwachung wird anhand der Bewertung des Risikos von Verstößen festgestellt“.

Generell besteht mit dem risikoorientierten Ansatz die Gefahr, dass nur die Spitze des Eisberges kontrolliert wird, sich aber betrügerisches Handeln seine „kleinen“ Nischen suchen kann. Stattdessen sollte die in der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 vorgesehene Verpflichtung zur jährlichen Überprüfung der Konformität aller Unternehmer, nicht abgeschafft werden.