

Umsetzung der EG-Öko-Verordnung

Gleichwertigkeit statt Gleichschaltung

Die unterschiedliche Umsetzung der EG-Öko-Verordnung in den Ländern der Europäischen Union kann zu Wettbewerbsverzerrungen und Imageschäden führen. Aber nicht mehr Vorschriften, sondern eine bessere Kommunikation mit den Akteuren und mehr Transparenz sind gefragt. **Von Otto Schmid**

Auch nach bald 15 Jahren ist in einzelnen Bereichen die praktische Umsetzung der Verordnung 2092/91 EWG (EG-Öko-Verordnung) in den EU-Mitgliedstaaten noch sehr uneinheitlich. Das gilt insbesondere nach dem Beitritt der neuen Mitglieder zur Europäischen Union 2004. Angesichts des unterschiedlichen Entwicklungsstandes des biologischen Landbaus in den einzelnen Ländern ist das nicht erstaunlich. Allerdings stellt sich die Frage, in welcher Situation eine uneinheitliche Umsetzung sinnvoll ist und wann sie zum Problem wird.

Warum bestehen Unterschiede in der Umsetzung?

Unterschiede in der Umsetzung hängen oft mit den verschiedenen ökonomischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen für den ökologischen Landbau, den rechtlichen Bedingungen für die gesamte Landwirtschaft, den jeweiligen landwirtschaftlichen Strukturen sowie Klima- und Bodenbedingungen zusammen. Beispiele sind regionaltypische Betriebstypen wie Wanderweide im Mittelmeerraum und Alpbewirtschaftung im Alpenraum oder auch die bisher unterschiedliche allgemeine Betriebsmittelzulassung in einzelnen Ländern (Neembaum-Extrakt zum Beispiel ist in Frankreich und Großbritannien nicht zugelassen).

In direktem Zusammenhang mit der EG-Öko-Verordnung stehen die nachfolgenden Umsetzungsunterschiede:

- ▶ Im Bereich Tierhaltung, der durch die Verordnung 1804/99 geregelt wird, wurde den Mitgliedstaaten ausdrücklich zugestanden, abweichende strengere Regelungen zu erlassen. Unterschiede zeigen sich vor allem bei der Regelung des konventionellen Futterzukaufes, der hofeigenen Futtergrundlage, beim Tierzukauf, bei den Stalldefinitionen (zum Beispiel bei den neuen Hühnerhaltungssystemen), bei den Auslaufvorschriften etwa für die Endmast und für ältere Stiere sowie bei den maximalen Besatzzahlen (EU-SAFO-

Netzwerk-Projekt, www.safonetwork.org). Eine Rolle spielt auch, dass zum Zeitpunkt der Einführung der Tierhaltungsverordnung die Vorschriften in privatrechtlichen Bio-Richtlinien bezüglich des Tierwohls noch wenig entwickelt waren.

- ▶ Einige Bereiche sind in der EG-Öko-Verordnung gar nicht geregelt, wie Fischzucht, Weinbereitung, der Nicht-Lebensmittelbereich und der Anhang 6 für die tierischen Verarbeitungsprodukte.
- ▶ Wenig konkrete Regelungen in der Verordnung müssen durch nationale Kontroll- und Zertifizierungsstellen interpretiert oder in privaten Richtlinien umgesetzt werden. Festlegungen wie Verwendung „angepasster“ Rassen und Sorten, Verzicht auf Hofdünger „aus industrieller Tierhaltung“, „ein Maximum“ an Weidegang, „nicht systematisches“ Enthornen lassen Interpretationsspielraum und sind schwierig zu kontrollieren.
- ▶ Unterschiede gibt es auch in Bereichen, welche nur durch relativ aufwändige und vielfach private Vorleistungen umgesetzt werden können, zum Beispiel bei der Schaffung von Saatgutdatenbanken oder Betriebsmittellisten. In der Praxis finden wir bei den Saatgutdatenbanken eine große Spannweite von nicht existent bis hin zu der sehr weit ausgebauten transnationalen Datenbank www.organicXseeds.com oder den nationalen Saatgutdatenbanken in Österreich. Außerdem handhaben die nationalen Kontrollstellen Ausnahmewilligungen bei den zu kontrollierenden Betrieben sehr unterschiedlich. Bisher haben nur wenige Länder, zum Beispiel die Niederlande und die Schweiz, einen Anhang für Arten und Unterarten mit länderbezogenem Bio-Saatgutangebot erstellt.
- ▶ In einzelnen Ländern wurden aus Rücksicht auf starke Interessen von Bevölkerungs- oder Interessengruppen wie Tierschutz- oder Verbraucherorganisationen strengere Regelungen bestimmter Bereiche vorgenommen. Das gilt etwa für die Nichtverwendung von Kupfer in den Niederlanden, die Nichtzulassung von Nitrit in Fleischwaren in Dänemark oder

die vorübergehende Nichtverwendung von Tierkörpermehlen als Düngemittel während der BSE-Krise in der Schweiz und in Großbritannien. Oft gelten dann solche Einschränkungen für die ganze nationale Landwirtschaft, etwa in Schweden, wo elektrische „Kuhtrainer“ nicht im Stall zugelassen sind, oder bei Umweltauflagen bezüglich der Düngerausbringung.

Wann wird die unterschiedliche Umsetzung zum Problem?

Dass sich der Bio-Landbau wieder stärker an seinen Grundprinzipien orientieren sollte, kommt in den derzeit stattfindenden Diskussionen in der IFOAM und im Rahmen des laufenden EU-Forschungsprojektes „Organic Revision – Research to support revision of the EU regulation on organic agriculture“ deutlich zum Ausdruck (www.organic-revision.org). Daraus dürfte sich auch eine stärkere regional angepasste Umsetzung ergeben. Jedoch erfordert eine standortangepasste oder standortgemäße Landwirtschaft nicht unbedingt unterschiedliche Regelungen, solange diese den notwendigen Freiraum für regional angepasste Umsetzungen ermöglichen.

In folgenden drei Fällen treten bei einer unterschiedlichen Umsetzung der EG-Öko-Verordnung in den verschiedenen Ländern und Regionen größere Probleme auf:

1. Wenn es bei den Verbrauchern zu Unsicherheit und Misstrauen kommt, ob Bio auch wirklich noch Bio ist. Wenn die

Diskrepanz zwischen den Verbrauchererwartungen und der Realität zu groß wird, kann dies zu schwer wiegenden Imageproblemen für Bio-Produkte und den Bio-Landbau führen. Das trifft insbesondere dann zu, wenn es zu einer vereinfachten Darstellung in der Presse kommt. Im Unterschied zu früher wird der Bio-Landbau heute viel stärker an seinem eigenen Anspruch gemessen.

Nachvollziehbare Differenzierungen innerhalb des Bio-Landbaus sind kein Problem, solange Bio in seiner Ganzheitlichkeit wahrgenommen wird und es nicht zu einem „Label-Salat“ kommt.

2. Wenn Wettbewerbsverzerrungen entstehen, die zu deutlichen Kostenvorteilen oder -nachteilen führen. Dies ist der Fall, wenn aufgrund von Ausnahmegewilligungen anstelle von biologischem Saatgut konventionelles mit geringeren Kosten und höherem Ertrags- und Vermarktungspotenzial verwendet werden kann oder wenn anstelle von biologischen Futtermitteln konventionelle Futterkomponenten eingesetzt werden dürfen. Zweifelsohne verschärft sich bei steigenden Absatzproblemen und größerem Kostendruck der Wettbewerb und damit auch die Gefahr von Missbrauch.
3. Wenn für Produzenten und Verarbeiter keine klare Linie in der Umsetzung der EG-Öko-Verordnung erkennbar ist, Fristen immer wieder verlängert werden oder Rechtsunsicherheit besteht. Dies kann zu willkürlichen Kontrollentscheidungen führen oder die Akteure demotivieren und sie veranlassen auszusteigen.

Tabelle: Unterschiede in der Umsetzung der EG-Öko-Verordnung und Konsequenzen

Bereich	Unterschiede in der Umsetzung der EG-Öko-Verordnung	Grad der Abweichung	Imagerisiko bei Konsumenten	Wettbewerbsverzerrung
Umstellung	▶ Definition Betriebseinheit etc.	x	–	x(x)
Kenzeichnung	▶ Herkunft, Verarbeitungsverfahren	x	x	–
Pflanzenbau				
Saatgut / vegetatives Vermehrungsmaterial	▶ Unterschiede zwischen Länder-Datenbanken und Praxis der Ausnahmegewilligungen*	xx	–	xx
Sonderkulturen	▶ Einschränkungen beim Torfeinsatz, bei Substratverwendung und gedecktem Anbau (Heizung)* ▶ Bodenbedeckung bei mehrjährigen Kulturen*	xx x	x –	x x
Pflanzenschutzmittel	▶ Kupfereinsatz (zum Teil national und in privaten Richtlinien stärker eingeschränkt) ▶ Mittelzulassung (meistens in der allgemeinen nationalen Zulassungspraxis begründet)	x xx	x x	x x
Tierhaltung				
Haltungssysteme	▶ Definition und Anforderungen Hühnerställe (z. B. Volliere / Mehretagen-Ställe) ▶ Auslauf für Endmast (nur in einzelnen Ländern Pflicht)	xx x	– x	x x
Fütterung	▶ Umsetzung Bio-Fütterregelung (Verfügbarkeitsnachweis) ▶ zugelassene Futterkomponenten (z. B. Vitamine, synthetische Aminosäuren)*	xx x	x x	xx x
Tierzukauf / -zucht	▶ Regelung Zukauf von Tieren (z. B. kein Zukauf konventioneller Tiere für Mast)*	x	x	x(x)
Tierbehandlung / Tiermedizin	▶ Wartefristen nach Medikamenteneinsatz ▶ zootechnische Maßnahmen (z. B. Kastration bei Schweinen)	x x	x x	x x
Verarbeitung				
Zusatzstoffe	▶ Verarbeitung tierischer Produkte ungeregelt*	xx	xx	xx
Verarbeitungsmethoden	▶ ungenaue Definitionen bei Verarbeitungsmethoden (z. B. Ionenaustauscher, Rekonstitution)*	x	–	x
Kontrolle				
Rückstandsrisiken (Pestizide, GVO)	▶ Separierung in Futtermühlen ▶ Handhabung der Aberkennung bei Rückstandsproblemen	xx xx	x xx	xx xx

xx: groß | x: gering | –: kein | * in einzelnen privaten Richtlinien eingeschränkt | Quellen: abgeleitet von (Zwischen-)Ergebnissen aus EU-Projekten OMIaRD, SAFO und QLIF, Organic Inputs und Organic Revision

In der Tabelle werden die Risiken eines Imageproblems bei den Konsumenten und die Risiken einer Wettbewerbsverzerrung abgeschätzt. Dabei werden Probleme in folgenden Bereichen ersichtlich:

- ▶ Verwendung von Bio-Saatgut: Nach Berechnungen des FiBL entstehen hierbei nicht nur bis zu zehn Prozent Mehrkosten auf den Endverkaufspreis, sondern es kommt darüber hinaus oft zu geringeren Erträgen oder Vermarktungsnachteilen;
- ▶ Praxis bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln;
- ▶ Zukauf von konventionellem Futter;
- ▶ fehlende Regelung der Verarbeitung von tierischen Produkten;
- ▶ Separierung von konventionell und biologisch erzeugten Produkten in Futtermühlen;
- ▶ Handhabung von Rückstands- und Kontaminationsproblemen.

Mehr Transparenz statt mehr Vorschriften

Was ist zu tun? In jedem Fall ist eine sorgfältige Analyse vorzunehmen, welcher Art die Probleme und wie sie anzupacken sind. Nachfolgend werden die wichtigsten Vorgehensweisen zusammengefasst:

Mehr Transparenz durch Datenbank über Bio-Verordnungen und -Richtlinien. Seit diesem Jahr wird im Rahmen des EU-Projektes EEC 2092/91 Organic Revision die Umsetzung der Regelung für die Verwendung von Bio-Saatgut und -Futtermitteln genauer untersucht. Des Weiteren soll eine Datenbank über die verschiedenen europäischen und internationalen Bio-Landbau-Richtlinien eingerichtet werden (Testversion unter www.test.organicrules.org). Diese auch im Europäischen Aktionsplan Bio-Landbau erwähnte Datenbank wird Erläuterungen zur nationalen Umsetzung, Kommentare, Vergleiche sowie Links zu Hintergrundartikeln zur EG-Öko-Verordnung geben. Eine bessere Transparenz bei der Auslegung der EG-Öko-Verordnung und bei den Anforderungen privater Richtlinien und Labels des Bio-Landbaus kann helfen, Unterschiede besser zu verstehen und zu akzeptieren.

Entscheidungskriterien als Grundlage für regional angepasste Umsetzungen. Klarere Entscheidungskriterien für Entscheidungsträger, wie sie zum Beispiel für die Zulassung von Dünger- und Pflanzenschutzmitteln in den Codex-Alimentarius-Richtlinien für ökologisch erzeugte Produkte entwickelt wurden, wären sinnvoll. Solche Kriterien werden im Rahmen des EU-Projektes „Organic Inputs“ zur Harmonisierung der Zulassung von Hilfsstoffen erarbeitet (www.organicinputs.org). Die Länder oder Akteurguppen werden mit einer Matrix nachweisen können, dass sie die gesetzten Kriterien erfüllen. Ähnlich wären auch klarere Kriterien im Tierbereich vorstellbar, die eine selbstverantwortliche, standortangepasste und tiergerechte Haltung charakterisieren.

Unterstützende Projekte und Studien. Zahlreiche Probleme wie die Saatgut- und Futtermittelfrage ließen sich mittelfristig lösen, wenn in europäische oder nationale Forschungsprojekte und Studien investiert würde. Kleine Firmen für biologische Pflanzenschutz- oder Tierbehandlungsmittel schaffen es kaum, alle erforderlichen Zulassungsdossiers zu finanzieren.

Bessere Koordination der Tätigkeiten in sensiblen Bereichen. Eine der größten Herausforderungen ist die Harmonisierung der Kontrolle und Zertifizierung für den Fall etwaiger Rückstands- und GVO-Kontaminations-Probleme. Abweichende Auslegungen und ungenügende Zusammenarbeit in diesem sensiblen Bereich können große Schäden für die ganze Bio-Branche verursachen.

Stärkere Fokussierung auf Bereiche mit hoher Verbrauchererwartung. Der Bio-Sektor sollte Bereiche, für welche die Konsumenten sensibilisiert sind, nicht vernachlässigen. Lebensmittelsicherheit, landschaftliche Vielfalt und Naturschutz, wildtiergerechte Produktion, soziale und faire Arbeitsbedingungen, hohe Umweltstandards in der Verarbeitung, hohe Tierschutzanforderungen oder Regionalität (geringere Transportdistanzen) werden stark mit dem biologischen Landbau assoziiert. Der Bio-Landbau sollte diese Erwartungen unbedingt in hohem Maße erfüllen. Abgesehen von dem drohenden Imageschaden besteht die Gefahr, dass sich sonst andere Label-Organisationen erfolgreich in diesen Bereichen positionieren. Es ist wichtig, dass die Bio-Landbaubewegung, zusammen mit zielverwandten Organisationen, zu diesen Themen weiterhin die Meinungsführerschaft behält. Deshalb müssen Defizite sorgfältig und regelmäßig analysiert und darauf aufbauend geeignete Projekte und regional angepasste Umsetzungsstrategien entwickelt werden.

Bei all dem sind nicht noch mehr Vorschriften, sondern eine bessere, regelmäßige Kommunikation mit den Akteuren, mehr Transparenz und eigenverantwortliches Handeln erforderlich. In heiklen Bereichen ist eine klarere und realistischere Linie der EU-Kommission bei den Zielvorgaben und der Überprüfung der Umsetzung wünschenswert.

Eine standortangepasste Bio-Landwirtschaft, die sich wieder an ihren Grundwerten orientiert, und eine harmonisierte Umsetzung der EG-Öko-Verordnung müssen sich längerfristig nicht widersprechen. Gleichwertigkeit und nicht Gleichschaltung sollte das Ziel sein. ■



Dipl.-Ing. agr. ETH Otto Schmid

Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL)
Ackerstrasse, CH-5070 Frick
Tel. +41/62/8657-253, Fax -273,
mobil +41/79/3590901
E-Mail otto.schmid@fibl.org
www.fibl.org