

LEBENSMITTEL IM FREIHANDEL

Handlungsempfehlungen des vzbv zur Ausgestaltung von Freihandelsabkommen für Lebensmittel

Berlin, 22. Januar 2015

Verbraucherschutz ist kein Handelshemmnis

Freihandel ist im Lebensmittelbereich bereits häufig Realität. Dabei ergeben sich für Verbraucherinnen und Verbraucher auch viele Vorteile, zum Beispiel durch sinkende Preise und eine größere Produktvielfalt. Im Rahmen von Handelsabkommen geht es zunehmend auch um die Abschaffung nichttarifärer Handelshemmnisse. Eine Vielzahl von Standards und Regeln im Lebensmittelsektor wäre davon betroffen. Zentrale Verbraucherinteressen werden berührt.

Der Verbraucherschutz darf jedoch nicht als Handelshemmnis betrachtet werden. Im Gegenteil, insbesondere im Lebensmittel- und Landwirtschaftssektor wird durch den Schutz und die Ermächtigung der Verbraucher auch der Handel gestärkt. Das Vertrauen der Verbraucher in den Markt wird gefestigt, ihre Neigung, Produkte aus anderen Ländern zu kaufen, gestärkt.

Eine aktuelle forsa-Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zeigt, dass Verbraucher weltweit eine stärkere Berücksichtigung ihrer Interessen beim Abschluss von Handelsabkommen wünschen. Vor diesem Hintergrund definiert der vzbv die folgenden Handlungsempfehlungen als Grundlage für eine Gestaltung von Handelsabkommen im Lebensmittelbereich im Sinne der Verbraucher:

1. Vorsorgeprinzip ist nicht verhandelbar

Das Vorsorgeprinzip ist ein Kernstück des Verbraucherschutzes. Es ist die Grundlage für Regierungen, um vorläufige Maßnahmen anzuwenden, sollten Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung wissenschaftlich noch nicht eindeutig geklärt sein. Unsicherheiten über Risiken können nicht nur während akuter Lebensmittelkrisen entstehen, sondern auch durch die Entwicklung neuer Technologien.

Das Vorsorgeprinzip ist im Primärrecht der EU verankert und steht grundsätzlich im Einklang mit der Regelung zu Vorsorgemaßnahmen im Rahmen des WTO-Rechts. Trotz dieser rechtlichen Kohärenz ist das Vorsorgeprinzip Gegenstand von Handelsstreitigkeiten der WTO. Gegenstand der Konflikte ist die Beurteilung wissenschaftlicher Belege, auf deren Basis Vorsorgemaßnahmen durchgeführt werden.

Aus Verbrauchersicht ist es von entscheidender Bedeutung, dass Nationalstaaten sich auf das Vorsorgeprinzip berufen können, wenn sie einen wissenschaftlichen Nachweis für Produktsicherheit für nicht beweiskräftig oder die Daten für unzureichend halten. Das Vorsorgeprinzip ist daher nicht verhandelbar.

Die Kompetenz von Nationalstaaten, im öffentlichen Interesse präventiv verbindliche Regeln und Kontrollmaßnahmen zur Herstellung eines angebrachten Verbraucherschutz-niveaus zu erlassen und durchzusetzen, wenn die verfügbaren wissenschaftlichen Beweise keine abschließende Aussage über die Sicherheit eines Produkts oder Herstellungsverfahrens zulassen, ist ohne Vorbehalt zu erhalten.

Der vzbv fordert:

- Das Vorsorgeprinzip dient dem öffentlichen Interesse und darf nicht Gegenstand einer Harmonisierung oder Angleichung im Rahmen von Handelsabkommen sein. Die Kompetenz von Vertragsstaaten, im öffentlichen Interesse Regeln und Kontrollmaßnahmen zu erlassen und durchzusetzen, ist ohne Vorbehalt zu sichern. Im öffentlichen Interesse erlassene Regeln und Kontrollmaßnahmen sind vom Anwendungsbereich eines etwaigen Investorenschutzkapitels auszunehmen.
- Verhandlungsführer müssen sicherstellen, dass Maßnahmen zur Um- und Durchsetzung des Vorsorgeprinzips im Rahmen von multilateralen sowie bilateralen Handels- und Investitionsabkommen unverändert möglich bleiben. Gerade bei der Regulierung neuer Technologien dürfen Schutzmaßnahmen im Sinne des Vorsorgeprinzips nicht als Handelshemmnis gelten. Die Verhandlungsführer haben also dafür Sorge zu tragen, dass im Rahmen der regulatorischen Kohärenz Maßnahmen zur Anwendung des Vorsorgeprinzips nicht als Handelshemmnis definiert und somit faktisch unmöglich gemacht werden. In diesem Zusammenhang ist vor allem die „stille“ Schaffung neuer Realitäten durch Vereinbarungen in bilateralen Abkommen aufmerksam zu beobachten, die nach und nach auch die WTO-Regeln unter Novellierungsdruck bringen können.
- Ungeachtet der Unverhandelbarkeit der Souveränität von Nationalstaaten bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips ist eine Stärkung der Ressourcen internationaler Organisationen und Gremien, einschließlich JECFA und Codex Alimentarius, notwendig, die Risikobewertungen oder Gutachten von Maßnahmen zur Lebens- und Futtermittelsicherheit erstellen. Nationale Regierungen müssen ihre finanzielle Unterstützung für internationale Organisationen erhöhen, um die gemeinschaftliche Erarbeitung gesicherter wissenschaftlicher Nachweise und international anerkannter Normen zum Schutz der Verbrauchergesundheit voranzubringen.

2. Hygienepraktiken: „Farm-to-Fork“ muss gelten

Der „Farm-to-Fork“-Ansatz („Vom Erzeuger zum Verbraucher“) erkennt das Potenzial lebensmittelbedingter Gefahren an, die bereits auf der Ebene der landwirtschaftlichen Produktion bestehen können. Es handelt sich um eine integrierte Herangehensweise, um solchen Gefahren so früh wie möglich zu begegnen. Die Lebensmittelhygiene und -sicherheit wird entlang der Lieferkette sichergestellt – von der Urproduktion bis zum Verkaufszeitpunkt. Dieser Ansatz ist fester Bestandteil der EU-Gesetzgebung.

Bei einigen Staaten steht hingegen die Durchführung von Inspektionen und Prüfungen der Enderzeugnisse („End-of-Pipe“) im Vordergrund. Die unterschiedlichen Hygienepraktiken haben zu Auseinandersetzungen im Rahmen des SPS-Abkommens der WTO geführt, das die Anerkennung von gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen als gleichwertig vorschreibt, wenn objektiv nachgewiesen werden kann, dass durch die Maßnahmen das gleiche Schutzniveau für das Erzeugnis erreicht werden kann.

Aus Verbrauchersicht ist jedoch nicht nur das Schutzniveau des Endprodukts maßgeblich, sondern auch das Verfahren, mit dem dieses Niveau über die Nahrungsmittelkette hinweg erreicht wird. Zudem birgt eine bessere Hygienekontrolle zur Eingrenzung der Verbreitung von Bakterien innerhalb der Produktionsketten das Potenzial, einen größeren Nutzen für die öffentliche Gesundheit zu erbringen.

Der vzbv fordert:

- Die EU muss sich zum Ansatz „Vom Erzeuger zum Verbraucher“ als Goldstandard in der Lebensmittelhygiene bekennen. Jede Vereinbarung, die durch ihre

Umsetzung und Durchsetzung zu einer Beschränkung der Hygienepraxis gemäß dem Ansatz „Vom Erzeuger zum Verbraucher“ führt oder den europäischen Markt für Produkte öffnet, die unter weniger strengen Hygienestandards produziert werden, muss abgelehnt werden.

- Der vzbv erkennt an, dass die aus dem Ansatz „Vom Erzeuger zum Verbraucher“ resultierenden Erfordernisse Handelspartner, zum Beispiel aus Entwicklungsländern, vor Schwierigkeiten stellen könnten. Diesen Schwierigkeiten ist durch handelsfördernde Maßnahmen zu begegnen, etwa durch fachliche Ausbildung und Wissenstransfer, um die Umsetzung einer guten Hygienepraxis entlang der gesamten Lieferkette voranzubringen.

3. Verstärkte Kooperation bei der Rückverfolgbarkeit

Die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln über die gesamte Lebensmittelversorgungskette hinweg ist unerlässlich für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher. Zweck des per EU-Verordnung vorgeschriebenen Rückverfolgungssystems ist, schnell effektive Gegenmaßnahmen zu ermöglichen. Dazu zählen gezielte Rückrufmaßnahmen, aber auch ein Informationsaustausch zur Begrenzung der Ausbreitung von Krankheiten und gefährlichen Lebensmitteln sowie der Gewährleistung der Gesundheit und des Vertrauens der Verbraucher.

Die Rückverfolgbarkeit wird als legitimes Ziel im Rahmen des SPS-Abkommens der WTO anerkannt. Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels wurden jedoch in der Vergangenheit immer wieder als handelshemmend angefochten. Das ist aus Verbrauchersicht nicht hinnehmbar. Vielmehr sollten Handelsabkommen die internationale Zusammenarbeit bei der Rückverfolgung von Lebens- und Futtermitteln stärken, die Verbrauchern und Unternehmen zugutekommen kann.

Der vzbv fordert:

- Die in der EU geltenden Rückverfolgbarkeitsregeln dürfen in keinem Fall unterschritten werden.
- Vor dem Hintergrund von Krisen und Skandalen im Lebensmittelbereich sollten die Verhandlungen genutzt werden, um die „Best Practices“ der Rückverfolgung zu identifizieren und gemeinsame Frühwarnsysteme aufzubauen, die sich am höchsten Schutzniveau orientieren (beispielsweise das Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) in Europa).

4. Lebensmittelkennzeichnung: Bekenntnis zur informierten Kaufentscheidung

Der Zugang zu ausreichenden Informationen über die Zusammensetzung von Lebensmitteln, zu Methoden der Produktion und Verarbeitung sowie zu Herstellern und Herkunft ermöglicht Verbrauchern, entsprechend ihrer Präferenzen und Bedürfnisse eine informierte Kaufentscheidung zu treffen. Das Recht des Verbrauchers auf Information erfordert eine verständliche und aussagekräftige Lebensmittelkennzeichnung.

Alle Vorschriften, die nicht das Ziel betreffen, die öffentliche Gesundheit und Sicherheit zu schützen, fallen im Welthandelsrecht unter das TBT-Abkommen, den Regeln zu „Technischen Handelsbarrieren“. Die Kennzeichnung zur Verbraucherinformation wurde zumindest indirekt durch Entscheidungen der WTO als legitimes Ziel anerkannt. Deren Umsetzung darf jedoch laut WTO-Recht nicht „handelsbeschränkender als notwendig“

sein. Faktisch hängt die Umsetzung von der Bewertung von Regulierungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Einschränkung des Handels ab und wurde in der Vergangenheit oft untersagt.

Das Recht des Verbrauchers auf eine informierte Entscheidung ist nicht verhandelbar. Es darf nicht durch Handelsvereinbarungen oder Entscheidungen der WTO eingeschränkt werden. Existierende Verordnungen, wie die zur GVO-Kennzeichnung, der Kennzeichnung von Nährwerten und dem Ursprungsland, die dem legitimen Ziel der Berücksichtigung der Verbraucherentscheidung dienen, dürfen nicht durch das Argument gefährdet werden, dass sie den Handel mehr als nötig einschränken. Dies gilt auch für das Recht des Verbrauchers auf Information in Bezug auf zukünftige technologische Entwicklungen in der Lebensmittelproduktion. Es muss Verbrauchern möglich sein, Informationen zu ihrer Anwendung zu erhalten, ohne dass dies als Handelshemmnis gilt.

Der vzbv fordert:

- Verhandlungsführer müssen jegliche Maßnahmen ablehnen, deren Um- und Durchsetzung den Zugang zu Produktinformationen verwehrt, die Verbraucher für eine informierte Entscheidung benötigen. Um das zu gewährleisten, sollte jede Handelsvereinbarung eine Anlage enthalten, die die zu kennzeichnenden Produkt- und Herstellungseigenschaften sowie den notwendigen Informationsgrad definiert. Eine solche Anlage sollte folgende Aspekte umfassen, aber nicht darauf beschränkt sein: Kennzeichnung des Herkunftslands; Kennzeichnung des Nährwerts; Kennzeichnung der Tierhaltung; GVO- Kennzeichnung.
- Verhandlungsführer müssen sicherstellen, dass die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbraucherinformation auch tatsächlich erfolgt. Regierungen dürfen in der Praxis nicht daran gehindert werden, Kennzeichnungsmaßnahmen einzuführen, die für Verbraucher wesentlich sind zur Ausübung ihres Rechts, informierte Entscheidungen zu treffen. Dafür müssen die bislang rein ökonomischen und administrativen Bewertungen, ob Maßnahmen legitim sind oder den Handel einschränken, um den Faktor „Verbrauchererwartung/Verbraucherschutz“ erweitert werden. Diesbezüglich sollten Verhandlungsführer für eine breite und zeitgleiche Beteiligung aller betreffenden Akteure, einschließlich der Verbraucherorganisationen, zur Beurteilung von Handelseinschränkungen eintreten.

5. Schutz der Verbraucherinteressen als legitimer Faktor für Regulierung

In der EU gilt, dass beim Risikomanagement nicht nur wissenschaftlich gewonnene Ergebnisse der Risikobeurteilung zur öffentlichen Sicherheit und Gesundheit einzubeziehen sind. Es müssen auch „andere relevante Faktoren“ wie Umweltverträglichkeit, Tiergesundheit, nachhaltige Landwirtschaft, Verbrauchererwartung hinsichtlich Produktqualität, faire Informationen und Definitionen der wesentlichen Merkmale der Produkte und ihrer Verarbeitungs- und Herstellungsmethoden berücksichtigt werden.

Das WTO-Recht bietet zwar Spielraum für die Umsetzung regulatorischer Maßnahmen, geht es um den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen. Der Schutz von Verbraucherinteressen ist jedoch bislang nicht als relevantes Ziel anerkannt. Auch bei der Erarbeitung von international einheitlichen Standards durch den Codex Alimentarius werden für das Risikomanagement lediglich die Faktoren berücksichtigt, die „relevant für den Gesundheitsschutz des Verbrauchers und die Förderung von fairen Praktiken im Lebensmittelhandel“ sind.

Der Schutz von Verbraucherinteressen darf in keinem Fall im Rahmen von Handelsabkommen kompromittiert, sondern muss explizit betont werden.

Der vzbv fordert:

- Der Schutz der Verbraucherinteressen muss als relevantes Ziel der technischen Vorschriften in den TBT-Abschnitt jedes Handelsabkommens zwischen der EU und anderen Ländern einbezogen werden. Verbraucherschutz muss ausdrücklich in einer Überarbeitung des TBT-Abkommens in das WTO-Gesetz aufgenommen werden. Die Bundesregierung muss sich dafür bei der EU-Kommission einsetzen.
- Auch in das Risikomanagement, die Standardrichtlinien und Verfahren des Codex Alimentarius ist der Schutz der Verbraucherinteressen als relevanter Faktor ausdrücklich aufzunehmen. Eine angemessene Repräsentation der Verbraucherinteressen ist im Codex-Normungsprozess zu gewährleisten und zu ermöglichen. Auch hier ist die Bundesregierung gefordert.

6. Klarheit und Grenzen bei regulatorischer Kooperation

Ein zentrales Anliegen bei aktuellen Handelsverhandlungen ist die regulatorische Kooperation, also zum Beispiel die Angleichung von Zulassungsverfahren mit dem Ziel der Handelserleichterung. Diese wird unter anderem durch die Äquivalenz-Feststellung und die gegenseitige Anerkennung erreicht.

Der nun in CETA angelegte und mit TTIP diskutierte Ansatz einer regulatorischen Kooperation im Rahmen eines „lebendigen Abkommens“ ist sogar noch weitreichender: Künftig sollen sich Handelspartner über regulatorische Schritte vorab verständigen, um handelshemmende Effekte im Vorfeld zu vermeiden. Das heißt de facto: Handelspartner können ihre Souveränität regulatorisch einzugreifen verlieren, wenn dies als „handelshemmend“ eingestuft wird.

Verbraucher müssen in jedem Fall darauf vertrauen können, dass Lebensmittel, die nicht der EU-Gesetzgebung entsprechen, auch nicht auf den Markt kommen.

Der vzbv fordert:

- Jedes Abkommen mit dem Ziel einer regulatorischen Kooperation muss transparent und unter Beteiligung aller Akteure, einschließlich der Verbraucherorganisationen und anderer Vertreter der Zivilgesellschaft, verhandelt werden.
- Die Öffentlichkeit muss zu den bereits geltenden Vereinbarungen umfassend informiert werden. Empirische Nachweise müssen veröffentlicht werden, die der Feststellung dienen, dass unterschiedliche Maßnahmen oder Kontrollmechanismen zu einem gleichwertigen Schutzniveau und zur Einhaltung von Verbraucherinteressen führen oder dass Konformitätsbewertungen der verhandelnden Vertragsparteien gegenseitig als gleichwertig anerkannt werden können.
- Standards und Verfahren, die fundamental für den Schutz der Verbraucherinteressen und der Gesellschaft sind, müssen identifiziert und im Verhandlungsprozess verteidigt werden. Zwingende Grundlage für die sektorale und horizontale regulatorische Kooperation muss die Beachtung des jeweils höchsten Verbraucherschutzniveaus sein sowie die Orientierung an guter Praxis und guten Kontrollmechanismen.
- Die erweiterte Form der regulatorischen Kooperation im Rahmen eines „lebendigen Abkommens“ darf nicht zur „regulatorischen Fußfessel“ für Nationalstaaten werden,

die schärfere Gesundheits-, Sicherheits-, Verbraucher- und Umweltangelegenheiten einführen wollen, wenn sie es für nötig erachten. Vielmehr müssen „Best Practices“ bei der Herstellung von Lebensmitteln und Kontrollmechanismen ausgetauscht und gefördert werden, um die Gesundheit, Sicherheit und das ökonomische Wohlergehen der Bevölkerung zu verbessern sowie die Umwelt und andere grundlegende Rechte zu schützen.

- Regulatorische Kooperation darf weder de jure noch de facto parlamentarische Befugnisse aushöhlen und nicht zu einer Überrepräsentation der Interessen von Wirtschaft und Handel bei Entscheidungsfindungsprozessen führen. Regierungen sind dafür verantwortlich, zivilgesellschaftlichen Organisationen ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit diese ihren partizipatorischen Verpflichtungen nachkommen können.

7. Freier Handel braucht Grenzen und Korrektive

Die Zunahme des Handelsvolumens, das durch Freihandelsabkommen ermöglicht wird, hat Auswirkungen auf Methoden und Praktiken der Lebensmittelproduktion, Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit, auf Ernährungsmuster der Verbraucher sowie die Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit von Lebensmittelsystemen.

Gleichzeitig umfasst die neue Generation von Freihandelsabkommen nahezu jeden Wirtschafts- und Lebensbereich. Durch die immer weitere Ausdehnung der Verhandlungsthemen unter dem Label „Handelsabkommen“ nehmen die Überschneidungen und Zielkonflikte mit anderen Politikfeldern zu, ohne dass deren Entscheidungsträger eine steuernde Funktion in den Verhandlungen hätten.

Der vzbv fordert:

- WTO-Verhandlungen sind dem Abschluss von bilateralen Abkommen vorzuziehen. Eine einheitliche Welthandelsordnung im Rahmen der WTO bietet ein großes Maß an Rechtssicherheit und Eindeutigkeit und ist unter der Voraussetzung, dass die Interessen aller beteiligten Nationalstaaten und gesellschaftlichen Akteure berücksichtigt werden, einer Vielzahl an bilateralen Handelsabkommen vorzuziehen. Auch eine Beteiligung gesellschaftlicher Akteure am Verhandlungsprozess kann vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen eher gewährleistet werden.
- Die derzeit vorgeschriebenen „Sustainability impact assessments“ der EU müssen ihrem Namen gerecht und konsequent auf Handelsabkommen angewandt werden: Die Bewertungen müssen auf vergleichbaren und standardisierten Kriterien basieren und sowohl vor Verhandlungsbeginn als auch auf Basis von Zwischenergebnissen und in regelmäßigen Abständen nach Abschluss der Verhandlungen verpflichtend durchgeführt werden. Im Lebensmittelbereich müssen die genannten Bereiche abgedeckt werden. Eine Befassung mit den Ergebnissen der Impact Assessments (und gegebenenfalls den Anpassungen der Handelspolitik) muss verbindlich sein.
- Freier Handel ist ein wesentliches Ziel der aktuellen Wirtschaftspolitik. Handelspolitik darf allerdings nicht die alleinige Zuständigkeit einschlägiger Handels- und Wirtschaftsressorts sein. Allen relevanten Ressorts muss eine angemessene Verhandlungszuständigkeit eingeräumt werden.