



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 4. Februar 2022
(OR. fr)

5887/22

LIMITE

AGRI 37
AGRILEG 12
FOOD 10
SAN 68
PHYTOSAN 5
VETER 7
ENV 100
CLIMA 53
CODEX 2
WTO 12
RELEX 132

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Delegationen
Betr.:	Stärkung der Kohärenz zwischen dem Grünen Deal, der GAP und der Handelspolitik zur Unterstützung der Umstellung auf nachhaltige Ernährungssysteme – <i>Gedankenaustausch</i>

Die Delegationen erhalten in der Anlage einen informatorischen Vermerk des Vorsitzes für den Gedankenaustausch über das oben genannte Thema auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 21. Februar 2022.

Stärkung der Kohärenz zwischen dem Grünen Deal, der GAP und der Handelspolitik zur Unterstützung der Umstellung auf nachhaltige Ernährungssysteme

Die Europäische Union hat sich zu einer Umgestaltung der Land- und Forstwirtschaft und des Lebensmittelsektors verpflichtet, damit diese Sektoren noch widerstandsfähiger und nachhaltiger werden und die Umwelt und das Tierwohl stärker achten, um somit die großen Herausforderungen unserer Zeit – insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Erosion der biologischen Vielfalt – zu bewältigen und den sich ständig wandelnden Erwartungen der Gesellschaft gerecht zu werden.

So hat die Europäische Kommission im Rahmen des europäischen Grünen Deals ehrgeizige gemeinsame Ziele vorgeschlagen, und zwar den Fahrplan „Fit für 55“ zur Verwirklichung der CO₂-Neutralität bis 2050 sowie die thematische Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und die Biodiversitätsstrategie für gesunde, widerstandsfähige, faire und nachhaltige Ernährungssysteme, die vom Rat und vom Parlament begrüßt wurden. Die Europäische Union bekräftigte diese Verpflichtungen auch im September 2021 auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen zu Ernährungssystemen.

Dieser neue Rahmen bietet die einzigartige Gelegenheit, den Gesellschaftsvertrag für die Lebensmittelversorgung, der die Europäische Union mit ihren Bürgerinnen und Bürgern seit den Römischen Verträgen verbindet, zu bekräftigen und neu zu gestalten. Die Bürgerinnen und Bürger sind sich der ökologischen, gesundheitlichen, aber auch ethischen Aspekte ihrer Ernährung, einschließlich des Tierwohls und der Notwendigkeit, ein gerechtes Einkommen und menschenwürdige Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft zu gewährleisten, immer stärker bewusst.

Für eine erfolgreiche Umstellung müssen die Betroffenen in Europa, etwa die Landwirtinnen und Landwirte, begleitet werden, da dieser Wandel mit Anpassungskosten verbunden sein kann, die nicht immer vom Markt ausgeglichen werden, obwohl diese Akteure in einem globalisierten Umfeld tätig sind. Die neue Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2023-2027 wird hierbei den Beitrag für die Landwirtschaft leisten.

Neben der finanziellen Unterstützung erscheint es auch notwendig, die Wahlmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher für eine nachhaltige und diversifizierte Ernährung zu erleichtern und die Politik der EU mit den Nachhaltigkeitszielen in Einklang zu bringen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Tierschutz, Pflanzenschutz, Lebensmittelsicherheit und Verbraucherinformation sowie in der Umwelt- und die Handelspolitik.

Darüber hinaus müssen die politischen Maßnahmen der EU den unerwünschten negativen Auswirkungen Rechnung tragen, die bei dieser Umstellung auftreten könnten – vor allem im Zusammenhang mit der Verlagerung von Umweltschäden in Drittländer –, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigen könnten.

So zeigt die Studie der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission¹, in der die kumulativen Auswirkungen bestimmter Ziele des europäischen Grünen Deals sowie der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie auf das europäische Ernährungssystem bewertet werden, dass die Umsetzung dieser Strategien im Hinblick auf den erwarteten Nutzen für Umwelt und Klima zu einem Rückgang der europäischen landwirtschaftlichen Erzeugung und zu einem Anstieg der Einfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Drittländern führen könnte, die möglicherweise im Hinblick auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz weniger ehrgeizig sind oder den Erwartungen der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher nicht gerecht werden und außerdem eine weniger günstige CO₂-Bilanz aufweisen.

Ohne die methodischen Grenzen dieser Arbeit² zu unterschätzen, zwingen uns die Ergebnisse dieser und ähnlicher Studien dazu, darüber nachzudenken, wie wir verhindern können, dass die höheren Gesundheits- und Umweltaanforderungen an die europäische Landwirtschaft zu einer Verringerung unserer Produktionskapazitäten führen, was Auswirkungen auf die weltweite Nahrungsmittelversorgung haben kann, die mit sozialen Ungleichgewichten und einer Zunahme der Umwelt- und Klimaauswirkungen in anderen Teilen der Welt einhergehen können.

¹ JRC, 2021, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model* („Modellierung von Umwelt- und Klimazielen in der Landwirtschaft mit dem CAPRI-Modell“).

² Insbesondere die Nichtberücksichtigung anderer ergänzender Ziele sowie der Maßnahmen im Bereich der „Nachfrage“ dieser Strategien.

Forschung und Innovation spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, dass die europäische Landwirtschaft ihre Umstellung erfolgreich vollziehen kann, ohne ihr Erzeugungspotenzial zu gefährden. Investitionen (in Robotik, Digitales, Genetik, Biolösungen) werden hierbei ebenfalls helfen. Schließlich ist die Umsetzung der Agrarökologie nach wie vor das beste Mittel, um das Potenzial der Böden und die biologische Vielfalt der Ökosysteme zu erhalten, was eine Voraussetzung für die Erhaltung der Produktionskapazitäten bildet. Um diese Hebel ansetzen zu können, müssen die europäischen Landwirtinnen und Landwirte jedoch über angemessene Finanzierungskapazitäten und ein ausreichendes Einkommen verfügen.

Hierbei ist die Kohärenz der Ziele vor allem der drei Politikbereiche unverzichtbar, die ebenfalls für den Aufbau der Europäischen Union, ihren Wohlstand und ihre Fähigkeit, die Herausforderungen von morgen zu bewältigen, von wesentlicher Bedeutung sind: die Gemeinsame Agrarpolitik als Garant für Ernährungssicherheit in Europa und weltweit, der europäische Grüne Deal, mit dem das neue Modell für nachhaltiges Wachstum der EU festgelegt werden soll, und die Handelspolitik, die auf dem Schutz der Regeln des Multilateralismus beruht, der einen Faktor für die globale Stabilität darstellt.

Im Einklang mit den Regeln des multilateralen Handelssystems sollte es möglich sein, dieses Problem der Kohärenz gemäß den von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung über die Überprüfung der Handelspolitik vorgeschlagenen Schwerpunktbereichen anzugehen.

Unter bestimmten Umständen erlauben es die WTO-Regeln nämlich bereits, regulatorische Maßnahmen, einschließlich Einfuhrbeschränkungen, zu ergreifen, um ein legitimes politisches Ziel wie den Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder der öffentlichen Sittlichkeit zu erreichen, sofern sie nicht diskriminierend sind, keine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen, zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich und wissenschaftlich begründet sind und sich auf globale Phänomene auswirken. Der Klimawandel, die Erosion der biologischen Vielfalt und die Antibiotikaresistenz zählen eindeutig zu diesen globalen Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund haben das Europäische Parlament und der Rat die Europäische Kommission um einen Bericht über die Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der Europäischen Union (einschließlich Tierwohlvorschriften sowie Erzeugungsverfahren und -methoden) auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse ersucht.³ Unter Berücksichtigung der Erwartungen, die in den Verhandlungen über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik geäußert wurden, sollte dieser Bericht eine umfassende Bewertung dieser Frage enthalten und sich auf alle relevanten Politikbereiche der öffentlichen Hand beziehen. Er sollte spätestens im Juni 2022 vorgelegt werden.

Um sicherzustellen, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel, die auf dem Unionsmarkt in Verkehr gebracht werden, unabhängig davon, ob sie aus der EU stammen oder eingeführt werden, den europäischen Verbraucherinnen und Verbrauchern das gleiche Gesundheits- und Umweltschutzniveau bieten, kommen verschiedene Maßnahmen in Betracht:

- (i) Überprüfung der Rückstandshöchstgehalte und der Einfuhrtoleranzen für Pflanzenschutzmittel,
- (ii) Anwendung bestimmter europäischer Normen auf eingeführte Erzeugnisse (Spiegelmaßnahmen),
- (iii) Verschärfung der Kennzeichnungsvorschriften,
- (iv) Berücksichtigung dieser Fragen in bilateralen Handelsabkommen,
- (v) Verstärkung der Maßnahmen und Intensivierung der Zusammenarbeit in den internationalen Normungsgremien.

³ *Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der EU auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. C 488 vom 6.12.2021, S. 7).*

(i) Überprüfen der Rückstandshöchstgehalte und der Einfuhrtoleranzen für Pflanzenschutzmittel

Die EU-Rechtsvorschriften schaffen einen Rahmen für das Inverkehrbringen und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln⁴ in der EU. Sie regeln auch das Inverkehrbringen von Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs durch die Festsetzung von Höchstgehalten an Pestizidrückständen in bzw. auf diesen Erzeugnissen⁵. Diese Grenzwerte gelten für alle in der EU in Verkehr gebrachten Erzeugnisse, unabhängig davon, ob sie in der EU hergestellt oder aus Drittländern eingeführt wurden.

Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zur Erzeugung von Lebens- oder Futtermitteln, die für die Ausfuhr in die Europäische Union bestimmt sind, wird über die nationalen Vorschriften im Erzeugungsland hinaus nur dadurch eingeschränkt, dass die in der Europäischen Union geltenden Rückstandshöchstgehalte in dem in Verkehr gebrachten Erzeugnis nicht überschritten werden dürfen.

Die EU-Vorschriften ermöglichen es den Wirtschaftsbeteiligten, auch für Wirkstoffe, die in der EU aus anderen Gründen als der öffentlichen Gesundheit nicht zugelassen sind, eine Einfuhrtoleranz zu beantragen, um unterschiedlichen Methoden in der Landwirtschaft Rechnung zu tragen und den Erfordernissen des internationalen Handels gerecht zu werden. Daher können Rückstandshöchstgehalte, die die Bestimmungsgrenze für Rückstände überschreiten, für in der Union nicht genehmigte Stoffe festgesetzt oder beibehalten werden. Dies führt dazu, dass ganz legal Lebensmittel oder Futtermittel in Verkehr gebracht werden, die Rückstände von Stoffen enthalten, deren Verwendung in der EU verboten ist, solange deren Rückstandsgehalte unter den geltenden Rückstandshöchstgehalten liegen.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und Richtlinie 2009/128/EG.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 396/2005.

Vor diesem Hintergrund muss die laufende Überprüfung der Rückstandshöchstgehalte bzw. Einfuhrtoleranzen von in der EU verbotenen Stoffen durch die Europäische Kommission fortgesetzt werden, um diese so schnell wie möglich mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen in Einklang zu bringen. Im Rahmen dieser Arbeiten sollten die allgemeinen Umweltherausforderungen bei der Festlegung von Rückstandshöchstgehalten bzw. Einfuhrtoleranzen besser berücksichtigt werden, wie von der Kommission in ihrem Bericht vom 20. Mai 2020 an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen⁶ vorgeschlagen. Darüber hinaus könnten Rückstandshöchstgehalte für Erzeugnisse festgelegt werden, die ausschließlich als Tiernahrung verwendet werden sollen, um das Risiko einer Kontamination von Tieren durch Pflanzenschutzmittel, die ein Gesundheitsrisiko darstellen könnten, besser einzudämmen.

(ii) Fortsetzung der Arbeiten zur Anwendung bestimmter europäischer Normen auf eingeführte Erzeugnisse

Die europäischen Rechtsvorschriften enthalten bereits **Bestimmungen über Produktionsmethoden, die „gespiegelt“ für aus Drittländern eingeführte Erzeugnisse gelten**. Ein Beispiel hierfür ist das mit der Verordnung (EU) 2019/6 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über Tierarzneimittel eingeführte Verbot der Einfuhr von tierischen Erzeugnissen und Tieren, denen antimikrobielle Mittel zur Wachstumsförderung oder antimikrobielle für die Behandlung von Menschen vorbehaltene Mittel verabreicht wurden. Nach dem Inkrafttreten der Verordnung am 28. Januar 2022 ist die rasche Annahme der in Artikel 118 dieser Verordnung vorgesehenen nachgeordneten Rechtsakte für die wirksame Umsetzung dieses Verbots unerlässlich.

Wie in der Mitteilung der Kommission über die Überprüfung der Handelspolitik⁷ vorgeschlagen, könnte die Europäische Union im Einklang mit den WTO-Regeln mehr „Spiegelmaßnahmen“ einführen.

⁶ REFIT-Bericht, COM(2020) 208 final.

⁷ Mitteilung der Kommission vom 18. Februar 2021 mit dem Titel „Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“ (COM(2021) 66 final), vgl. 3.2.2.

Zu diesem Zweck könnte im Rahmen von Folgenabschätzungen, die im Vorfeld der Ausarbeitung von Rechtsakten durchgeführt werden, systematisch geprüft werden, ob die Anwendung von EU-Produktionsstandards auf Erzeugnisse aus Drittländern zweckmäßig ist, um den Schutz der Gesundheit oder der Umwelt zu verbessern oder ethischen Bedenken Rechnung zu tragen. Die Überarbeitung der Tierwohlvorschriften und der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 über Zusatzstoffe zur Verwendung in der Tierernährung, mit der die Kommission befasst ist, könnte eine erste Gelegenheit sein, diesen Ansatz umzusetzen.

Darüber hinaus könnte hiermit auf einen klaren und vollständigen Rechtsrahmen hingearbeitet werden, der unabhängig vom Ursprung der Lebensmittel umgesetzt wird.

(iii) Verschärfung der Kennzeichnungsvorschriften

Die Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen sich mehr Informationen über den Ursprung und die Erzeugungsmethoden der von ihnen gekauften landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel und wollen zu einem nachhaltigeren Ernährungssystem beitragen.

Die Kennzeichnung des Ursprungs von Erzeugnissen ermöglicht es den Verbraucherinnen und Verbrauchern, ihre Entscheidungen im Einklang mit den von ihnen geäußerten Erwartungen zu treffen. Für viele Erzeugnisse, die in der EU in Verkehr gebracht werden, ist die Ursprungskennzeichnung bereits vorgeschrieben, unabhängig davon, ob sie in der EU hergestellt oder eingeführt werden. Eine Verschärfung der obligatorischen Ursprungskennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln könnte im Einklang mit den WTO-Regeln dazu beitragen, die europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher besser über die Produktionsstandards der von ihnen konsumierten Erzeugnisse zu informieren.

(iv) Bessere Berücksichtigung dieser Fragen in Handels- und Kooperationsabkommen

Es ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung, dass die politischen Maßnahmen und Instrumente der EU wirksam dazu beitragen, dass in der ganzen Welt die Standards und Ziele zur Bewältigung dieser weltweiten Herausforderungen gemeinsam angehoben werden. Auch wenn mit der Handelspolitik allein nicht alle Fragen geregelt werden können, die eine weltweite Antwort erfordern, stellt der Zugang zum europäischen Markt, zu seinen Unternehmen und zu mehr als 450 Millionen Verbraucherinnen und Verbrauchern einen Hebel dar, der bei Verhandlungen zur Einflussnahme oder als Anreiz zur Anhebung der Ziele und Standards bislang nur sehr unzureichend genutzt wurde.

Die Handelsabkommen bieten zudem einen Rahmen für die Zusammenarbeit mit dem Partnerland, dessen Stärkung wünschenswert wäre, unter anderem durch die Aufnahme neuer Kapitel über nachhaltige Ernährungssysteme⁸, wie in der Mitteilung der Kommission über die Handelspolitik dargelegt.

Schließlich werden einige multilaterale oder bilaterale Zollpräferenzen der Europäischen Union bereits davon abhängig gemacht, dass Drittländer bestimmte Kriterien erfüllen. So gilt beispielsweise das sogenannte „Hilton-Kontingent“ für die Einfuhr von Rindfleisch⁹ ausschließlich für Fleisch von Tieren, die seit dem Absetzen ausschließlich auf der Weide aufgezogen wurden. Dieses Instrument könnte bei künftigen Verhandlungen erneut in Anspruch genommen werden, wann immer es sinnvoll erscheint.

Dies würde den Beitrag der Handelspolitik der Union zur Verwirklichung der Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie stärken und die Gesamtkohärenz der von der Union eingenommenen Haltung verbessern.

⁸ Mitteilung der Kommission vom 18. Februar 2021 mit dem Titel „Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“ (COM(2021) 66 final), vgl. 3.2.6.

⁹ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 593/2013 der Kommission vom 21. Juni 2013 zur Eröffnung und Verwaltung von Zollkontingenten für hochwertiges frisches, gekühltes oder gefrorenes Rindfleisch und gefrorenes Büffelfleisch.

(v) Verstärkung der Maßnahmen und Intensivierung der Zusammenarbeit in den internationalen Normungsgremien

Parallel zu einer aktiven Kooperationspolitik, mit der gefördert werden soll, dass Drittländer, die Waren in die EU ausführen, Produktionsstandards übernehmen, die unseren Anforderungen entsprechen (gegebenenfalls auch im Rahmen von Handelsabkommen), ist es wichtig, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten weiterhin aktiv in den internationalen Normungsgremien (insbesondere *Codex Alimentarius*, IPPC und OIE) einbringen, um dort ihre Vorstellungen und Werte zu vertreten.

Fragen

Um einen Beitrag zu den Überlegungen zu leisten, wie die Umstellung auf nachhaltige Lebensmittelsysteme unter Beibehaltung der Bemühungen der europäischen Landwirtinnen und Landwirte bei der Entwicklung ihrer Erzeugungsverfahren gelingen kann, werden die Ministerinnen und Minister ersucht, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

- 1) Stimmen Sie der im vorliegenden Dokument enthaltenen Feststellung zu, dass zur Verwirklichung der Ziele des europäischen Grünen Deals und seiner Sektorstrategien – auch in Bezug auf eingeführte Erzeugnisse – die sektor- und handelspolitischen Maßnahmen der EU kohärenter sein müssen?
- 2) Welche konkreten Instrumente sollen zur Gewährleistung dieser Kohärenz eingesetzt werden?
