



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/669
Neue Bestimmungen zu
GVO und genetisch
veränderten Lebens- und
Futtermitteln (laufendes
Programm)

Brüssel, den 16. September 2015

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der
Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die
Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu
beschränken oder zu untersagen

(laufendes Programm)

COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)

Berichterstatter: **José María Espuny Moyano**
Mitberichterstatter: **Martin Siecker**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 30. April 2015 bzw. am 17. Juni 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hinsichtlich der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Verwendung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen (laufendes Programm)
COM(2015) 177 final – 2015/0093 COD.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 2. September 2015 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 510. Plenartagung am 16./17. September 2015 (Sitzung vom 16. September) mit 138 gegen 6 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, ein Thema aufzugreifen, das sowohl für das produzierende Gewerbe als auch für die Öffentlichkeit allgemein von großem Interesse ist.
- 1.2 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission ihrem Auftrag nachkommt, Lösungen für ein Zulassungssystem für GVO-Kulturen zu finden, das sich in der Praxis als unzureichend erwiesen hat.
- 1.3 Der EWSA vermisst in dem Vorschlag eine stärkere Berücksichtigung zentraler Aspekte wie Rückverfolgbarkeit und Kohärenz der Rechtsvorschriften zwischen dem Lebens- und Futtermittelsektor sowie eine Abschätzung der sozioökonomischen Auswirkungen der Vorschläge.
- 1.4 Ebenso hat der EWSA Bedenken hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzbarkeit dieser Verordnung im Binnenmarkt sowie in Bezug auf Aspekte rechtlicher Art; abgesehen davon, gibt es neben diesen juristischen Fragen ein Problem der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene.
- 1.5 Daher empfiehlt der EWSA der Kommission, den Vorschlag in seiner derzeitigen Form zurückzuziehen und einen neuen verbesserten Vorschlag auszuarbeiten, in dem die in dieser

Stellungnahme sowie vergleichbaren Dokumenten des Europäischen Parlaments aufgezeigten Mängel Rechnung getragen wird.

2. Hintergrund

- 2.1 Die weltweite Ausbreitung biotechnologischer Kulturen (genetisch veränderter Organismen oder GVO) begann im Jahr 1996. Seitdem nimmt die Anbaufläche dieser Kulturen stetig um 3 bis 4% pro Jahr zu. So vergrößerte sich die Anbaufläche für biotechnologische Kulturen zwischen 2013 und 2014 um 6,3 Millionen Hektar auf insgesamt 181 Millionen Hektar, die von 18 Millionen Landwirten in 28 Ländern bewirtschaftet werden. Die größten Flächen sind in den USA, Brasilien und Argentinien zu finden; ausgedehnte Anbaugelände befinden sich außerdem in Entwicklungsländern wie Burkina Faso, Sudan oder Bangladesch. Die am häufigsten kultivierten Arten sind Mais, Soja und Baumwolle, doch auch weitere Arten wie Auberginen, Tomaten und Paprika werden angebaut.
- 2.2 In der Europäischen Union werden in fünf Ländern (Portugal, Tschechien, Rumänien, Slowakei und Spanien) GVO angebaut, und zwar auf einer Fläche von insgesamt ca. 148 000 Hektar, davon 137 000 Hektar in Spanien, 8 000 Hektar in Portugal, 2 500 Hektar in Tschechien, 800 Hektar in Rumänien und 100 Hektar in der Slowakei (Zahlen aus dem Jahr 2013¹).
- 2.3 Die systematische Kennzeichnung von GVO in Lebens- und Futtermitteln ist seit über zehn Jahren gesetzlich vorgeschrieben. Derzeit sind zwischen 85 und 90% der in der EU hergestellten industriellen Futtermittel als GVO oder GVO enthaltend gekennzeichnet, da sich diese Futtermittel zu einem erheblichen Teil aus Rohstoffen zusammensetzen, die auf importierte oder in der EU erzeugte GVO zurückgehen. Diese machen in der Gesamtzusammensetzung eines industriellen Futtermittels durchschnittlich ca. 20 bis 25% aus. Ein Inkrafttreten der Vorlage könnte einen erheblichen Einfluss auf das Angebot und die Nachfrage von Lebens- und Futtermitteln in der EU haben. Die eventuellen Auswirkungen auf die europäische Landwirtschaft und somit auf die GAP müssen eingehend geprüft werden. Die EU-Rechtsvorschriften zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Rückverfolgbarkeit von GVO in Lebens- und Tierfuttermitteln sollten dahingehend ausgeweitet werden, dass wirklich GVO-freie Produkte auch als solche gekennzeichnet werden.
- 2.4 Im EU-Recht zu Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr sind jedoch hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit keine vergleichbaren Anstrengungen unternommen worden, was der EWSA bedauert und hervorheben möchte.

1

http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf.

3. **Geltender Rechtsrahmen**

- 3.1 Seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003² kam im Rat nie eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten für oder gegen einen Beschlussentwurf der Kommission zur Zulassung von GVO oder von GVO enthaltenden Lebens- bzw. Futtermitteln zustande. Das Ergebnis auf allen Stufen des Verfahrens war stets "keine Stellungnahme". Daher wurden die Zulassungsbeschlüsse der Kommission im Einklang mit den geltenden Vorschriften ohne die Unterstützung der Mitgliedstaaten angenommen.
- 3.2 Die Rückverweisung der Sache an die Kommission zwecks endgültiger Beschlussfassung ist zur Regel geworden, obwohl dies nur eine Ausnahme sein sollte.
- 3.3 Da keine qualifizierte Mehrheit unter den Mitgliedstaaten besteht, ist die Kommission als für das Risikomanagement zuständige Stelle verpflichtet, innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung zu treffen (also die Zulassung entweder zu erteilen oder abzulehnen).

4. **Vorschlag der Kommission**

- 4.1 Der Vorschlag der Kommission besteht darin, einen neuen Artikel 34a in die Verordnung (EG) 1829/2003 aufzunehmen. Ihm zufolge dürfen die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, um die Verwendung von GVO zu beschränken oder zu untersagen, sofern die betreffenden Maßnahmen
- begründet sind, auf zwingenden Gründen gemäß dem Unionsrecht beruhen und keinesfalls im Widerspruch zu der durchgeführten Risikobewertung stehen sowie
 - verhältnismäßig und nicht diskriminierend sind.
- 4.2 Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, Maßnahmen nach der neuen Regelung zu erlassen, übermittelt er der Kommission einen Entwurf dieser Maßnahmen sowie eine entsprechende Begründung.
- 4.3 Die ergriffenen Maßnahmen berühren nicht die Verwendung von Lebens- und Futtermitteln, die einen zufälligen oder technisch unvermeidbaren GVO-Anteil enthalten.
- 4.4 Diese Maßnahmen gelten nicht für zum Anbau bestimmte GVO.
- 4.4.1 Ein ähnliches Verfahren wurde jedoch bereits vor Kurzem im Rahmen der Richtlinie (EU) 2015/412 angenommen, mit der den Mitgliedstaaten mehr Freiheit bei der Entscheidung über die Beschränkung oder Untersagung des Anbaus von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet eingeräumt wird³. Mit dem vorliegenden Kommissionsvorschlag soll nun im

² [ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 1-23.](#)

³ [ABl. L 68 vom 13.3.2015, S. 1-8.](#)

Einklang mit der jüngst vereinbarten Lösung für den GVO-Anbau ein ähnliches Verfahren für genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel eingerichtet werden.

5. **Vorbemerkungen**

- 5.1 Das Thema GVO ist sehr sensibel und ruft sowohl Gegner als auch Befürworter auf den Plan. Daher beschränkt sich der EWSA in dieser Stellungnahme streng darauf, die Argumente für und gegen die Kommissionsvorlage zu erörtern, ohne eine allgemeinere Bewertung der positiven oder negativen Aspekte von GVO vorzunehmen, die er bereits in früheren Stellungnahmen⁴ durchgeführt hat.

6. **Argumente für den Kommissionsvorschlag**

- 6.1 Wiederherstellung eines Gleichgewichts zwischen einzelstaatlichen und EU-Zuständigkeiten
- 6.1.1 Aufgrund der verfahrens- und haushaltstechnischen Beschränkungen der derzeitigen Gemeinsamen Agrarpolitik stellen viele Länder die in diesem Bereich durch die Verträge zugewiesenen Zuständigkeiten offenkundig in Frage, mit der Folge einer politischen Zermürbung der EU-Institutionen.
- 6.1.2 Zudem kritisieren einige Mitgliedstaaten, die nicht zu den "natürlichen" Begünstigten der GAP gehören, häufig das haushaltspolitische Gewicht dieser gemeinsamen Politik sowie anderer gemeinsamer Politikbereiche der dritten Säule. Dieser politische Widerstand gewinnt in bestimmten Mitgliedstaaten zunehmende Unterstützung, was vom Gesetzgeber und vom EWSA nicht übersehen werden darf.
- 6.1.3 Der Vorschlag der Kommission käme de facto einer Rückgabe von Kompetenzen gleich, mit dem der Forderung einiger Mitgliedstaaten (und der dort vorherrschenden öffentlichen Meinung) zur Wiederherstellung eines Gleichgewichts zwischen einzelstaatlichen und EU-Zuständigkeiten nachgegeben wird, insbesondere in einem Bereich, indem ohnehin die Ausübung einzelstaatlicher Kompetenzen (bezüglich der GVO-Kultur) zulässig ist.
- 6.2 In dem Vorschlag vorgesehene rechtliche Schutzbestimmungen und -klauseln zur Vorbeugung von Missbrauch durch die Mitgliedstaaten
- 6.2.1 Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen können aufgrund der Anforderung, dass sie von Fall zu Fall begründet werden müssen, nicht willkürlich sein und müssen darüber hinaus mit den Verträgen sowie insbesondere und ausdrücklich mit den Grundsätzen des Binnenmarkts und den internationalen Verpflichtungen der Union vereinbar sein.

4

[ABl. C 68 vom 6.3. 2012, S. 56-64.](#)

6.2.2 Diese Schutzbestimmungen sollten zusammen mit dem Grundsatz einer verantwortungsvollen öffentlichen Verwaltungsführung als Kennzeichen moderner einzelstaatlicher Verwaltungen gewährleisten, dass Ausschlussentscheidungen verhältnismäßig und nur in Ausnahmefällen getroffen werden.

6.3 Beseitigung einer Inkohärenz in der Rechtspraxis der Union

6.3.1 Wie die Kommission in den Bemerkungen zum Hintergrund des Vorschlags erläutert, ist die Verordnung (EG) 1829/2003 nie vollständig eingehalten worden, was sowohl mit den nicht wissenschaftlich begründeten nationalen Standpunkten als auch mit der rechtlich inkohärenten direkten Beschlussfassung durch die Kommission (Komitologieverfahren) zusammenhängt.

6.3.2 Dieser Situation, die im europäischen Regulierungssystem eine wirkliche Ausnahme darstellt, würde ein Riegel vorgeschoben, wenn der Kommissionsvorschlag in der vorgelegten Form angenommen wird. Mitgliedstaaten, die bisher darauf gesetzt haben, keine Entscheidungen zu treffen oder systematisch die Bildung ausreichender Mehrheiten zu verhindern, werden so möglicherweise keine Notwendigkeit eines politischen Widerstands im Rat mehr sehen, wenn sie auf einzelstaatlicher Ebene über andere Instrumente verfügen, um der Wirksamkeit der in diesem Bereich getroffenen Ratsbeschlüsse auf ihrem Hoheitsgebiet entgegenzuwirken oder sie auszuschließen.

6.4 Erfüllung eines Auftrags

6.4.1 Mit der Ausarbeitung des Vorschlags zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 erfüllt die Kommission den ihr erteilten Auftrag, einen Vorschlag vorzulegen, mit dem die Beschränkungen des geltenden Rechtsrahmens zur Zulassung genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel überwunden werden. In diesem Sinne ist der Kommissionsvorschlag notwendig und angemessen.

7. Argumente gegen den Kommissionsvorschlag

7.1 Allgemeiner Widerstand aller betroffenen Bereiche

7.1.1 Der Vorschlag der Kommission hat allgemeinen Widerstand hervorgerufen, über den auch in den Medien berichtet wurde – sowohl aus den Kreisen, die die Nutzung von GVO in Lebens- und Futtermitteln befürworten, als auch von denjenigen, die sich in der Regel gegen die Verwendung von GVO ausgesprochen haben. Als bezeichnend ist die öffentliche Kritik hervorzuheben, die vom Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments an dem Vorschlag geübt wurde und mit

der ein Rückzug des Vorschlags nahegelegt wurde; eine offizielle Abstimmung findet im Oktober statt⁵.

7.1.2 Die starken Bedenken seitens der betroffenen Kreise werden – auch wenn sie Ausdruck unterschiedlicher und zuweilen gegensätzlicher Sichtweisen sind – zwangsläufig zu einer schwierigen parlamentarischen Debatte mit unsicherem Ausgang führen, die klugerweise vermieden werden sollte, indem der Vorschlag erneut mit mehr Bedacht überarbeitet wird.

7.2 Risiko mangelnder Transparenz in der nationalen Beschlussfassung

7.2.1 Die Kommission praktiziert ein gemeinsames System zur Bewertung der mit GVO verbundenen Risiken, das in der Richtlinie (EU) 2015/412⁶ vorgesehen ist. Die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, die Risikobewertungen und Gemeinschaftsgenehmigungen aus nationalen Gründen einzuschränken (ohne dass ein verbindliches und transparentes System zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Gründe, aus denen sich die Mitgliedstaaten für die Nutzung von Ausschlussklauseln entscheiden, vorgesehen wird), kann jedoch eine schwere Beeinträchtigung der Verpflichtungen zur Transparenz in der öffentlichen Beschlussfassung – einem vorrangigen Gebot aus den von der EU-Kommission unter Führung von Jean-Claude Juncker aufgestellten und veröffentlichten politischen Leitlinien – zur Folge haben. Daher wäre die Forderung sinnvoll, solche nationalen Systeme zur Unterrichtung der Öffentlichkeit in den Rechtsvorschriften vorzusehen und ihre Transparenz und freie Zugänglichkeit zu gewährleisten.

7.3 Risiko mangelnder Vorhersehbarkeit

7.3.1 Sollte der Kommissionsvorschlag in seiner derzeitigen Form angenommen werden, könnte dies zu einer unerwünschten Situation führen, durch die öffentliche Beschlüsse, die nach wissenschaftlichen Kriterien auf europäischer Ebene gefasst wurden, unterschiedliche rechtliche und wirtschaftliche Auswirkungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten haben könnten. Dies kann die Vorhersehbarkeit und Glaubwürdigkeit der EU-Beschlüsse untergraben.

7.3.2 Es fehlt eine Abschätzung der sozioökonomischen Auswirkungen des Vorschlags mit einer ausführlichen Beschreibung der kostenmäßigen Auswirkungen für die Lebensmittelkette, für den Anbau, für die Versorgung mit Rohstoffen sowie eventueller Marktverzerrungen.

7.3.3 Es sind keine Instrumente vorgesehen, um die Rückverfolgbarkeit von GVO in für den menschlichen Verzehr bestimmten Lebensmitteln durch eine entsprechende Kennzeichnung zu gewährleisten.

⁵ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989de.pdf

⁶ [ABl. L 68 vom 13.3.2015, S. 1-8.](#)

7.4 Risiko von Verzerrungen im internationalen Handel

7.4.1 Auch wenn in dem Kommissionsvorschlag die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Union vorgeschrieben wird, sind in dem Legislativvorschlag jedoch weder spezifische und genau festgelegte Beschränkungen in Bezug auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten ("Opt-out-Regelung"), die im Widerspruch zu diesen Verpflichtungen stehen können, vorgesehen noch Mechanismen, mit denen die EU-Institutionen gegen solche einzelstaatlichen Beschlüsse angehen können, wenn sie gegen den Grundsatz der Einhaltung internationaler Verpflichtungen verstoßen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Handelspartner der Union, insbesondere die USA, öffentlich ihre Bedenken zu dem Legislativvorschlag geäußert und sogar den Abschluss hochrangiger handelspolitischer Verhandlungen (TTIP) von der Ausräumung dieser Vorbehalte abhängig gemacht haben.

7.4.2 Die internationalen Übereinkommen, die von der eventuellen Umsetzung des Vorschlags betroffen sein oder dadurch eingeschränkt werden könnten, da möglicherweise mit internationalen Handelshemmnissen vergleichbare Verzerrungen entstehen, umfassen allgemeine WTO-Verpflichtungen oder Regelungen wie das Allgemeine Präferenzsystem (APS) für Entwicklungsländer sowie die Initiative "Alles außer Waffen".

7.5 Zweifel an der Übereinstimmung mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs

7.5.1 In dem Kommissionsvorschlag wird auf die erforderliche Wahrung der Grundsätze des Binnenmarkts abgestellt, der von den im Zuge des Vorschlags ergriffenen einzelstaatlichen Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden darf, insbesondere wenn damit zu rechnen ist, dass in verschiedenen Gebieten der Union in der Praxis unterschiedliche Bestimmungen bezüglich Anbau, Vertrieb und innergemeinschaftlicher Verkehr angewandt werden.

7.5.2 Da die Gründe zur Rechtfertigung der Annahme von Ausschlussklauseln nicht ausführlich definiert werden (Fehlen einer Positiv- bzw. Negativliste) und da keine Rechtsmechanismen zur Aussetzung einzelstaatlicher Maßnahmen vorgesehen sind, die möglicherweise missbräuchlich, nicht ausreichend begründet oder diskriminierend sind, ergibt sich eine offensichtliche Gefahr mangelnder Rechtssicherheit.

7.5.3 Solche rechtlichen Unsicherheiten können nur vom Gerichtshof der Europäischen Union geklärt werden, was die Verwaltungsarbeit der Mitgliedstaaten unnötig in die Justiz hineinträgt und potenzielle Verzögerungen und Mehrkosten verursacht.

7.5.4 Dieses letzte Argument lässt erhebliche Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Tauglichkeit der Kommissionsvorlage in ihrer derzeitigen Form aufkommen.

Brüssel, den 16. September 2015

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE
