

Zwischen Tradition und Globalisierung
Beiträge zur 9. Wissenschaftstagung
Ökologischer Landbau
Band 2

Universität Hohenheim,
20.-23. März 2007

Hrsg.: S. Zikeli, W. Claupein, S. Dabbert, B. Kaufmann, T. Müller und A. Valle
Zárate

INHALTSVERZEICHNIS

Teil: Begutachtete Beiträge in Symposien

Symposium: <i>Revision der EU-Verordnung 2092/91 – Welche Unterstützung kann und soll die Forschung geben?</i> / Vorträge / Poster

Stakeholder-Partizipation: Zum Überarbeitungsprozess der EU-Öko-Verordnung
A. Zorn, C. Eichert und S. Dabbert963

Analysis of differences between EU-regulation 2092/91 related to other standards – Potentials for harmonisation, simplification and regionalisation
O. Schmid, B. Huber, K. Ziegler, G. Hansen Jens and G. Plakolm.....967

**Stakeholder-Partizipation:
Zum Überarbeitungsprozess der EU-Öko-Verordnung**

**Stakeholder participation:
On the revision process of the EU Organic regulation**

A. Zorn¹, C. Eichert¹ und S. Dabbert^{1,2}

Keywords: development of organic agriculture, guidelines and control, participation

Schlagwörter: Entwicklung Ökolandbau, Richtlinien und Kontrolle, Partizipation

Abstract:

This paper analyses the revision process of the EU Organic Regulation (EC) No. 2092/91. The first version of the revision of EU organic regulation was largely developed without direct consultations with organic sector associations. This is certainly one of the reasons for the vehement criticism confronting the EU Commission in spring 2006. The concept of good governance can be helpful to judge the revision process from a broader perspective. In light of good governance, the principle of stakeholder involvement in the revision of the regulation has not always been adequately considered. From the authors point of view this principle should be a key principle in the further revisions.

Einleitung und Zielsetzung:

Im Herbst 2005 hat die EU-Kommission den Entwurf einer neuen EU-Öko-Verordnung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der erste Entwurf der neuen Verordnung, die die EU-Verordnung 2092/91 und deren Folgeverordnungen ersetzen soll, hat im Öko-Sektor – auch in Deutschland – erhebliche Kritik hervorgerufen. Für den europäischen Öko-Sektor mit einem geschätzten jährlichem Umsatz von 10,5 bis 11 Milliarden € (für das Jahr 2003) ist die Bedeutung dieser Verordnung kaum zu überschätzen, stellt sie doch die entscheidende rechtliche Grundlage für Produktion, Verarbeitung und Handel dar.

Methoden:

Ausgangspunkt des vorliegenden Papiers war ein Workshop im Rahmen des EU-Projektes ORGAP, der führende Repräsentanten des deutschen Ökosektors im März 2006 in Berlin zusammen führte. Ziel des Workshops war es u. a., die Synergien und Konflikte zwischen nationalem und dem Europäischen Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau zu diskutieren. Die breite und durchgehende Ablehnung der Revision der EU-Öko-Verordnung durch den deutschen Öko-Sektor war Anlass, den Prozess der Erstellung der EU-Öko-Verordnung vor dem Hintergrund der Prinzipien des Good Governance, die die EU-Kommission als Maßstab für eigenes Handeln entwickelt hat, zu beleuchten. Methodisch stellen wir auf der Grundlage der Analyse verschiedener Dokumente, der o. g. Workshop-Ergebnisse sowie der Beobachtung wichtiger Ereignisse (z.B. Stakeholder-Konferenz im März 2006 in Brüssel) den Entwicklungsprozess der EU-Öko-Verordnung dar und

¹Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre, Universität Hohenheim (410a), 70593 Stuttgart, Deutschland

²Dieser Beitrag basiert in Teilen auf EICHERT et al. (2006): Stakeholder-Partizipation und Stakeholder-Protest: Zur geplanten Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung. In: Agra-Europe, Heft 18/2006 und ZORN et al. (2006): Stakeholder participation and stakeholder protest: On the planned revision of the EU Organic regulation. In: Posterpräsentation Joint Organic Congress, Odense.

kontrastieren diesen mit den Maßstäben, die die EU sich selbst für Good Governance gesetzt hat.

Ergebnisse und Diskussion:

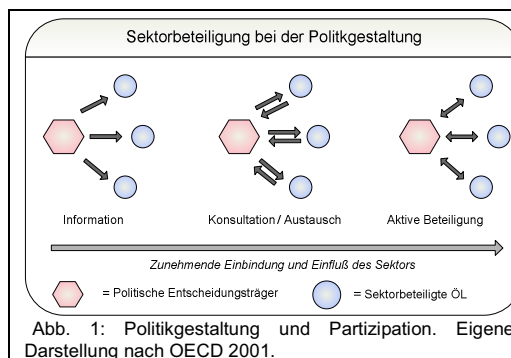
Die EU-Kommission hat sich 2001 u.a. aufgrund der von ihr wahrgenommenen „Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern“ veranlasst gesehen, in einem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (EC 2001) Governance-Grundsätze festzuschreiben. Die Einbindung aller Akteure bzw. Stakeholder in den Rechtssetzungsprozess (Partizipation) ist dabei ein wichtiger Grundsatz.

Die 5 Prinzipien der Good Governance der EU, die auch der Verankerung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dienen, lauten:

- **Offenheit:** Institutionen sollen offener und verständlicher arbeiten
- **Partizipation:** Stärkung von Partizipation von der Politikformulierung bis hin zur Implementierung politischer Programme
- **Verantwortlichkeit:** klare Verteilung von Rollen und Verantwortungen
- **Wirksamkeit:** klare Ziele, Evaluierung, Subsidiarität
- **Kohärenz:** keine Widersprüche in strategischen Programmen und zwischen der Arbeit von Institutionen (lokal, regional, national, supranational)

Betrachtet man den Rechtssetzungsprozess im Hinblick auf das Prinzip Partizipation – die Einbindung der Akteure des Öko-Sektors –, so zeigt sich, dass dieses Kriterium zu Beginn des hier betrachteten politischen Prozesses wenig beachtet wurde. Dieser Umstand ist gewiss eine der Ursachen für die vehemente Kritik die der EU-Kommission Anfang des Jahres 2006 entgegenschlug.

Eine praktikable Einordnung der unterschiedlichen Ebenen der Einbindung von Bürgern bzw. Stakeholdern in politische Prozesse gibt die OECD (2001). Diese unterscheidet zunächst zwischen Information als einseitiger und der Konsultation als wechselseitiger Beziehung. Die weiteste Einbindung erfolgt bei der aktiven Beteiligung der Betroffenen in einer gleichberechtigten, partnerschaftlichen Beziehung.



Stakeholder-Einbindung und EU-Öko-Verordnung

Die vorgeschlagene Neufassung der EU-Öko-Verordnung ist eine konkrete Umsetzung des im Jahr 2004 beschlossenen Europäischen Aktionsplans für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau. Die Ausformulierung des Europäischen Aktionsplanes erfolgte auf der Grundlage einer aktiven Beteiligung des Sektors und der allgemeinen Öffentlichkeit. Der Prozess hin zu einem gesamteuropäischen Aktionsplan war folglich durch den häufigen Austausch von Ideen und Kenntnissen mit den Sektorbeteiligten geprägt.

Dieser von der Anlage her partizipative Prozess besitzt gerade im Politikbereich Ökologischer Landbau tiefere Bedeutung, da der Sektor historisch staatsfern entstanden, organisiert und institutionalisiert war.

Seit Einführung der EU-Verordnung im Jahre 1991 besitzt der Ökologische Landbau eine „europäische Dimension“. Damit wechselte die Definitionsmacht über das, was ökologischer Landbau ist, in die Hand von Politik und Administration. Im Verlaufe der Entwicklung hatte allerdings der Sektor maßgeblichen Einfluss bei den häufigen Weiterentwicklungen der Verordnung. Ganz offensichtlich ist es seit 1991 so, dass im Rahmen der Weiterentwicklung der bisherigen EU-Öko-Verordnung staatliches Handeln und nichtstaatliche Initiativen miteinander sinnvoll verknüpft wurden. Zwar gab es manche Kritik im Detail, aber grundsätzlich hatten sich Sektor und Politik auf einen konstruktiven Zusammenarbeitsprozess eingelassen, der von beiden Seiten akzeptiert wurde.

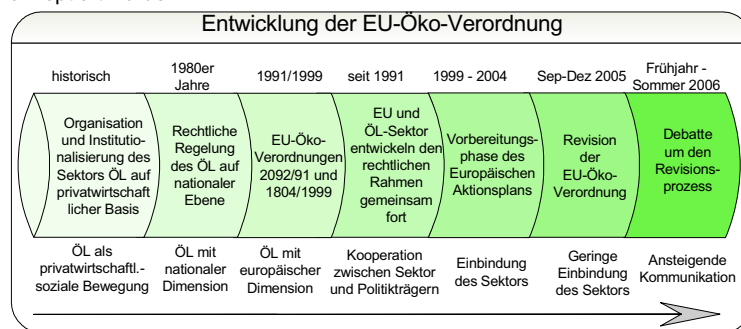


Abb. 2: Die Entwicklung der EU-Öko-Verordnung. Eigene Darstellung.

Die Diskussion um die neue Verordnung für den Ökologischen Landbau wirft allerdings die Frage auf, ob die Kommission ihrem eigenen Anspruch nach einer „gemeinsamen Anstrengung“ von Politik und Sektor gerecht wird oder ob eine Abkopplung von der Bewegung des Ökologischen Landbaus erfolgt, die maßgeblich zu dessen Entwicklung beigetragen hat.

In dem 2004 beschlossenen Europäischen Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau beziehen sich zahlreiche Aktionen auf die Gesetzgebung, die definiert was unter ökologischem Landbau zu verstehen ist. Daher sehen wir diesen Punkt als Ausgangspunkt des aktuellen Politikprozesses an. Im September 2005 wurde ein Arbeitsdokument zur neuen EU-Öko-Verordnung veröffentlicht mit der Bitte an die Mitgliedsländer und die Interessenvertreter, dieses innerhalb von drei Wochen zu kommentieren. Im Dezember 2005 wurde bereits der erste Entwurf der neuen Verordnung vorgestellt.

In der Folgezeit der Entwurfsveröffentlichung entwickelte sich breite Kritik (IFOAM 2006). Auf Initiative der IFOAM-EU-Gruppe und den Berichterstatern des Europäischen Parlaments für die Revision (M. H. Aubert) bzw. für die Kennzeichnung und Kontrolle ökologischer Produkte (F. W. Graefe zu Baringdorf) fand Ende März 2006 in Brüssel eine Stakeholder-Konferenz statt, bei der sich ein Vertreter der Kommission der Diskussion um die Revision der EU-Öko-Verordnung stellte.

In der Folge entwickelte die österreichische Ratspräsidentschaft einen ersten überarbeiteten Entwurf mit leichten Veränderungen und im Juni gemeinsam mit der nachfolgenden finnischen Präsidentschaft einen zweiten überarbeiteten Entwurf. Die Entwicklung der neuen EU-Öko-Verordnung ist in Tab. 1 übersichtlich dargestellt.

Tab. 1: Revision der EU-Öko-Verordnung: Zentrale Schritte des Politikprozesses.

Verlauf	Inhaltliche Entwicklung
06/2004	Vorstellung des Europäischen Aktionsplans für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau mit der Absicht, die EU-Öko-Verordnung zu überarbeiten
09/2005	Kommission veröffentlicht Arbeitsdokument der neuen Verordnung mit der Bitte um Kommentierung
12/2005	Kommission veröffentlicht den Entwurf der überarbeiteten Verordnung (KOM(2005)671)
01/2006	Absicht der österreichischen Ratspräsidentschaft, den Entwurf innerhalb von 6 Monaten zu verabschieden
03/2006	Konferenz mit Sektorbeteiligten in Brüssel auf Einladung von EP-Berichterstattern und der IFOAM-EU-Gruppe
04/2006	Österreichische Präsidentschaft veröffentlicht überarbeiteten (2.) Entwurf
06/2006	Österreichische Präsidentschaft präsentiert gemeinsam mit der nachfolgenden finnischen Präsidentschaft einen neuen (3.) Entwurf der EU-Öko-Verordnung
09-11/2006	Wiederaufnahme von Treffen der Ratsarbeitsgruppe Wunsch der finnischen Ratspräsidentschaft, bis November 2006 eine Einigung zu erzielen

Zieht man die Definition und Grundsätze der OECD (2001) zur Stakeholder-Einbindung heran, kann man die Entwicklung des EU-Aktionsplans als partnerschaftliche Zusammenarbeit ansehen. Die darauf folgende Umsetzung des Aktionsplanes und die Gestaltung der neuen EU-Öko-Verordnung war zunächst ein Prozess, der die Einbindung der Betroffenen weniger stark verfolgte. Zwischenzeitig hat sich die Politik von der schnellen Verabschiedung der neuen Verordnung distanziert und setzt auf verstärkte Kommunikation und eine bessere Einbindung der Sektorbeteiligten.

Schlussfolgerungen:

Unter dem Strich lässt sich festhalten, dass durch den Kommissions-Entwurf keine staatliche Fremdbestimmung durch Ausschalten des Öko-Sektors stattgefunden hat. Vielmehr zeigen sich – auch als Ergebnis der Proteste und der erfolgreichen Interessenvertretung – positive Ansätze für eine gemeinsame Anstrengung, den Ökolandbau voranzubringen. Belege sind das Stakeholder-Meeting im März 2006 in Brüssel, die Überarbeitungen des ersten Verordnungsentwurfes, mehrere Besprechungen der EU Generaldirektion Landwirtschaft mit Vertretern des privaten Sektors und auch der veränderte Zeitplan, der die verstärkte Einbindung der Beteiligten ermöglicht.

Literatur:

EC (2001): Europäisches Regieren – ein Weissbuch. http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf, (Abruf 10.04.2006).

OECD (2001): Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF#search=%22oecd%202001%20citizens%20as%20partners%22>, (Abruf 10.04.2006).

IFOAM (2006): IFOAM Rundbrief Nr. 13, Extra-Ausgabe, Juli 2006. http://www.gfrs.de/vo-entwurf/ifoam_eu_revision_newsletter2006-07.pdf#search=%22lena%20wietheger%22, (Abruf 09.10.2006).

Analysis of differences between EU regulation 2092/91 related to other standards – Potentials for harmonisation, simplification and regionalisationO. Schmid¹, B. Huber¹, K. Ziegler¹, G. Hansen Jens² and G. Plakolm³**Keywords:** guidelines and control, development of organic agriculture, EU Regulation 2092/91**Abstract:**

An analysis is made of the differences between the EU regulation 2092/91 and selected organic standards as well as national governmental rules as part of an EU-funded research project on the revision of this regulation. The results show that many differences have specific justifications, influenced by specific national or regional circumstances or policies. The possible impacts/conflicts of the differences on consumer/public perception, trade and on the organic farming principles are explored. Main potentials for harmonisation, simplification and regionalisation of the EU regulation for organic food and farming are identified in the following areas: labelling, seeds, fertilising, pest and disease control, wild plants, animal feed, processing, biodiversity and contamination with pesticides/GMO.

Introduction:

Although the EU Regulation 2092/91 for Organic Agriculture exists since 15 years, its implementation in the Member States still varies. Private standard-setting organisations and some governments within and outside the EU have long-established organic standards, which in some areas are more detailed and/or more demanding than the EU regulation. The revision process of EU regulation 2092/91 is an opportunity to reflect the potentials for harmonisation, simplification and regionalisation of the rules.

Methods:

The differences of various standards were analysed based on the Organic Rules database (www.organicrules.org). The source data were submissions from standards experts for the relevant private, governmental or international standards in 17 countries. The submissions consist of a brief summary of each standard's requirements, description of the differences and their justifications compared to the EU Regulation 2092/91. Each submission was categorized into subject areas. Furthermore the differences were grouped according to the four ethical principles of the International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) of health, ecology, fairness and care. These represent an expression of the shared value base of organic agriculture, partly considered as well in the draft for a new Council regulation for organic food and farming (December 2006). The submissions were double-checked for consistency and language by the University of Wales and by the authors, avoiding biased comments. The authors then analysed compliance with and differences to EU Regulation 2092/91 as well as potentials for harmonisation, simplification and regionalisation. Harmonisation was defined as a process to amend one standard or a group of standards in order to achieve equivalence among them, based on agreed common principles. The need of harmonisation was considered as high, when potential strong conflicts were identified regarding consumer/public

¹Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Socio-Economic Division, Ackerstrasse, 5070 Frick, Switzerland, otto.schmid@fibl.org

²Danish Research Centre for Organic Farming (DARCOF), Denmark

³Bundesanstalt für alpenländische Landwirtschaft (BAL), Austria

perception, trade distortions and/or organic principles based on the expert justifications or literature.

In the analysis, simplification has been referred to as the process of reducing the wording in EU Regulation 2092/91 to simple phrases or by grouping related topics in one section but also by simplifying the content such as reducing derogations.

The term regionalisation was used in this analysis for items, which should be ruled by the national authorities or private standard setters since they are linked to local constraints caused by geography, climate, tradition, agriculture structure or governmental regulations and incentives. Such an approach is foreseen in the proposed draft for a new Council regulation for organic food and farming (December 2006, Chapter 4 Flexibility – Article 16 exceptional production rules).

The analysis focussed on production standards. Implementation rules and inspection issues are not covered, as these are usually not described in the standards and are often not available in the public domain (e.g. for inspection).

Results and Discussion:

In total, there were 735 submissions (of which 714 differences) on standards in 17 countries (16 from Europe and USA) and 3 international standards (IFOAM, Codex Alimentarius, and Demeter International) in the organic rules database by the end of December 2006. 34 standards were analysed. Because the European Regulation is the legal framework for all member states, European private or national standards cannot be less restrictive or more flexible than the EU regulation. However the EU Regulation allows variations for livestock requirements and these variances are indicated in the database.

Some national governmental standards, e.g. the French, Danish or Swiss ones, contain additional requirements based on specific national legislation and policies or due to specific consumer or general public concerns. Private standards and national governmental rules show different degrees of detail. Some of the standards or specific areas in these standards have more detailed rules but not necessarily always more restrictive ones compared to the EU Regulation. Many differences (>30) are found in standards from countries with a long tradition of organic farming such as Austria, Germany, Sweden, Switzerland or the UK whereas standards in some of the new Member States did not show many differences, which may be due to the early stage of development of the organic market (e.g. processing). In general many standards are more detailed in areas which are not covered in the EU Regulation (e.g. wine, aquaculture, care of environment, non-food, etc.).

The analysis of specific thematic areas followed the structure of the EU Regulation 2092/91. It revealed mostly differences of a technical nature. In the field of crop production there were 206 submissions. 54 submissions covered special production standards. Most of the differences related to fertiliser use (72 submissions) and conversion (38 submissions). Regarding the list of permitted substances a considerable number of differences related to fertilisers and soil conditioners (31 submissions) as well as to substances for pest and disease control (25 submissions). In the field of animal husbandry (294 submissions) areas like livestock housing (76), livestock feed (70) and livestock husbandry (58) play a key role in most standards. Regarding the origin of animals (15) there appear to be few differences to or deviations from the EU Regulation. 56 differences referred to bee keeping and 12 to aquaculture, the latter is not regulated in 2092/91. Processing is also an area with a high number of differences, in particular with regard to specific processing rules (22) and processing inputs (16). In the area of environmental impacts there are an even higher number of submissions: Soil protection (28), protection against contamination (25), nature conservation and habitats (22). The database was designed in such a

way that the experts could relate each justification for a difference to principles of the organic agriculture movement. Most of the submissions related to the principle of health (382), with fewer submissions relating to the principles of ecology (269), fairness (262) and care (251).

Based on the analysis of differences the following specific recommendations have been elaborated for consideration in the revision process of the EU Regulation for areas where a significant number of differences (> 10 standards and/or 3 countries) were found. Only those differences which led to or indicated areas of strong conflict with consumer/public perceptions, with trade implications and with the organic principles, were considered as areas of high importance (at least in two areas ++). These areas are summarised (Tab. 1) and described below.

Tab. 1: Analysis of differences between selected standards and EU Regulation 2092/91, their impact and potential for harmonisation, simplification and regionalisation based on database www.organicrules.org (End of December 2006).

DIFFERENCES	No. of differences (No countries, total of 17)	Impact on/conflicts with:			Potential for:		
		Cons.	Trade	Org Princ.	Harm	Simp	Reg
Labelling	20 (7)	++	++	+	yes	yes	no
Conversion plant production	37 (11)	+	++	+	yes	yes	yes
Seeds and seedlings	12 (3)	-	++	++	yes	yes	yes
Fertilising	70 (11)	+	++	++	yes	yes	yes
Pest and disease control	13 (7)	++	++	++	yes	no	yes
Collection of wild plants	14 (7)	++	+	++	yes	no	no
Greenhouse / perennials	54 (7)	-	++	+	yes	no	yes
Conversion animals	40 (11)	-	+	+	yes	no	no
Origin of animals	15 (6)	+	+	+	partly	no	no
Animal feed/Animal nutrition	70 (12)	++	++	++	yes	yes	yes
Animal husbandry transport	58 (10)	+	+	+	no	no	no
Aquaculture	12 (8)	+	+	+	yes	no	no
Processing	32 (10)	++	++	+	yes	no	yes
Soil and water conservation	13 (8)	+	+	++	yes	no	yes
Biodiversity and landscape	16 (6)	+	++	++	yes	no	yes
Contamination	15 (8)	++	++	++	yes	no	yes

Abbreviations: Cons. = consumers; Trade = Trade distortion; Org Princ. = Organic Principles
Harm = Harmonisation; Simp = Simplification; Reg = Regionalisation
Impact on /conflicts with: - none + minor ++ strong.

Labelling:

It is recommended to simplify the rules by eliminating the labelling category for products with 70-95% (as proposed by the EU council and commission, Dec. 2007).

Seeds:

Within the EU there is a need for harmonisation of policies for issuing seed authorisations by the Member States and for making the national annual reports on seed derogation regime by providing detailed templates for preparation and criteria on the required items of data.

Fertilisation and soil fertility:

It is recommended to harmonise and to limit the intensity of fertiliser use by setting an upper limit not only for manure but for all nitrogen-rich fertilisers. Recommended are clear criteria for crop rotations and conditions for the composition (peat) and the use of substrates (avoid soil-less cultivation systems). These specifications could be subject to regional variations.

Plant pests, disease and weed control:

Most important for reducing variations is the harmonisation of the general process for the admission of substances for pest, disease and weed control. However this is an issue outside "organic" regulation.

Collection of wild plants:

It is recommended to further define sustainable collection of wild plants by defining criteria for collectors and organisers and for documentation requirements.

Feed:

Feeds listed in Annex II C should be further restricted and limited to some high-protein feed components to avoid unfair competition in the transition period until 2012. Derogations could be handled at a regional level.

Processing:

The list of additives and processing aids should be continuously harmonised at both international and EU level. However rules for product groups, which define in detail which processing technology/method may be used should be left to the private sector, e.g. by developing a common code of practice.

Biodiversity and landscape:

Harmonisation is recommended. A paragraph with criteria should be inserted in the future EU Regulation implementation rules, which underlines the importance of natural refuges in terms of enhancing biological diversity within the whole organic farming system and the importance of dedicating a certain share of land to such areas. Appropriate regional implementation however is needed.

Contamination with pesticides/GMO:

Harmonisation is recommended in the area of prevention of contamination in agriculture, e.g. by establishing buffer zones and wind breaks and common monitoring procedures per type of contamination.

Conclusion:

The variations between the EU Regulation, governmental rules and private-sector standards do not concern basic/fundamental requirements; i.e. there is a general agreement on the concept of organic agriculture within the EU. Differences are rather in technical aspects at the implementation level.

Harmonisation is recommended firstly on the international level with the Codex Alimentarius Guidelines and the IFOAM International Norms. Many of the private national standards as well as governmental regulations provide indications of ways to handling and reducing derogations. They give also indications of the potential for stricter requirements, since they have already been implemented successfully. Simplification of the EU Regulation would be possible by reducing derogations or providing clearer criteria for derogations. The analysis showed possibilities for more regional flexibility, as foreseen in the revision process of EU Regulation 2092/91 (e.g. for seed and feed where non-availability is documented).

In addition to the general conclusions regarding harmonisation it should be mentioned that it is not just a question of other rules being needed but of developing supporting projects, better communication, more transparency and cooperation in the crucial areas. Equivalence and sustainability should be the two main goals, rather than identical rules and standards.

References:

Schmid O. et al. (2007): Analysis of EEC regulation 2092/91 in relation to other national and international organic standards. Report (Deliverable D 3.2). EEC 2092/91 (Organic) Revision project, www.organic-revision.org.