

Das neue EU-Bio-Recht und seine Auswirkung auf Drittstaaten

Nachkolonialistische Handelspolitik?

Im Januar 2021 wird es ernst: Für Biounternehmen gilt dann das neue EU-Bio-Recht. Als ein „Relikt nach kolonialistischer Handelspolitik“ betrachtet es Hanspeter Schmidt, er befürchtet erhebliche Nachteile für Drittstaaten. Der Freiburger Fachanwalt ist auf Rechtsfragen von Biolebensmitteln spezialisiert. Zum neuen EU-Bio-Recht gab er dem Gewürzmagazin „pfeffer“ eine umfassende Einschätzung. Hier der ungekürzte Abdruck:

Was soll sich für Bio-Gewürz-Importe aus Nicht-EU-Staaten ändern?

Bislang gilt das Prinzip der Gleichwertigkeit. An seine Stelle soll das Prinzip der Konformität treten. Konformität meint vollständige Deckungsgleichheit nicht nur der Anbaubedingungen für Biobauern global, sondern weltweit die gleichen Ökokontrollverfahren einschließlich der Nutzung von Internetdatenbanken für Saatgut. Die EU-Kommission sagt, dass sie bereit sei, zu verhandeln. Mit jedem Drittstaat gesondert. Und dass, wenn die Verhandlungen erfolgreich sind, nicht mehr Konformität, sondern doch wieder nur Gleichwertigkeit gefordert wird. Dies ist eine gute Lösung für die reichen Staaten. Insbesondere die Staaten, die heute schon auf der Drittlandsliste der Bioimporteure stehen. Es ist eine schlechte Lösung für die mehr als 100 anderen Länder. Der Wechsel zum Prinzip der „Konformität“ droht, diese Länder vom Zugang zum EU-Bio-Markt auszuschließen.

Was bedeuten die Änderungen praktisch für Bioproduzenten außerhalb der Europäischen Union?

Für die Bioproduzenten in den reichen Staaten hat dies alles keine große Bedeutung, denn ihre Regierungen werden für den weiterhin freien Zugang zum EU-Bio-Markt sorgen. Für die Biobauern in den anderen Staaten und ihre Kunden ändert sich die Lage jedoch grundsätzlich: Sie müssen jederzeit damit rechnen, dass zwar die EU-Kommission Kontrollstellen für die Konformitätskontrolle benennt, dann aber die konkreten Verhältnisse im Land beanstandet: z.B. das Fehlen einer Dokumentation des verfügbaren Saatguts. Dabei geht es nicht darum, ob Öko-Saatgut vorhanden ist oder stattdessen konventionelles, ungebeiztes Saatgut eingesetzt wird, sondern nur darum, in welcher

Weise der einzelne Biobauer die Verfügbarkeit prüft. In der Union schaut der Biobauer einfach in eine Datenbank. In Äthiopien beispielsweise gibt es das allein nicht im Internet. Dies ist nur ein Beispiel von dutzend ähnlicher Kontrollinstrumente, die es nicht Eins zu Eins in Drittstaaten gibt. Es wird der EU-Kommission damit leicht gemacht, willkürliche, überraschende Entscheidungen zu treffen. Wenn heute gesagt wird, dass dies alles keine drastischen Auswirkungen haben wird, sage ich, dass dies vielleicht so sein mag, aber das Gegenteil ebenfalls möglich ist. Es wird der Willkür Tür und Tor geöffnet.

Was verändert sich für deutsche Importeure von Biogewürzen?

Sie müssen darauf achten, dass die Produzenten, mit denen sie Handelsbeziehungen haben, künftig von sogenannten Konformitätskontrollstellen geprüft werden. Oder darauf, aus Staaten zu importieren, die mit der Europäischen Union ein Bio-Gleichwertigkeits-Abkommen ausgehandelt haben. Und darauf, dass das Umfeld, in dem die Produzenten tätig sind, tatsächlich die speziellen administrativen Abläufe der Ökokontrolle, wie sie in der Europäischen Union eingerichtet sind, gewährleistet. Worauf es hier im Detail ganz genau ankommt, liegt in der Hand der EU-Kommission, denn sie kann den Konformitätskontrollstellen Vorschriften darüber machen, worauf diese ihren Tätigkeitsschwerpunkt legen sollen.

Gibt es mit dem neuen EU-Bio-Recht weitere, speziell für den Bio-Gewürzimport bedeutende Vorschriftenänderungen?

Ja. Spuren von Pflanzenschutzmitteln (PSM) in Bioprodukten erhalten z.B. eine neue Bedeutung. Wenn eine PSM-Spur, ganz gleich wie gering sie auch sein mag, in einem Biogewürz festgestellt wird, wird die Ökovermarktung grundsätzlich und vollautomatisch gestoppt. Sie bleibt so lange ausgesetzt, solange eine behördliche Untersuchung andauert. Vielleicht zwei oder drei Monate. Vielleicht etwas weniger, vielleicht etwas mehr. Abhängig von den Umständen des Einzelfalls. Wenn die Untersuchung abgeschlossen ist, kommt es darauf an, ob die Untersuchung festgestellt hat, dass Vorsorgemaßnahmen, und zwar „Geeignete“ in einer angemessenen, verhältnismäßigen Weise, auf allen Stufen der ökologischen Produktion zur Anwendung kamen, die zum konkreten Gewürzprodukt geführt haben. Wenn die Untersuchung zum Ergebnis hat, dass keine vollständige Kette von Vorsorgemaßnahmen dokumentiert wurde und damit nachgewiesen werden kann, schlägt das vorläufige Vermarktungsverbot in eine dauerhafte Biodezertifizierung um. Dabei spielt es überhaupt keine Rolle, ob die nicht nachgewiesene

Vorsorgemaßnahme ursächlich für die konkrete PSM-Spur war. Dies hat zur Folge, dass jeder Biobauer und jedes Biounternehmen auf seiner Stufe alle auch nur denkbaren Vorsorgemaßnahmen ergreifen und dokumentieren muss. Und die Ökokontrolle muss bestätigen, dass diese Maßnahmen die Geeigneten waren und in einer Weise durchgeführt wurden, die ausfüllt, was in den Grenzen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt werden kann. Dies wird nicht nur in Drittstaaten, sondern natürlich auch in der Europäischen Union zu einem ganz anderen Verhältnis von Biobauern zu ihren konventionellen Nachbarn führen. Es wird kein desinteressiertes, neutrales Nebeneinander mehr möglich sein, sondern nur noch ein „wehrhaftes“. Vom Biobauern wird Wehrhaftigkeit dahingehend verlangt, dass er aktiv auf den konventionellen Nachbarn zutritt und ihn auffordert und dazu anhält, Spraydrift zu vermeiden. Spuren von Spraydrift spielen nach dem heutigen EU-Bio-Recht für den Ökostatut der Ernteprodukte einer biologischen Kultur keine Rolle. Dies wird künftig auch nicht anders sein, wenn geeignete Vermeidungsmaßnahmen nachgewiesen sind, aber wirkungslos blieben. Der springende Punkt ist nur, dass die Vermeidungsmaßnahmen ergriffen worden sein müssen. Dadurch kommt es zu einem Umschlagen im Bereich der Ökokontrolle hin zur Aufmerksamkeit auf das Verhältnis zu den konventionellen Nachbarn und weg von der agrarfachlichen Aufsicht über das Handeln des Biobauern selbst. Ich rechne mit einer weiteren Verbürokratisierung der Ökokontrolle.

Welche Auswirkungen hat dies auf den deutschen Markt und die Verbraucher in Deutschland?

Die Bundesbehörden haben jüngst das Ergebnis der Beprobung von Ökolebensmitteln veröffentlicht und dabei betont, dass in 70 % dieser Proben keine PSM-Spuren gefunden wurden. Gar keine. Ganz gleich wie gering sie auch hätten sein mögen. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber, dass in 30 % der Biolebensmittel irgendeine Spur gefunden wurde. Genau dies wird künftig die zwingende behördliche Untersuchung auslösen und damit erst einmal den automatischen Vermarktungsstopp. Wenn die Produkte schon im Handel sind, müssen sie dort sofort aus den Regalen genommen und verworfen werden. Es gibt keine „Quarantänelogistik“. Niemand im Handel kann die zwei oder mehr Monate der behördlichen Untersuchung abwarten. Wenn die Produkte noch in den Lagern sind, kann man abwarten, aber dann werden in 30 % der beprobten Fälle irgendwelche Spuren, wenn auch sehr geringe, gefunden. In diesen 30 % wird es darauf ankommen, ob die untersuchende Behörde sich zufriedengestellt sieht, dass alle denkbaren,

geeigneten und verhältnismäßigen Vorsorgemaßnahmen auf allen Stufen der Produktion ergriffen wurden. Wenn die Behörde zum Ergebnis kommt, dass dies auf der Ebene der Biobauern im Drittland nicht der Fall war, jedenfalls nicht nachgewiesen ist, wird die Ware dauerhaft dezertifiziert. Auch dies eröffnet möglicher Willkür Tür und Tor. Denn es liegt nahe, dass Behörden in Deutschland vermuten werden, dass es bei Biobauern in Drittländern nicht so streng zugeht, wie bei den Eigenen. Damit steigt das Risiko der Biounternehmen, dass Ware, die sie in der Hand halten, dezertifiziert wird. Insbesondere, dass, wenn sie schon für den Einzelhandel fertig verpackt sein sollte, praktisch nur noch weggeworfen werden kann. Oder dass sie, wenn sie noch nicht verpackt ist, nur noch konventionell, vielleicht zur Hälfte ihres ursprünglichen Preises, abverkauft werden kann. Die wirtschaftlichen Risiken des Biohandels steigen enorm. Und damit die Kosten für die Verbraucher.

Bietet das neue EU-Bio-Recht einen Fortschritt?

Manche sehen einen Fortschritt darin, dass für Bioprodukte der Säuglingsanfangsnahrung nun Zusatzstoffe frei eingesetzt werden dürfen, wie sie für konventionelle Produkte zugelassen sind. Bislang unterschieden sich Bioprodukte in allen Bereichen dadurch von Konventionellen, dass wesentlich weniger Zusatzstoffe erlaubt sind. Ich sehe zwar den Vorteil, dass Biohersteller mit den Konventionellen bezüglich der Anreicherung ihrer Produkte zukünftig gleichziehen können, zugleich verlieren sie aber ihr scharfes, wertvolles Profil am Markt, auf eine Vielzahl von Stoffen zu verzichten, die konventionelle Anbieter einsetzen. Das ist keine gute Entwicklung. Der Übergang von der Gleichwertigkeit zur Konformität bei der Behandlung der Bioimporte aus Drittstaaten verletzt die Verpflichtungen der Europäischen Union als Mitglied der Welthandelsorganisation. Der Vertrag über die technischen Handelshemmnisse verpflichtet sie dazu, die technischen Regeln anderer Signaturstaaten als gleichwertig zu behandeln und anzuerkennen. Die Union tut nun im Bereich der Bioprodukte das genaue Gegenteil. Sie sagt, damit diene sie den Interessen der Bauern in der Europäischen Union, denn sie erschließe diesen damit Biomärkte in Staaten, in denen dies sich lohnt. Dass damit gleichzeitig die Biobauern in Staaten, bei denen dies nicht der Fall ist, ausgeschlossen werden, bedauere ich. Es handelt sich meines Erachtens um ein Relikt nachkolonialistischer Handelspolitik. Wer immer in der Kommission dieses Konzept verfolgt, setzt die Brille des globalen Handelsstrategen auf. Dass es dabei Kollateralschäden gibt, etwa ländliche Entwicklungshilfeprojekte den Zugang zum EU-Bio-Markt verlieren, interessiert diese Strategen nicht.

Wann wurde das neue EU-BIO-Recht verabschiedet und wann tritt es in Kraft?

Das neue Recht geht auf einen Vorschlag der EU-Kommission vom März 2014 zurück. Nur sie darf neue Texte vorschlagen. Nur über diesen Text konnte mit dem Parlament und dem Rat verhandelt werden. Dies erfolgte in einem geheimen Trilog unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Es kam zur Bestätigung des Trilogergebnisses zum Jahresende 2017 in Untergremien von Rat und Parlament. Förmlich werden dem Rat (in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind) und dem Parlament in Straßburg der neue Text zur Zustimmung in den nächsten drei Monaten vorgelegt. Dann ist mit einer Veröffentlichung im Sommer 2018 im Amtsblatt zu rechnen. Gültig im Sinne einer direkten Anwendbarkeit und Verbindlichkeit für die Biounternehmen wird das neue Recht im Januar 2021. Ich hoffe, dass viele der Drittstaaten die Energie und die politische Entschlossenheit aufbringen, die neuen Importregelungen im System der Welthandelsorganisation anzugreifen. Es gibt ein Notifizierungsverfahren, in dem die neuen Handelsbeschränkungen als rechtswidrig gerügt werden können. Manche der Drittländer sind hier bereits aufmerksam. Die meisten aber offenbar noch nicht. Als Importeur in Deutschland kann man seine Lieferanten auf die neue Lage aufmerksam machen und ihnen sagen, dass ihre Regierungen nach erfolgter WTO-Notifikation zwei Monate Zeit haben, qualifiziert zu reagieren. Und ein deutscher Importeur kann auch anbieten, das Know-How für eine Notifizierungsrüge zur Verfügung zu stellen, insbesondere die dafür notwendigen fachlichen Argumente. Mit der Notifizierung ist ebenfalls in den nächsten Monaten zu rechnen, wenn die Texte soweit geglättet sind, dass man sie nach Genf schickt.

Wenn genügend viele Stimmen aus den Fachkreisen das neue Importregime als postkoloniale Verirrung rügt, wird die EU-Kommission einlenken und man findet, wie häufig, einen stillen Kompromiss, der dann dort einen einigermaßen fairen Zugang zum EU-Bio-Markt schafft. Dies gelingt aber nur, wenn man dafür kämpft.

Interview mit Hanspeter Schmidt, Rechtsanwalt, Mediator und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Seine Kanzlei in Freiburg behandelt unter anderem Fragen des Rechts der Biolebensmittel.