



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.6.2022
COM(2022) 226 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der EU auf eingeführte
landwirtschaftliche Erzeugnisse und Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse**

DE

DE

1. EINLEITUNG

Im Juli 2021 forderten der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament die Europäische Kommission im Rahmen der Verhandlungen über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf,

einen Bericht vorzulegen, der eine Bewertung des Grundprinzips und der rechtlichen Durchführbarkeit der Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen der EU (einschließlich Tierschutzvorschriften sowie Verfahren und Produktionsmethoden) auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse und Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse enthält und in dem konkrete Initiativen zur Sicherstellung einer kohärenteren Anwendung dieser Normen im Einklang mit den WTO-Regeln dargelegt werden. Dieser Bericht sollte sich auf alle relevanten Politikbereiche beziehen, darunter auch, aber nicht nur auf die Bereiche Gemeinsame Agrarpolitik, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Umweltpolitik und gemeinsame Handelspolitik.¹

Mit dem vorliegenden Bericht soll dieser Aufforderung nachgekommen werden. Es werden Maßnahmen aufgezeigt, die die EU bereits auf multilateraler und bilateraler Ebene, aber auch eigenständig umsetzt, um globalen Umweltbelangen oder den Erwartungen der Bürger in Bezug auf eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse oder Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse gerecht zu werden, wobei der Schwerpunkt auf der Anwendung der Gesundheits- und Umweltnormen (einschließlich Tierschutzvorschriften) auf eingeführte Erzeugnisse und den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Anwendung dieser Normen liegt.

Die Informationsgrundlagen für den Bericht bildeten eine öffentliche Konsultation², bei der mehr als 160 Interessenträger ihre Kommentare einreichten, die Grundsatzdebatte im Rat (Landwirtschaft und Fischerei) im Februar 2022 sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer Strategie „Vom Hof auf den Tisch“³.

1.1. Notwendigkeit einer globalen Umstellung auf nachhaltige Lebensmittelsysteme

Das Wissen über die globalen Auswirkungen moderner Lebensmittelsysteme auf die Umwelt hat sich seit Mitte der 1990er Jahre im Zuge der Verabschiedung wichtiger Übereinkommen im Umweltbereich⁴ erheblich weiterentwickelt; in der Folge sind auch die gesellschaftlichen und ethischen Bedenken hinsichtlich der Art und Weise, wie Lebensmittel produziert und konsumiert werden, gewachsen. Der Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen, die weniger von fossilen Brennstoffen abhängig sind, stellt auch auf globaler Ebene eine Notwendigkeit dar.

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C1206\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C1206(03)&from=EN)

² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Einfuhr-von-Agrar-und-Lebensmittelerzeugnissen-Anwendung-der-EU-Gesundheits-und-Umweltstandards-Bericht-de>

³ [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2021 zu einer Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem](#) (2020/2260(INI)).

⁴ In diesem Zusammenhang sind insbesondere das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung zu nennen.

Weltweit sind Lebensmittelsysteme für ein Viertel der jährlichen Treibhausgasemissionen verantwortlich⁵ und die Hauptursache für den Verlust der biologischen Vielfalt⁶. Die weltweite Entwaldung geht zu fast 90 % auf die Ausweitung von landwirtschaftlich genutzten Flächen zurück, womit dieser Faktor größere Auswirkungen hat, als bisher angenommen.⁷ Der Klimawandel und die Umweltzerstörung wiederum sorgen dafür, dass globale Lebensmittelsysteme weniger widerstandsfähig und anfälliger gegenüber großen Herausforderungen wie Wasserknappheit, Landdegradation und extremen Wetterereignissen sind, wodurch die Ernährungssicherheit weiter beeinträchtigt wird und das Risiko von zoonotischen Erkrankungen weiter steigt.⁸

Heute leidet fast jeder dritte Mensch weltweit an Hunger oder hat keinen regelmäßigen Zugang zu nahrhaften und ausreichenden Lebensmitteln.⁹ Gleichzeitig sind fast 40 % der weltweiten erwachsenen Bevölkerung übergewichtig.¹⁰ In der EU sind ungesunde Ernährungsgewohnheiten eine der Hauptursachen für Krankheiten und vorzeitige Todesfälle.¹¹

Die enge Wechselbeziehung zwischen der Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt spiegelt sich im Konzept „Eine Gesundheit“ wider; dabei handelt es sich laut Definition um „einen integrierten, vereinheitlichenden Ansatz, mit dem die Gesundheit von Menschen, Tieren und Ökosystemen auf nachhaltige Weise miteinander in Einklang gebracht und optimiert werden

⁵ IPCC (2020), [*Klimawandel und Landsysteme:IPCC-Sonderbericht über Klimawandel, Desertifikation, Landdegradierung, nachhaltiges Landmanagement, Ernährungssicherheit und Treibhausgasflüsse in terrestrischen Ökosystemen.*](#)

⁶ IPBES (2019), [*Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*](#), (Globaler Bewertungsbericht der zwischenstaatlichen Plattform für biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen über biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen – Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger), Punkt B1 auf S. 12. Siehe auch z. B. Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. und L. Wellesley (2021), [*Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature*](#) (Auswirkungen von Lebensmittelsystemen auf den Verlust der biologischen Vielfalt: Drei Hebel für eine Umgestaltung der Lebensmittelsysteme zugunsten der Natur), Chatham House Research paper, London; Sekretariat des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (2020), [*Global Biodiversity Outlook 5*](#) (Die Lage der biologischen Vielfalt: 5. Globaler Ausblick), Montreal, S. 64.

⁷ FAO (2021), [*COP26: Agricultural expansion drives almost 90 percent of global deforestation. FAO Remote Sensing Survey findings*](#) (COP26: Ausweitung der Landwirtschaft für fast 90 Prozent der weltweiten Entwaldung verantwortlich. Ergebnisse einer Fernerkundungsstudie der FAO)<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/en>.

⁸ Umweltprogramm der Vereinten Nationen und International Livestock Research Institute (2020), [*Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*](#) (Verhinderung der nächsten Pandemie: Zoonotische Erkrankungen und wie sich die Übertragungskette unterbrechen lässt), Nairobi.

⁹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP und WHO (2021), [*The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for affordable healthy diets*](#) (Der Stand der Ernährungssicherheit und Ernährung in der Welt im Jahr 2021. Umgestaltung der Lebensmittelsysteme zugunsten einer erschwinglichen und gesunden Ernährung)<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html>.

¹⁰ WHO (2021), [*Fact sheets: Obesity and overweight*](#) (Faktenblätter: Fettleibigkeit und Übergewicht) (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>).

¹¹ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en

sollen“.¹² Das Konzept „Eine Gesundheit“ wird in globalen Verpflichtungen und Erklärungen anerkannt, z. B. in der Politischen Erklärung der Vereinten Nationen (VN) zur antimikrobiellen Resistenz¹³, in der Resolution 3/4 der VN-Umweltversammlung zu Umwelt und Gesundheit¹⁴, in der Resolution der VN-Weltgesundheitsversammlung zur Verstärkung der Bemühungen um Lebensmittelsicherheit¹⁵ und in der Resolution 5/11 der VN-Umweltversammlung zu biologischer Vielfalt und Gesundheit¹⁶.

Auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen zu Ernährungssystemen im September 2021 wurde ein breiter globaler Konsens darüber erzielt, dass ein Übergang zu nachhaltigen und widerstandsfähigen Ernährungssystemen unerlässlich ist, um die den gesamten Planeten betreffende Krise zu bewältigen und alle Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erreichen; darüber hinaus gingen von diesem Gipfel Impulse für den dringend erforderlichen globalen Wandel aus. Viele Länder haben ihre nationalen Fahrpläne zur Verbesserung der Nachhaltigkeit von Landwirtschaft und Ernährung vorgestellt.¹⁷

In diesem Sinne wird auch in der von den Staats- und Regierungschefs der G20¹⁸ im Oktober 2021 in Rom verabschiedeten Erklärung anerkannt, dass „die Förderung nachhaltiger Ernährungssysteme, auch durch die Stärkung globaler, regionaler und lokaler Lebensmittel-Wertschöpfungsketten sowie des internationalen Handels mit Lebensmitteln, nicht nur zur Ernährungssicherheit beitragen, sondern auch einen bedeutenden Beitrag zur Bewältigung der miteinander verflochtenen globalen Herausforderungen des Klimawandels und des Verlusts der biologischen Vielfalt leisten wird“.¹⁹

1.2. EU-Strategie für nachhaltige Lebensmittelsysteme

Der Weg der EU zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen wurde in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“²⁰ dargelegt, die zusammen mit der Biodiversitätsstrategie²¹ im Mai 2020 als Teil des europäischen Grünen Deals²² veröffentlicht wurde. Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ enthält eine Agenda für ein faires, gesundes und umweltfreundliches

¹² WHO (2021), *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of 'One Health'* (Dreierpartnerschaft und UNEP unterstützen OHHLEP-Definition des Konzepts „Eine Gesundheit“) <https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>.

¹³ <https://digilibRARY.un.org/record/845917?ln=en>

¹⁴ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf

¹⁶ https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5_2

¹⁷ Weltgipfel der Vereinten Nationen zu Ernährungssystemen (2021), *Member State Dialogue Convenors and Pathways - Food Systems Summit Dialogues* (Organisatoren von Dialogen und Fahrpläne der Mitgliedstaaten – Dialoge im Rahmen des Weltgipfels zu Ernährungssystemen) (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby51aw%3D%3D&utm_campaign=Food).

¹⁸ Auf die Mitglieder der G20 entfallen rund 80 % des weltweiten Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und 60 % der weltweiten landwirtschaftlich genutzten Fläche.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>

²⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final.

²¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Biodiversitätsstrategie für 2030: Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final.

²² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

Lebensmittelsystem, die von allen Akteuren, einschließlich der Verbraucher, Anstrengungen zur Anpassung an neue und strengere Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutznormen erfordert. Die Umstellung soll zu mehr Nachhaltigkeit führen, indem die biologische Vielfalt erhalten und verbessert wird und biodiversitätsfreundliche Bewirtschaftungssysteme gefördert werden.

Im Rahmen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik sollen europäische Landwirte, auch Kleinlandwirte, durch ein stärker ergebnisorientiertes Modell bei der Verbesserung ihrer Umwelt- und Klimabilanz angeleitet und unterstützt werden.

Die Nachhaltigkeit der Lebensmittelsysteme ist ein globales Thema, und die EU kann die globalen Bedrohungen im Zusammenhang mit der Art und Weise, wie Lebensmittel produziert und konsumiert werden, nicht im Alleingang bewältigen. In der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ wird das Ziel der EU dargelegt, eine globale Führungsrolle im Bereich der Nachhaltigkeit von Lebensmitteln zu übernehmen; dieses Ziel soll erreicht werden durch internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Lebensmittelforschung und -innovation, durch den Aufbau von Partnerschaften, durch die Förderung von Normen zur Unterstützung nachhaltiger Verfahren auf internationaler Ebene und durch die Handels- und Entwicklungspolitik der EU.

1.3. Die EU als globaler Akteur

Die EU ist der weltweit größte Exporteur und der drittgrößte Importeur von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen, wozu auch Erzeugnisse aus Aquakultur gehören.²³ Zu den Einfuhren der EU zählen vor allem Erzeugnisse, die zumeist nicht EU-intern produziert werden (z. B. Kaffee, Tee, Palmöl, tropische Früchte), die kontrasaisonal produziert werden oder die in begrenztem bzw. nicht für eine Deckung der Nachfrage ausreichendem Umfang produziert werden (z. B. Sojabohnen und Sojamehl). Die Ausfuhren der EU umfassen die gesamte Produktpalette von Grundstoffen wie Milchpulver, Schweinefleisch und Getreide bis hin zu Erzeugnissen mit hoher Wertschöpfung wie Wein und Spirituosen, Olivenöl oder Käse, was zu einem starken Handelsbilanzüberschuss führt.²⁴

Als wichtiger Akteur auf den internationalen Lebensmittelmärkten hat die EU durch ihre Handelspolitik und dadurch, dass sie die Entwicklung von Vorschriften und Normen von globaler Bedeutung beeinflussen kann, erhebliche Auswirkungen auf Drittländer (d. h. Nicht-EU-Länder). Die EU-Handelspolitik kann – in Verbindung mit anderen Instrumenten wie der EU-Absatzförderungspolitik für Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse – genutzt werden, um außerhalb der EU das Bewusstsein für die hohen Standards von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen der EU zu schärfen und weltweit im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen den Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen zu fördern. Darüber hinaus arbeitet die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst an Maßnahmen, um über nachhaltige Lebensmittelsysteme zu informieren.

²³ Europäische Kommission (2021), [Agri-food trade in 2020: Report](#) (Bericht über den Handel mit Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen).

²⁴ Im Jahr 2020 wurde durch den Handel mit Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen in der EU-27 ein Handelsbilanzüberschuss von 62 Mrd. EUR erzielt, was 28,5 % des gesamten Handelsbilanzüberschusses der EU-27 entspricht (siehe Fußnote 23).

Vor diesem Hintergrund werden mit der im Februar 2021 eingeleiteten Überprüfung der Handelspolitik²⁵ die Weichen für eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik gestellt, die besser geeignet sein wird, um den globalen Wandel zu gestalten, und sich im Einklang mit den WTO-Regeln an den strategischen Interessen und Werten der EU ausrichten wird. Die Bekämpfung des Klimawandels und der Umweltzerstörung zählt zu den obersten Prioritäten der EU. Damit diese Vision Wirklichkeit werden kann, sind Maßnahmen auf allen Ebenen erforderlich.

Darüber hinaus haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten dem Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (PKE) verpflichtet. Gemäß diesem Grundsatz sollen bei politischen Maßnahmen, bei denen mit Auswirkungen auf die Entwicklungsländer zu rechnen ist, Entwicklungsziele berücksichtigt werden. Im Rahmen des Konzepts der PKE sollen Widersprüche abgebaut, Synergien zwischen den verschiedenen Politikbereichen der EU geschaffen und die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zum Nutzen der Partnerländer erhöht werden. Das Konzept wurde durch den Vertrag von Maastricht (1992) in das Unionsrecht aufgenommen; im Rahmen des neuen europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik²⁶ wurde das Engagement der EU für den Grundsatz der PKE bekräftigt und als entscheidendes Element der Strategie zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern anerkannt.

Gleichzeitig ist die EU auf Handel angewiesen, nicht nur mit Blick auf Absatzmöglichkeiten und als Quelle der Wettbewerbsfähigkeit für ihre Lebensmittelindustrie, sondern auch als Mittel zur Sicherung der Vielfalt der Nahrungsmittelversorgung. Wie in der Mitteilung zur Ernährungssicherheit²⁷ dargelegt, wurden durch die Invasion Russlands in die Ukraine Mängel sichtbar, die zu Risiken für das globale System der Ernährungssicherheit führen; diese Mängel sollten auf eine Weise angegangen werden, die den Übergang zu nachhaltigen, widerstandsfähigen und fairen Lebensmittelsystemen in der EU und weltweit fördert.

2. DIE EINHALTUNG DER NORMEN DER EU

2.1. Gesundheitsnormen

Die EU verfügt über ein robustes gesundheitspolizeiliches und pflanzenschutzrechtliches System, durch das sichergestellt werden soll, dass alle in der EU in Verkehr gebrachten Lebensmittel dem Erfordernis eines hohen Gesundheitsschutzniveaus genügen, und die Ausbreitung von Schädlingen oder Krankheiten unter Pflanzen und Tieren verhindert werden soll. Alle Einführen von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen müssen die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Anforderungen der EU oder von der

²⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, COM(2021) 66 final.

²⁶ Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission: *The new European consensus on development 'our World, our Dignity, our Future'* (Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik: „Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft“), Amt für Veröffentlichungen, 2018.

²⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gewährleistung der Ernährungssicherheit und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme, COM(2022) 133 final.

EU als zumindest gleichwertig anerkannte Bedingungen erfüllen.²⁸ Die Vorschriften beruhen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, und internationale Normen werden bei ihrer Ausarbeitung gebührend berücksichtigt.

Durch wirksame Kontrollsysteme, die von den zuständigen Behörden in den EU-Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den nationalen Zollbehörden eingerichtet werden, wird überprüft, ob aus Drittländern in die EU eingeführte Tiere, Pflanzen oder Erzeugnisse den einschlägigen Normen und Anforderungen der EU gerecht werden. Die Einfuhrbestimmungen und das Kontrollsysteem sind risikobasiert, d. h., Umfang und Intensität der Kontrollen richten sich nach dem Risiko, das von bestimmten Tieren, Pflanzen oder Erzeugnissen ausgeht. Die Art der Kontrollen hängt von der Art der Erzeugnisse und den mit ihnen verbundenen Risiken ab (z. B. Lebensmittel tierischen oder nicht tierischen Ursprungs); dabei werden sowohl wissenschaftliche Erkenntnisse als auch verschiedene Quellen mit Informationen über Verstöße berücksichtigt, z. B. Informationen über Zwischenfälle mit Lebensmitteln, Ausbrüche von Tierseuchen oder Schädlingsbefall, Ergebnisse von Grenzkontrollen und Informationen aus Drittländern.

Darüber hinaus führt die Kommission im Rahmen des Konformitätsmechanismus gemäß einem öffentlich zugänglichen jährlichen Arbeitsprogramm Kontrollen, einschließlich Audits, durch, um zu überprüfen, ob die zuständigen Behörden in den EU-Mitgliedstaaten und in Drittstaaten, die in die EU exportieren, ihre rechtlichen Verpflichtungen erfüllen. Dabei konzentriert sich die Kommission vor allem auf Kontrollsysteme und weniger auf einzelne Räumlichkeiten.

Doch Fragen der öffentlichen Gesundheit im Bereich der Agrar- und Lebensmittelproduktion beziehen sich nicht nur auf gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Anforderungen. Die ab Januar 2022 geltende Verordnung (EU) 2019/6 über Tierarzneimittel²⁹ sieht eine breite Palette konkreter Maßnahmen zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen vor. Gegen antimikrobielle Wirkstoffe resistente Organismen können nicht nur über Lebensmittel tierischen Ursprungs, sondern auch direkt von Mensch zu Mensch oder zwischen Mensch und Tier verbreitet werden. Die Maßnahmen zur Förderung eines umsichtigeren und verantwortungsvoller Einsatzes antimikrobieller Mittel bei Tieren werden zur Erreichung des in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ dargelegten Ziels beitragen, die Gesamtverkäufe von für Nutztiere und für die Aquakultur bestimmten

²⁸ Was die Lebensmittelsicherheit betrifft, so ist diese Anforderung in Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit („Allgemeines Lebensmittelrecht“) (ABl. L 031 vom 1.2.2002, S. 1) enthalten, in dem es heißt: „In die Gemeinschaft eingeführte Lebensmittel und Futtermittel, die in der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht werden sollen, müssen die entsprechenden Anforderungen des Lebensmittelrechts oder von der Gemeinschaft als zumindest gleichwertig anerkannte Bedingungen erfüllen oder aber, soweit ein besonderes Abkommen zwischen der Gemeinschaft und dem Ausfuhrland besteht, die darin enthaltenen Anforderungen.“ Das Allgemeine Lebensmittelrecht ist eine Rahmenregelung, die sich auf alle grundlegenden Aspekte der Politik für Lebensmittelsicherheit erstreckt und auf alle Maßnahmen angewendet wird, die sich auf in der EU in Verkehr gebrachte Lebensmittel oder Futtermittel beziehen; einzige die Primärproduktion für den privaten häuslichen Gebrauch fällt nicht unter das Allgemeine Lebensmittelrecht.

²⁹ Verordnung (EU) 2019/6 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über Tierarzneimittel und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/82/EG (Abl. L 4 vom 7.1.2019, S. 43).

antimikrobiellen Mitteln in der EU bis 2030 um 50 % zu verringern. In diesem Zusammenhang sollen auf der Grundlage von Artikel 118 der Verordnung über Tierarzneimittel neue Anforderungen in Bezug auf die Verwendung antimikrobieller Mittel bei Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs, die zur Einfuhr in die EU bestimmt sind, festgelegt werden. Diese dürfen nämlich nicht mit antimikrobiellen Mitteln zur Wachstumsförderung oder Ertragssteigerung oder mit antimikrobiellen Mitteln, die in der EU für die Behandlung bestimmter Infektionen beim Menschen vorbehalten bleiben müssen, behandelt werden.

2.2. Umwelt- und Tierschutznormen

Alle Lebensmitteleinfuhren, die auf den EU-Markt gelangen, müssen den einschlägigen EU-Normen für Endprodukte entsprechen; diese gelten unabhängig davon, ob ein Produkt in der EU hergestellt oder eingeführt wird. Allerdings gelten Anforderungen an die Art und Weise, wie Produkte hergestellt werden (sogenannte Verfahren und Produktionsmethoden), in der Regel nicht für eingeführte Produkte. Derzeit umfasst das EU-Recht keine allgemeinen (horizontalen) Bestimmungen, die sich auf Umwelt- oder – im allgemeineren Sinne – Nachhaltigkeitsanforderungen beziehen, die für in der EU hergestellte oder eingeführte Lebensmittelerzeugnisse gelten.

Regelungen zu Verfahren und Produktionsmethoden gelten häufig im Bereich des Umwelt- oder Tierschutzes, wo Maßnahmen zur Begrenzung der Umweltauswirkungen oder zur Berücksichtigung ethischer Belange nicht mit dem Endprodukt selbst, sondern mit der Herstellung dieses Produkts verbunden sind. Das heißt, wenn solche Normen für Einfuhren gelten, „regeln“ sie de facto den Produktionsprozess im Ausland, sofern die betreffenden Produkte auf dem Markt des Landes, das die Regelungen erlassen hat, verkauft werden sollen. Zudem haben Verfahren und Produktionsmethoden unter Umständen nicht einmal Auswirkungen auf die physikalischen Eigenschaften des Endprodukts. In solchen Fällen wird der Begriff „nicht produktbezogene Verfahren und Produktionsmethoden“ verwendet.

Wenngleich die EU derartige Normen nicht systematisch für eingeführte Produkte vorschreibt, so gelten dennoch bestimmte **Tierschutzvorschriften der EU** bereits für Einfuhren. So hat die EU Bedingungen für den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung sowie für den Schutz von Tieren beim Transport festgelegt. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009³⁰ sind Drittländer, die Fleisch in die EU exportieren, verpflichtet, Normen anzuwenden, die den in der EU-Verordnung festgelegten Normen zumindest gleichwertig sind. Zu diesem Zweck bescheinigen Drittländer in der Ausfuhrbescheinigung, dass bei der Schlachtung Tierschutznormen eingehalten wurden, die denen der EU mindestens gleichwertig sind; diese Regelung wurde von den Handelspartnern noch nie beanstandet. Die Kommission bewertet, inwieweit die Länder in der Lage sind, diese Bescheinigung durch Kontrollen der Fleischhygiene zu untermauern. Ebenso müssen Tiere, die in die EU eingeführt werden, gemäß den einschlägigen Anforderungen der EU transportfähig sein, was die Drittländer in einer amtlichen Bescheinigung nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1/2005³¹ bestätigen müssen. Auch für die Transportunternehmer gelten bestimmte Anforderungen: So müssen diese in den Mitgliedstaaten, in denen sie eine Zulassung

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (Abl. L 303 vom 18.11.2009, S. 1).

³¹ Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen (Abl. L 3 vom 5.1.2005, S. 1).

beantragen, zugelassen und ansässig sein. Des Weiteren verfügt die EU über ein obligatorisches System der Tierschutzkennzeichnung für Konsumeier³², nach dem die Angabe der Haltungsform (Käfighaltung, Freilandhaltung, Bodenhaltung usw.) verpflichtend ist.

Schließlich untersagt die EU aus Gründen des Tierschutzes und aufgrund der Bedenken der Bürgerinnen und Bürger der EU das Inverkehrbringen von Robbenerzeugnissen³³ (mit Ausnahme von Erzeugnissen, die aus der Jagd indigener Gemeinschaften stammen) sowie von Katzen- und Hundefellen und Produkten, die solche Felle enthalten³⁴.

3. INTERNATIONALER KONTEXT

3.1. Internationale Handelsregeln

Die globalen Handelsregeln zielen darauf ab, einen berechenbaren und diskriminierungsfreien Rahmen für den Handel zu gewährleisten und zugleich das Recht jedes Landes auf Regulierung im Einklang mit seinen gesellschaftlichen Präferenzen zu wahren. Nachhaltige Entwicklung und das Erfordernis des Schutzes der Umwelt zählen zu den Grundsätzen der Welthandelsorganisation.³⁵ In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit die Anwendung von Gesundheits- und Umweltnormen (einschließlich Tierschutzvorschriften) auf eingeführte Erzeugnisse im Rahmen der WTO rechtmäßig ist.

Die WTO stellt das Recht der Länder, Maßnahmen zum Schutz der Umwelt oder der öffentlichen Moral, einschließlich im Zusammenhang mit Bedenken hinsichtlich des Tierschutzes, zu ergreifen, nicht infrage, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Tatsächlich hat sich die Zahl der bei der WTO eingereichten Notifizierungen zu Umweltthemen in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt und machte im Jahr 2020 fast 17 % aller Notifizierungen aus.³⁶

Zwei bekannte Beispiele für Maßnahmen zu nicht produktbezogenen Verfahren und Produktionsmethoden, die zum Schutz der Umwelt eingeführt wurden, stammen aus den USA: zum einen Maßnahmen, mit denen ein Verbot von Thunfischimporten aus Drittländern verhängt wurde, die nicht nachweisen konnten, dass bei ihren Fangmethoden Delfine

³² Verordnung (EG) Nr. 589/2008 der Kommission vom 23. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier (ABl. L 163 vom 24.6.2008, S. 6).

³³ Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen (ABl. L 286 vom 31.10.2009, S. 36).

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 1523/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 über ein Verbot des Inverkehrbringens sowie der Ein- und Ausfuhr von Katzen- und Hundefellen sowie von Produkten, die solche Felle enthalten, in die bzw. aus der Gemeinschaft (ABl. L 343 vom 27.12.2007, S. 1).

³⁵ Gemäß der Präambel des Marrakesch-Abkommens zur Errichtung der WTO erkennen die Mitglieder an, „dass ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Sicherung der Vollbeschäftigung und eines hohen und ständig steigenden Umfangs des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage sowie auf die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen gerichtet sein, gleichzeitig aber die optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung gestatten sollen“; ferner handeln sie „in dem Bestreben, den Schutz und die Erhaltung der Umwelt und gleichzeitig die Steigerung der dafür erforderlichen Mittel zu erreichen, und zwar in einer Weise, die mit den ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechenden Bedürfnissen und Anliegen vereinbar ist“.

³⁶ Ausschuss der WTO für Handel und Umwelt (2022), [Environmental database for 2020. Note by the Secretariat](#) (Umweltdatenbank für 2020. Vermerk des Sekretariats), WTO Dok. WT/CTE/EDB/20 (28. Januar 2022).

geschützt werden, zum anderen Maßnahmen, mit denen ein Verbot von Garnelen aus Drittländern verhängt wurde, die beim Fang keine Technologien zum Schutz von Meeresschildkröten einsetzen. Beide Maßnahmen wurden bei der WTO beanstandet, und die Urteile haben zu einem besseren Verständnis darüber beigetragen, wie die WTO in ihrer Rechtsprechung die Schnittstelle zwischen Handel und Umwelt berücksichtigt.³⁷

Die übergeordneten Verpflichtungen und Rechte im Bereich des Warenhandels sind im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen 1994 (GATT) festgelegt. Der erste Schritt bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Maßnahme in Bezug auf Waren ist die Prüfung der Frage, ob die Maßnahmen unter eine der Regeln des GATT fällt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Maßnahme

- diskriminierend ist, d. h. unter einen der beiden folgenden Artikel fällt:
 - Artikel I über die Meistbegünstigung, gemäß dem die Erzeugnisse eines WTO-Mitglieds nicht weniger günstig behandelt werden dürfen als gleichartige Erzeugnisse aus einem anderen Land;
 - Artikel III über die Inländerbehandlung, nach dem eingeführte Erzeugnisse nicht weniger günstig behandelt werden dürfen als gleichartige inländische Erzeugnisse;
- eine mengenmäßige Beschränkung darstellt, durch die die Menge eines ein- oder ausgeführten Erzeugnisses beschränkt wird (Artikel XI).

Eine Maßnahme ist **diskriminierend**, wenn sie entweder (1) de jure eine Diskriminierung darstellt, d. h., wenn durch die betreffenden Maßnahme Erzeugnisse ausdrücklich nach ihrer Herkunft unterschieden werden, oder wenn sie (2) de facto eine Diskriminierung darstellt, d. h., wenn die betreffende Maßnahme zwar ihrem Wesen nach herkunftsneutral ist, sich aber nachteilig auf die Wettbewerbsbedingungen zwischen gleichartigen Erzeugnissen verschiedener WTO-Mitglieder auswirkt. Eine De-facto-Diskriminierung kann beispielsweise dann vorliegen, wenn inländische Erzeugnisse eine bestimmte Norm oder Anforderung leichter erfüllen können als gleichartige eingeführte Erzeugnisse.

Wenn keine der genannten Bestimmungen verletzt wird, ist in der Regel keine weitere Analyse erforderlich, da die Maßnahme als mit dem GATT vereinbar angesehen wird. Liegt ein Verstoß gegen die genannten Bestimmungen vor, so kann die Maßnahme dennoch unter die in Artikel XX genannten allgemeinen Ausnahmen von den GATT-Regeln fallen.³⁸ Ist

³⁷ US – Prohibition of Shrimps and Certain Shrimp Products (USA – Verbot von Garnelen und bestimmten Garnelenerzeugnissen), WTO Dok. WT/DS56/AB/R (98-000) (12. Oktober 1998) [Bericht des Berufungsgremiums] und WTO Dok. WT/DS58/R (15. Mai 1998) [Panel-Bericht]; US – Restrictions on Imports of Tuna (USA – Beschränkungen für die Einfuhr von Thunfisch) DS21/R - BISD 39S/155 (3. September 1991, nicht angenommen) [*Tuna-Dolphin I*] und DS29/R (16. Juni 1994, nicht angenommen) [*Tuna-Dolphin II*].

³⁸ In Artikel XX Buchstaben a, b und g GATT heißt es wie folgt:

„Unter dem Vorbehalt, dass die nachstehenden Maßnahmen nicht in einer Weise durchgeführt werden, dass sie ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, oder eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen, soll keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens so ausgelegt werden, dass sie einen Vertragspartner hindern würde, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen:

a) Maßnahmen, die für den Schutz der öffentlichen Moral erforderlich sind;
b) Maßnahmen, die für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind;

dies der Fall, kann die Maßnahme beibehalten und als insgesamt mit dem GATT vereinbar betrachtet werden.

Damit für eine Maßnahme ein Rechtfertigungsgrund nach Artikel XX GATT gilt, muss sie

- tatsächlich eines oder mehrere der in Artikel XX aufgeführten **politischen Ziele** verfolgen (provisional justification – vorläufige Rechtfertigung). Die häufigsten Begründungen im Zusammenhang mit Regelungen zu Verfahren und Produktionsmethoden betreffen den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen (Artikel XX Buchstabe b), den Schutz der (lebenden und nicht lebenden) nicht regenerativen natürlichen Ressourcen (Artikel XX Buchstabe g), den Schutz der öffentlichen Moral (Artikel XX Buchstabe a) und den Schutz von Waren, die in Gefängnissen hergestellt werden (Artikel XX Buchstabe e). Ziele wirtschaftlicher Art wie die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit inländischer Hersteller oder die Angleichung von Wettbewerbsbedingungen sind nach Artikel XX GATT keine zulässige Rechtfertigung für die Anwendung von Normen zu nicht produktbezogenen Verfahren und Produktionsmethoden auf Einfuhren;
- einer **Prüfung der „Notwendigkeit“** (necessity test) standhalten, die eine Abwägung folgender Elemente erfordert:
 - die Bedeutung der verfolgten Ziele für das Mitglied, das die Regelung erlassen hat. In einigen Fällen kann ein Verbot das einzige angemessene Mittel darstellen, um das gewünschte Ziel zu erreichen, beispielsweise im Vergleich zu einer Kennzeichnungspflicht. Vor diesem Hintergrund hat die WTO das EU-Einfuhrverbot für Robbenerzeugnisse bestätigt, da es auf starken Bedenken der Gesellschaft beruhe.³⁹ Auf der gleichen Grundlage, nämlich aus moralischen und ethnischen Gründen, untersagt die EU die Einfuhr und Vermarktung von Katzen- und Hundefellen.⁴⁰ Die Maßnahme wurde von Handelspartnern noch nie beanstandet und gilt als vollständig mit dem WTO-Recht vereinbar;
 - der Beitrag der Maßnahme zu den Zielen, d. h., die Maßnahme muss geeignet sein, die genannten Ziele zu erreichen bzw. zur Erreichung dieser Ziele beizutragen;
 - das Nichtvorhandensein einer alternativen Methode, die weniger handelsbeschränkend ist, aber einen gleichwertigen oder besseren Beitrag zur Erreichung der erklärten Ziele leistet, wobei die technische und wirtschaftliche Durchführbarkeit zu berücksichtigen ist. So gelten beispielsweise freiwillige Maßnahmen im Allgemeinen als weniger

(...)

e) Maßnahmen, die sich auf Waren beziehen, die in Gefängnissen hergestellt werden;

(...)

g) Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden ... “

³⁹ EC – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (EG – Maßnahmen zum Verbot der Einfuhr und Vermarktung von Robbenerzeugnissen), WT/DS400/AB/R und WT/DS401/AB/R (22. Mai 2014).

⁴⁰ Verordnung (EG) Nr. 1523/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 über ein Verbot des Inverkehrbringens sowie der Ein- und Ausfuhr von Katzen- und Hundefellen sowie von Produkten, die solche Felle enthalten, in die bzw. aus der Gemeinschaft (ABl. L 343 vom 27.12.2007, S. 1).

handelsbeschränkend als verbindliche Maßnahmen und eine Kennzeichnung als weniger handelsbeschränkend als ein Einfuhrverbot;

- die Bedingungen des Einleitungssatzes von Artikel XX erfüllen, wonach es weder eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung bei der Gestaltung, Struktur und Anwendung einer Maßnahme zwischen Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, noch eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel geben darf.

Im Wesentlichen muss eine Maßnahme, damit sie nach Artikel XX GATT gerechtfertigt ist, zur Erreichung eines oder mehrerer der genannten politischen Ziele notwendig sein, inländische und eingeführte Erzeugnisse gleichbehandeln und frei von protektionistischen Elementen sein. Dabei gilt es, den Aufwand und die Kosten für die einschlägigen Interessenträger zu berücksichtigen, zu denen internationale Partner, öffentliche Verwaltungen, Importeure, Exporteure und Nutzer zählen. Darüber hinaus sollten derartige Maßnahmen ausreichend flexibel gestaltet sein, damit den besonderen Bedingungen und möglicherweise unterschiedlichen Produktionsmethoden der Ausfuhrländer Rechnung getragen wird, sofern dies auf ausgewogene Weise erfolgt, z. B. durch die Anerkennung von Produktionsmethoden von Drittländern als Methoden, die ein vergleichbares Maß an Wirksamkeit bieten wie EU-Normen.

Bei der betreffenden Maßnahme sollten alle einschlägigen internationalen Regeln oder Normen berücksichtigt werden. Weicht eine Maßnahme von diesen Normen ab, so ist dies zu begründen; mögliche Gründe sind beispielsweise das Vorliegen zusätzlicher Informationen oder die Entscheidung, ein höheres Schutzniveau vorzusehen.

Die Maßnahme sollte sich entweder auf wissenschaftliche Erkenntnisse oder gegebenenfalls auf andere Informationen (etwa Berichte, Entscheidungen oder Erhebungen, die beispielsweise von einem einschlägigen internationalen Gremium stammen) stützen, die eine rationale Grundlage für die Maßnahme bilden und einer angemessenen Bewertung unterzogen werden sollten. Beruht die Maßnahme auf dem Konzept der Vorsorge (weil bestimmte wissenschaftliche Informationen noch nicht verfügbar sind), sollte sie auf allen verfügbaren sachdienlichen Informationen basieren und die Beschaffung der für eine umfassendere Bewertung erforderlichen Informationen sowie die Möglichkeit einer Überprüfung vorsehen.

Anliegen, die eine globale Dimension haben und auf internationaler Ebene zumindest von einem Teil der internationalen Gemeinschaft anerkannt werden (z. B. Klimawandel, Verlust der biologischen Vielfalt, antimikrobielle Resistenz), werden eher als legitime Gründe für Maßnahmen akzeptiert.

Die vorstehend genannten Regeln des GATT sind in dem Übereinkommen über technische Handelshemmisse (TBT-Übereinkommen) genauer dargelegt, das Regeln zur Diskriminierung (Artikel 2.1) und zur Notwendigkeit (Artikel 2.2) enthält. Darin ist festgelegt, dass technische Vorschriften den Handel nicht stärker beschränken dürfen, als es zur Erfüllung legitimer Ziele notwendig ist; solche Ziele sind beispielsweise nationale Sicherheitsanforderungen, die Verhinderung irreführender Praktiken, der Schutz der menschlichen Gesundheit oder Sicherheit, der Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Tieren oder Pflanzen oder der Schutz der Umwelt. Von den WTO-Mitgliedern wird erwartet,

dass sie bei der Ausarbeitung ihrer technischen Vorschriften unter anderem verfügbare wissenschaftliche und technische Informationen berücksichtigen.

Das TBT-Übereinkommen gilt nicht für Regelungen zu nicht produktbezogenen Verfahren und Produktionsmethoden (da sich die Definition in Anhang 1 auf „Merkmale eines Produkts oder die *mit ihm verbunden* Verfahren und Produktionsmethoden“ bezieht). Es gilt jedoch für Maßnahmen, die auf Terminologie, Symbole, Verpackung, Kennzeichnung oder Etikettierung abstellen, soweit sie sich auf ein Produkt, einen Prozess oder Produktionsmethoden beziehen. Fällt eine Maßnahme in den Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens, so wird sie in diesem Rahmen geprüft. Artikel XX GATT findet im Falle eines Verstoßes gegen das TBT-Übereinkommen keine Anwendung, da die Elemente des Artikels XX GATT bereits wirksam in Artikel 2.1 und 2.2 des TBT-Übereinkommens eingebunden sind.

In ähnlicher Weise wird Artikel XX Buchstabe b GATT im Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) spezifiziert, das ebenfalls Bestimmungen zu ungerechtfertigter Diskriminierung (Artikel 2.3 und 5.5) sowie zur Notwendigkeit (Artikel 2.2 und 5.6) umfasst. Allerdings gilt das SPS-Abkommen gemäß seinem Anhang A nur für bestimmte spezifische Risiken, die *im Hoheitsgebiet* des Mitglieds, das die Regelung erlassen hat, auftreten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass einzelstaatliche Regelungen zu Verfahren und Produktionsmethoden als mit den WTO-Regeln vereinbar angesehen werden können, sofern alle vorstehend genannten Bedingungen erfüllt sind.

3.2. Internationale Normen und Verpflichtungen in den Bereichen Gesundheit und Umwelt

Die Ausweitung des internationalen Handels mit Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen in den letzten Jahrzehnten hat dazu geführt, dass auf internationaler Ebene Normen entwickelt werden müssen, um den internationalen Austausch zu erleichtern. Mehrere internationale Organisationen spielen eine bedeutende Rolle bei der Entwicklung globaler Lebensmittelnormen, insbesondere was die Aspekte Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz anbelangt. Allerdings gibt es kein Forum, das sich speziell mit Nachhaltigkeits- bzw. Umweltnormen für Lebensmittel befasst. Die nachstehende Übersicht konzentriert sich auf die bestehenden internationalen Organisationen, die sich mit gesundheitlichen und umweltspezifischen Normen und Verpflichtungen im Bereich der Lebensmittelerzeugung befassen. Wie bereits erwähnt werden Anliegen, die eine globale Dimension haben und auf internationaler Ebene zumindest von einem Teil der internationalen Gemeinschaft anerkannt werden, eher als legitime Gründe für Maßnahmen akzeptiert.

In den Bereichen Lebensmittelsicherheit sowie Tier- und Pflanzengesundheit sind die drei wichtigsten internationalen Normungsgremien, die von der WTO im SPS-Übereinkommen anerkannt wurden, die Codex-Alimentarius-Kommission, die Weltorganisation für Tiergesundheit und das Sekretariat des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens.

Die Codex-Alimentarius-Kommission (CAC) wurde von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gegründet; die Gründung erfolgte als Reaktion auf zunehmende Sorgen der Verbraucher über mögliche Gesundheitsgefährdungen im

Zusammenhang mit Lebensmitteln und die Vielzahl nationaler Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit, die ein Hindernis für den internationalen Handel darstellten. Im Lauf ihrer fast 60-jährigen, ununterbrochenen Tätigkeit hat die CAC mehr als 200 Lebensmittelnormen sowie Leitlinien und Verhaltenskodizes zu folgenden Themen verabschiedet: Hygiene, Kennzeichnung, Lebensmittel aus genetisch veränderten Organismen, antimikrobielle Resistenz, Höchstwerte für Kontaminanten in Lebensmitteln oder für Lebensmittelzusatzstoffe, Höchstwerte für Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln oder für Rückstände von Tierarzneimitteln in Lebensmitteln. Im Jahr 2021 hat ihre Taskforce zu antimikrobieller Resistenz wissenschaftlich fundierte Leitlinien entwickelt, um für einen kohärenten Umgang mit Antibiotikaresistenzen entlang der Lebensmittelkette zu sorgen.

Die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE⁴¹) legt internationale Normen für Tiergesundheit, Tierschutz und Tierproduktion, einschließlich antimikrobieller Resistenz, fest. Mit dem Thema antimikrobielle Resistenz befasst sich die OIE zudem im Rahmen der Viererallianz, einer konsolidierten Zusammenarbeit zwischen WHO, FAO, dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und der OIE, und zwar auf der Grundlage ihres Kernmandats, den vielfältigen Erfordernissen der globalen Reaktion auf antimikrobielle Resistenz gerecht zu werden. In ihrem Siebten Strategieplan für den Zeitraum 2021–2025⁴² unterstreicht die OIE, dass die Verbesserung der Tiergesundheit und des Tierschutzes zwar ihr Kernmandat sei, dies aber auch dazu beitragen werde, die Zukunft der Menschheit zu sichern. Darüber hinaus sei der Beitrag zur Erreichung globaler Ziele durch eine bessere Nachhaltigkeit der Tierproduktion nach wie vor eines der übergeordneten Ziele der OIE.

Das Internationale Pflanzenschutzübereinkommen (IPPC) ist ein zwischenstaatlicher Vertrag, der von über 180 Ländern unterzeichnet wurde und darauf abzielt, die pflanzlichen Ressourcen der Welt vor der Ausbreitung und Einschleppung von Pflanzenschädlingen zu schützen und einen sicheren Handel zu fördern. Als wichtigstes Instrument zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens wurden Internationale Standards für Pflanzenschutzmaßnahmen eingeführt, wodurch das Übereinkommen als die weltweit einzige normensetzende Institution für den Bereich der Pflanzengesundheit fungiert. Der strategische Rahmen des IPCC für den Zeitraum 2020–2030 umfasst folgende strategische Ziele: a) Verbesserung der weltweiten Ernährungssicherheit und Steigerung der Produktivität der nachhaltigen Landwirtschaft; b) Schutz der Wälder und der Umwelt vor den Auswirkungen von Pflanzenschädlingen; c) Erleichterung der Entwicklung eines sicheren Handels und Förderung von Wirtschaftswachstum.

Des Weiteren arbeitet die EU in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft, biologische Vielfalt, Ernährungssicherheit, Lebensmittelkrisen und Lebensmittelsicherheit eng mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) zusammen. Im Jahr 2021 vereinbarten die EU und die FAO im Rahmen ihres strategischen Dialogs, ihre gemeinsamen Anstrengungen zur Umgestaltung der Agrar- und Lebensmittelsysteme zu verstärken, um sie inklusiver, effizienter, widerstandsfähiger und nachhaltiger zu machen. Die FAO hat

⁴¹ Die Organisation verwendet nach wie vor das Akronym OIE, das sich aus der früheren Bezeichnung *Office International des Epizooties* ableitet.

⁴² https://web.oie.int/downld/SG/2020/A_88SG_14_StrategicPlan.pdf

verschiedene Leitlinien zur Nachhaltigkeit der Aquakultur⁴³, zur Bodenbewirtschaftung und zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen⁴⁴ veröffentlicht; diese umfassen eine Definition eines nachhaltigen Lebensmittelsystems sowie die Grundzüge für ein ganzheitliches Vorgehen, bei dem die Zusammenhänge zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten von Agrar- und Lebensmittelsystemen, die Grenzen der derzeitigen Ansätze und die Notwendigkeit von Veränderungen berücksichtigt werden.

Die vorstehend beschriebenen Bemühungen der EU um wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenz spiegeln auch wider, dass die ad-hoc eingerichtete Interinstitutionelle Koordinierungsgruppe der Vereinten Nationen zu antimikrobieller Resistenz (der Experten der FAO, der WHO und der OIE angehören) auf internationaler Ebene erkannt hat, dass dringender Handlungsbedarf besteht, um die antimikrobielle Resistenz einzudämmen, und zwar beginnend mit der schrittweisen Einstellung des Einsatzes antimikrobieller Mittel zur Wachstumsförderung bei Tieren und der Festlegung von Maßnahmen zur Erhaltung der Wirksamkeit antimikrobieller Mittel, die für die Humanmedizin am wichtigsten sind.

Der Ausschuss für Welternährungssicherheit (CFS), ein Forum der Vereinten Nationen zur Überprüfung und Weiterverfolgung politischer Maßnahmen zur Ernährungssicherheit, ist ebenfalls aktiv am Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen beteiligt.⁴⁵

Der strategische Rahmen für die biologische Vielfalt 2010–2020⁴⁶ des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) umfasst verschiedene Zielvorgaben, die im Zusammenhang mit Normen und dem Handel mit Lebensmitteln von Bedeutung sind, insbesondere die Zielvorgabe 7 zu nachhaltiger Landwirtschaft, Aquakultur und Forstwirtschaft sowie die Zielvorgabe 8 zu Verschmutzung, unter anderem durch überschüssige Nährstoffe.

Die Internationale Bestäuberinitiative, die im Rahmen des CBD ins Leben gerufen wurde und seit dem Jahr 2000 von der FAO umgesetzt wird, ist das wichtigste politische Instrument zur Bekämpfung von Bedrohungen für Bestäuber auf globaler Ebene. Bestäuber sind ein

⁴³ In Artikel 9 des FAO-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei sind bestimmte Grundsätze für eine verantwortungsvolle Aquakultur aufgeführt, darunter die Regulierung des Einsatzes von für die menschliche Gesundheit und die Umwelt gefährlichen Chemikalien in der Aquakultur. Die FAO hat mehrere Leitfäden zu nachhaltigen Verfahrensweisen herausgegeben. Derzeit unterstützt die EU die Entwicklung umfassender und ehrgeiziger Leitlinien für eine nachhaltige Aquakultur im Rahmen der FAO, die mit den strategischen Leitlinien für die Aquakultur in der EU im Einklang stehen.

⁴⁴ FAO (2018), Sustainable food systems: concept and framework (Nachhaltige Lebensmittelsysteme: Konzept und Rahmen), Rom.

⁴⁵ Siehe z. B. CFS (2014), Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen in die Landwirtschaft und die Lebensmittelsysteme), Rom; CFS (2021), CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition (Freiwillige Leitlinien des CFS zu Lebensmittelsystemen und Ernährung), Rom; Hochrangige Expertengruppe des CFS (HLPE) (2019), Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security (Agrarökologische und andere innovative Ansätze für eine nachhaltige Landwirtschaft und nachhaltige Lebensmittelsysteme zur Verbesserung der Ernährungssicherheit und der Ernährung. Bericht der Hochrangigen Expertengruppe für Ernährungssicherheit und Ernährung des Ausschusses für Welternährungssicherheit), Rom; HLPE (2020), Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security (Ernährungssicherheit und Ernährung: Entwicklung eines globalen Konzepts bis 2030. Bericht der Hochrangigen Expertengruppe für Ernährungssicherheit und Ernährung des Ausschusses für Welternährungssicherheit), Rom.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>

integraler Bestandteil gesunder Ökosysteme⁴⁷, insbesondere von Agrarökosystemen⁴⁸. Ohne sie würde die Zahl der Kultur- und Wildpflanzenarten, die auf die Bestäubung durch Tiere angewiesen sind, zurückgehen und viele von ihnen würden schließlich verschwinden.⁴⁹ Dennoch ist in der EU und weltweit ein Rückgang des Vorkommens und der Vielfalt von Bestäubern zu beobachten, und zahlreiche Arten sind vom Aussterben bedroht.⁵⁰ Die zwischenstaatliche Plattform für biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen (IPBES) nennt in ihrem Bewertungsbericht über Bestäuber⁵¹ Landnutzungsänderungen, intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung und Pestizideinsatz, Umweltverschmutzung, invasive gebietsfremde Arten, Krankheitserreger und den Klimawandel als größte Bedrohungen für Bestäuber.

Darüber hinaus ist das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP) ein multilaterales Übereinkommen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor Chemikalien, die über lange Zeiträume in der Umwelt verbleiben, sich geografisch weit verbreiten, sich in Menschen und Wildtieren anreichern und schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt haben. In Verbindung mit dem Protokoll der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über POP⁵² umfasst das Stockholmer Übereinkommen strenge internationale Regelungen für die aufgeführten POP (16 im Protokoll der UNECE und 31 im Stockholmer Übereinkommen), unter denen sich zahlreiche Pestizide befinden. Die Herstellung und der Einsatz dieser Stoffe müssen entweder eingestellt oder stark eingeschränkt werden. Obwohl zahlreiche POP schon vor Jahren verboten wurden, sind sie aufgrund ihrer Langlebigkeit noch immer in der Umwelt zu finden.

Schließlich spielen auch freiwillige Vereinbarungen, Initiativen oder Kodizes der Industrie und privater Einrichtungen sowie private Nachhaltigkeitskonzepte eine Rolle bei der

⁴⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Initiative für Bestäuber, COM(2018)395 final, und begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD(2018)302 final/2.

⁴⁸ FAO (2019), State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture (Zustand der weltweiten biologischen Vielfalt im Hinblick auf Lebensmittel und Landwirtschaft), Rom.

⁴⁹ Ein Anteil von 5 bis 8 % der derzeitigen pflanzlichen Erzeugung mit einem jährlichen Marktwert von 235 bis 577 Mrd. USD (Zahlen von 2015) ist unmittelbar auf Bestäuber zurückzuführen (siehe IPBES (2016), Anmerkung 50, S. 4 und 154).

⁵⁰ IPBES (2016), The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production (Bewertungsbericht der zwischenstaatlichen Plattform für biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen zu Bestäubern, Bestäubung und Lebensmittelerzeugung), Potts S. G., Imperatriz-Fonseca V. L. und H. T. Ngo (Hrsg.), Sekretariat der zwischenstaatlichen Plattform für biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen, Bonn. Die IPBES ist ein wissenschaftliches Beratungsgremium, das im Rahmen des CBD eingerichtet wurde. Siehe auch CBD (2007), Pollinators: Key issues (Bestäuber: Zentrale Themen) (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); S. Fryday, K. Tiede und J. Stein (2015), Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic literature review on the neonicotinoids (namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid) and the risks to bees (Wissenschaftliche Dienste zur Unterstützung der systematischen Überprüfungen durch die EFSA: Los 5: Systematische Auswertung der Literatur über Neonicotinoide (insbesondere die Wirkstoffe Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid) und die Risiken für Bienen), EFSA supporting publication 2015:EN-756; FAO (2019), Declining bee populations pose threat to global food security and nutrition (Rückläufige Bienenpopulationen stellen eine Bedrohung für die weltweite Ernährungssicherheit und Ernährung dar) (<https://www.fao.org/news/story/en/item/1194910/icode/>).

⁵¹ IPBES (2016), siehe Anmerkung 50.

⁵² Aarhus-Protokoll betreffend persistente organische Schadstoffe (POP-Protokoll), das 1998 als Zusatz zum Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung angenommen wurde.

Förderung der Anwendung von Umwelt- und Tierschutznormen in globalen Wertschöpfungsketten, insbesondere im Handel mit Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen. Private Nachhaltigkeitskonzepte wurden zwar anfangs vor allem im Bereich der Lebensmittelsicherheit entwickelt, jedoch später zunehmend auf Themen des Umwelt- bzw. Tierschutzes ausgeweitet (z. B. GLOBALG.A.P.). Ein weiteres Beispiel für eine private Initiative ist der Runde Tisch für nachhaltiges Palmöl (Roundtable on Sustainable Palm Oil)⁵³, an dem Produzenten, Verarbeiter bzw. Händler, Hersteller, Einzelhändler und Investoren des Palmölsektors sowie ökologische und soziale Nichtregierungsorganisationen gemeinsam globale Nachhaltigkeitskonzepte für Palmöl entwickeln und umzusetzen.

4. HANDLUNGSBEREICHE DER EU

4.1. Multilaterale Foren

Im europäischen Grünen Deal wurde betont, wie wichtig es ist, eine globale Antwort auf weltweite Herausforderungen wie Klimawandel und Umweltzerstörung zu finden. Vor diesem Hintergrund wurde gefordert, dass die EU auch weiterhin weltweit ambitionierte Umwelt- und Klimastrategien fördert und umsetzt. In der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ wurde zudem als eines der Ziele der EU festgelegt, den weltweiten Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen in internationalen Normungsgremien zu fördern und eine Führungsrolle bei der Ausarbeitung internationaler Nachhaltigkeitsstandards zu übernehmen. In multilateralen Foren ist die EU eine der stärksten Stimmen, die auf die Dringlichkeit des Übergangs zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen hinweist. Die EU muss eine führende Rolle dahin gehend übernehmen, dass konkrete Folgemaßnahmen ergriffen werden. Das wirksamste Instrument hierfür ist die normative „Soft Power“ der EU als wichtiger Normsetzer und einer der weltweit größten Exporteure und Importeure von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen. Abschnitt 3.2 enthielt einen Überblick über bestehende Organisationen und Initiativen im Bereich der nachhaltigen Agrar- und Lebensmittelsysteme. In diesem Abschnitt nun werden die wichtigsten Handlungsbereiche auf multilateraler Ebene genannt, die für die EU von besonderer Bedeutung sind, um ihre Ziele im Zusammenhang mit dem globalen Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen zu verwirklichen.

Folgemaßnahmen zum Weltgipfel der Vereinten Nationen zu Ernährungssystemen

Die Nachhaltigkeit der Lebensmittelsysteme ist ein Querschnittsthema, das die meisten der aktuellen Herausforderungen in den Bereichen Klima und Umwelt verknüpft. Anders als in Bereichen wie biologische Vielfalt oder Klimawandel gibt es kein internationales Rahmenübereinkommen oder eine entsprechende Vereinbarung über nachhaltige Lebensmittelsysteme, um einen integrierten Ansatz für die Politikentwicklung zu fördern und ein unabhängiges wissenschaftliches Gremium zur Unterstützung der politischen Entscheidungsfindung (wie den Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaänderungen oder die Zwischenstaatliche Plattform für biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen) zu schaffen. In diesem Zusammenhang spielte der **Weltgipfel 2021 der Vereinten Nationen zu Ernährungssystemen** eine wichtige Rolle dabei, Maßnahmen zu konsolidieren und verschiedene multilaterale Diskussionen zum Thema Lebensmittel zusammenzuführen.

⁵³ <https://rspo.org/>

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission eine Expertengruppe eingesetzt, die die Erfordernisse und die Optionen für einen vernetzten, kohärenten Rahmen zur Stärkung der internationalen Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik im Bereich der Lebensmittelsysteme untersuchen soll.⁵⁴ Im Einklang mit den ermittelten Erfordernissen unterstützt die EU die Stärkung der Rolle des Ausschusses für Welternährungssicherheit als Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik.

Darüber hinaus hat sich die EU verpflichtet, sich an der vorgeschlagenen Koordinierungsstelle für Lebensmittelsysteme („Food Systems Coordination Hub“) zu beteiligen. Die bei der FAO angesiedelte Einrichtung wird eine Koordinierungsfunktion wahrnehmen, um Erkenntnisse und Fachwissen über Lebensmittelsysteme zusammenzuführen und zu vernetzen und dadurch die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene zu unterstützen. Hierfür soll alle zwei Jahre eine globale Bestandsaufnahme der einschlägigen Fortschritte stattfinden.

Schließlich wirkt die EU an mehreren Aktionsbündnissen und -initiativen⁵⁵ mit, die aus dem Weltgipfel der Vereinten Nationen zu Ernährungssystemen hervorgegangen sind. Parallel dazu wird derzeit ein Pfad für die EU („EU Pathway“) erarbeitet und in Bälde veröffentlicht, um die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ in der allgemeinen internationalen Debatte zu verankern und die Maßnahmen der EU sichtbarer zu machen.

Gremien der Vereinten Nationen und Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD)

Gleichzeitig spielen das CBD, die FAO und andere in Abschnitt 3.2 erwähnte Organisationen der Vereinten Nationen weiterhin eine wichtige Rolle dabei, die internationale Agenda zu verschiedenen Aspekten nachhaltiger Lebensmittelsysteme voranzubringen, indem Ziele, Leitlinien und Empfehlungen für nachhaltige Produktionsmethoden in der Landwirtschaft, Aquakultur und Lebensmittelerzeugung entwickelt werden. Die EU wird weiterhin proaktiv alle Initiativen unterstützen, mit denen weltweit nachhaltigere Lebensmittelsysteme entwickelt werden.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die 15. Konferenz der Vertragsparteien (COP15) des CBD, auf der der globale Biodiversitätsrahmen für die Zeit nach 2020 angenommen werden soll. Der Entwurf⁵⁶, über den derzeit verhandelt wird, umfasst Ziele zu genau den Themen, die auch in der EU-Biodiversitätsstrategie und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ behandelt werden, darunter messbare Ziele zur Verringerung des Einsatzes von Düngemitteln und Pestiziden. Die EU möchte messbare Ziele in den neuen globalen Rahmen aufnehmen, die mit ihren eigenen Zielen übereinstimmen.

Welthandelsorganisation (WTO)

Die EU setzt sich dafür ein, die **WTO** zu reformieren und zu einem nachhaltigeren und wirksameren multilateralen Handelssystem zu machen. Zu diesem Zweck unterstützt sie

⁵⁴ Europäische Kommission (2021), *Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation* (Alle an einem Tisch: Gemeinsam Wissen für die Umstellung der Lebensmittelsysteme schaffen), Webb, P. und R. Sonnino (Hrsg.), Amt für Veröffentlichungen.

⁵⁵ Die EU beteiligt sich derzeit an folgenden Aktionsbündnissen und -initiativen: Food is Never Waste, Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children and All, School Meals Coalition, Aquatic and Blue Foods, Agroecology, Zero Hunger, Fighting Food Crises along the Humanitarian, Development and Peace Nexus und Sustainable Productivity Growth.

⁵⁶ <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>

Initiativen und Maßnahmen, mit denen die Berücksichtigung von klimatischen und ökologischen Überlegungen sowie sonstigen Nachhaltigkeitserwägungen im Rahmen der verschiedenen Funktionen der WTO gefördert wird. In den internationalen Debatten zu den Themen Handel und Umwelt vertritt die EU eine Auslegung der einschlägigen WTO-Bestimmungen, mit der das Recht der Mitglieder anerkannt wird, in wirkungsvoller Weise auf weltweite Herausforderungen – insbesondere Klimawandel, Verlust der biologischen Vielfalt und Umweltverschmutzung – zu reagieren.

Zudem sorgt die EU in einer führenden Rolle dafür, dass Aspekte der Nachhaltigkeit in den einschlägigen Ausschüssen der WTO berücksichtigt werden. Der WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt ist das wichtigste Forum für Diskussionen über Maßnahmen in den Bereichen Handel und Umwelt. Seit der Veröffentlichung des europäischen Grünen Deals hat die Kommission auf jeder Sitzung dieses Ausschusses zu für den Handel relevanten Legislativvorschlägen gesprochen.

Die strukturierten Gespräche über Handel und ökologische Nachhaltigkeit, die im November 2020 eingeleitet wurden, sollen die laufende Arbeit des Ausschusses für Handel und Umwelt und anderer einschlägiger Ausschüsse und Gremien der WTO ergänzen. Ziel dieser Gespräche ist es, handelsbezogene Umweltmaßnahmen zu erörtern und Möglichkeiten für freiwillige Aktionen zu prüfen. Dabei wurden bereits zahlreiche Themen behandelt; unter anderem fand eine thematische Sitzung über nachhaltige Lebensmittel und Landwirtschaft statt.⁵⁷ Auch die Nachhaltigkeit von Lieferketten wird im Rahmen dieser Gespräche erörtert. Im Dezember 2021 wurde die Ministererklärung zu Handel und ökologischer Nachhaltigkeit⁵⁸ angenommen, um die künftigen Maßnahmen festzulegen. Die Tatsache, dass deren Mitunterzeichner mehr als 86 % des Welthandels repräsentieren, verdeutlicht die wichtige Rolle der WTO bei der Förderung der nachhaltigen Entwicklung. Die EU hat bei den Bemühungen im Rahmen der strukturierten Gespräche über Handel und ökologische Nachhaltigkeit eine Führungsrolle übernommen.

Was die Lebensmittelsysteme betrifft, so gibt es in der WTO kein spezielles Forum, in dem ein kohärenter Ansatz für die den Handel betreffenden Aspekte des Übergangs zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen entwickelt werden könnte. Da zahlreiche Diskussionen über den Handel mit Lebensmitteln im Ausschuss für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Ausschuss) stattfinden, setzt sich die EU aktiv dafür ein, dass die Debatten dieses Ausschusses auch auf andere Themen im Zusammenhang mit dem Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen im Rahmen des internationalen Handels ausgeweitet werden und hierfür ein entsprechendes Arbeitsprogramm aufgestellt wird.⁵⁹

Internationale Normungsgremien

Die **Codex-Alimentarius-Kommission** (CAC) spielt auf globaler Ebene eine zentrale Rolle bei der Festlegung von Lebensmittelnormen, die sowohl zum Schutz der Verbraucher weltweit als auch zur Erleichterung des globalen Handels mit Lebensmittelerzeugnissen

⁵⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>

⁵⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>

⁵⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>. Die Ministerkonferenz ist das höchste Beschlussorgan der WTO; sie kommt in der Regel alle zwei Jahre zusammen.

beitragen. Angesichts dessen könnte dem Codex auch eine wichtige Rolle bei der Annahme von Nachhaltigkeitsnormen auf weltweiter Ebene zukommen, indem er seine Beratungen um eine Umweltdimension erweitert.

Einer der wichtigsten Grundsätze bei der Festlegung von Normen im Rahmen des Codex ist die wissenschaftliche Absicherung und der Einsatz von Risikoanalysen für die Lebensmittelsicherheit. Die Texte des Codex müssen sich auf wissenschaftliche Analysen stützen; diese werden hauptsächlich von Expertengremien der FAO und WHO⁶⁰ durchgeführt, denen unabhängige Sachverständige aus der ganzen Welt angehören. Gemäß den Regeln des Codex können (neben wissenschaftlichen Risikobewertungen) auch andere legitime Faktoren, die für den Gesundheitsschutz und faire Handelspraktiken von Bedeutung sind, im Entscheidungsprozess des Codex berücksichtigt werden, sofern diese Faktoren auf weltweiter Ebene (oder im Falle von regionalen Normen auf regionaler Ebene) akzeptiert werden können.⁶¹

Die Vision der EU für die Zukunft des Codex und ihr Standpunkt bezüglich der Notwendigkeit der Einbeziehung von Nachhaltigkeitsaspekten in die Arbeit der Codex-Alimentarius-Kommission wurden in den im Februar 2022 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates dargelegt.⁶² Darin wird die entscheidende Rolle der Codex-Alimentarius-Kommission bei der Erleichterung des globalen Übergangs zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen gewürdigt und gefordert, dass Nachhaltigkeitsaspekte im Einklang mit den von den Codex-Mitgliedern auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen in den vom Codex aufgestellten globalen Lebensmittelstandards stärker berücksichtigt werden.

Gleichzeitig wird sich die EU neben diesen horizontalen Bemühungen auch weiterhin an der Entwicklung einzelner Codex-Standards beteiligen, die unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit von Bedeutung sind.

Ähnlich wie sie es im Rahmen der Codex-Alimentarius-Kommission tut, wird die EU auch weiterhin die Arbeit anderer einschlägiger internationaler Normungsgremien unterstützen. Hierzu zählen die Arbeit des IPPC an internationalen Pflanzenschutznormen als Antwort auf die aktuellen Herausforderungen im Bereich Klima und Umwelt sowie die Bemühungen der OIE zur Verbesserung des Tierschutzes auf globaler Ebene durch die Annahme neuer internationaler Tierschutznormen und die verstärkte Umsetzung der bestehenden Normen, insbesondere durch die Unterstützung der globalen Tierschutzstrategie der OIE⁶³ und die

⁶⁰ Die wichtigsten Gremien der FAO und WHO, die Risikobewertungen für den Codex durchführen, sind folgende: Gemeinsamer Sachverständigenausschuss von FAO und WHO für Lebensmittelzusatzstoffe (JECFA), Gemeinsame Tagungen von FAO und WHO zu Pestizidrückständen (JMPR), Gemeinsame Expertentagungen von FAO und WHO zur mikrobiologischen Risikobewertung (JEMRA) und Gemeinsame Expertentagungen von FAO und WHO zur Ernährung (JEMNU).

⁶¹ CAC (2019), [Procedural Manual 27th edition, Appendix: General Decisions, Statements of Principle Concerning the Role of Science in Codex Decision-Making Process and the Extent to Which Other Factors Are Taken Into Account](#) (Verfahrenshandbuch, 27. Auflage, Anhang: Allgemeine Beschlüsse, Grundsatzserklärungen zur Rolle der Wissenschaft im Entscheidungsprozess des Codex und dazu, inwieweit andere Faktoren berücksichtigt werden), FAO/WHO, Rom.

⁶² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/de/pdf>

⁶³ <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/en-oie-aw-strategy.pdf>

Umsetzung des dritten Aktionsplans der OIE-Plattform für Tierschutz in Europa (2021–2023)⁶⁴.

4.2. Bilaterale Zusammenarbeit und Handelsabkommen⁶⁵

Bilaterale Zusammenarbeit

Die EU betreibt eine gezielte **Zusammenarbeit** mit Partnern, die bereit sind, Nachhaltigkeit und Qualität ihrer einheimischen Produktion zu verbessern (unter anderem durch ein besseres Management der Einhaltung von Normen und Maßnahmen der EU zur Steigerung des Wertes ihrer Erzeugnisse auf dem Weltmarkt). Im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern unterstützt die EU Programme zum Aufbau von Kapazitäten, die darauf abzielen, die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Regelungen für Agrarexporte in diesen Ländern zu stärken. Somit tragen diese Programme zur Einhaltung der Normen der EU bei und unterstützen den Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen. Die EU-Initiative für eine nachhaltige Kakaowirtschaft ist ein Beispiel für einen sektoralen Ansatz, der gemeinsam mit Côte d'Ivoire und Ghana entwickelt wurde und dessen Ziel es ist, unter Berücksichtigung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte die nachhaltige Kakaoproduktion in diesen Ländern zu fördern.

Gemeinsam mit Partnern, die dazu bereit sind, will die EU Möglichkeiten zur Ausweitung der Zusammenarbeit auf den gesamten Agrarsektor prüfen und den Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen im Sinne der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ unterstützen. Zu diesem Zweck veranstaltet die Kommission im Jahr 2022 eine Reihe von Seminaren (Sondierungsgesprächen) mit Drittländern, um Bereiche zu ermitteln, in denen gemeinsame Interessen bestehen.

Handelsabkommen

Einer der wichtigsten Grundsätze der WTO besteht darin, dass Länder nicht zwischen ihren Handelspartner diskriminieren dürfen. Der Handel erfolgt auf Grundlage der „Meistbegünstigung“. Die WTO sieht jedoch bestimmte Ausnahmen von diesem Grundsatz vor: So können Länder beispielsweise Freihandelsabkommen abschließen oder Entwicklungsländern präferenziellen Marktzugang in Form von spezifischen Zollsenkungen gewähren. Die EU hat eine Vielzahl von präferenziellen bilateralen Handelsabkommen abgeschlossen, um den Handel mit Drittländern zu liberalisieren. De facto unterliegt fast die Hälfte⁶⁶ der Agrar- und Lebensmittelimporte in die EU den Regeln von Handelsabkommen, unter anderem dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) – einer besonderen Handelsregelung für Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen.

Bilaterale Handelsabkommen sind in erster Linie ein Instrument zur Steigerung der bidirektionalen Handels- und Investitionsströme, können jedoch auch eingesetzt werden, um Partner der EU zu Fortschritten im Bereich der nachhaltigen Entwicklung und der globalen Politik zu bewegen. Aus diesem Grund enthalten die neueren Handelsabkommen der EU ein eigenes **Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung**; dieses enthält verbindliche

⁶⁴ https://rr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf

⁶⁵ Mit Ausnahme der Aquakultur ist der Bereich der Fischerei nicht Teil dieser Analyse.

⁶⁶ Im Jahr 2020 handelte es sich bei 47,5 % aller Agrar- und Lebensmittelimporte um Einfuhren im Rahmen von Handelsabkommen oder des Allgemeinen Präferenzsystems (Quelle: Eurostat).

Verpflichtungen zur Einhaltung multilateraler Übereinkommen in den Bereichen Arbeit und Umwelt (einschließlich Klima) und zur Gewährleistung, dass Arbeits- und Umweltnormen nicht gesenkt werden, um den Handel anzukurbeln. Für den Fall, dass ein Partnerland diese Bedingungen nicht einhält, sieht das Handelsabkommen Mittel vor, um Abhilfe zu schaffen. Darüber hinaus hat die Kommission vorgeschlagen, dass die EU die Einhaltung des Übereinkommens von Paris als ein wesentliches Element in alle künftigen Handelsabkommen aufnimmt. Folglich könnte die Nichteinhaltung der Pariser Verpflichtungen dazu führen, dass die EU Abkommen mit solchen Bestimmungen einseitig aussetzt.

Seit 2011 enthalten die Freihandelsabkommen (mit Kanada, Zentralamerika, Kolumbien/Peru/Ecuador, Georgien, Japan, Korea, Moldau, der Ukraine, Singapur, dem Vereinigten Königreich und Vietnam) Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung. Richtschnur für eine verbesserte Um- und Durchsetzung dieser Kapitel in EU-Freihandelsabkommen ist dabei der 15 Punkte umfassende Aktionsplan für Handel und nachhaltige Entwicklung aus dem Jahr 2018⁶⁷. Wie in der Mitteilung zur Überprüfung der Handelspolitik angekündigt, führt die Kommission derzeit eine Überprüfung dieses Aktionsplans durch, die sich auf alle relevanten Aspekte der Umsetzung und Durchsetzung im Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung erstreckt.⁶⁸ Gemäß der Strategie hat die EU zudem dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen über Handel und nachhaltige Entwicklung in allen Handelsabkommen vollständig um- und durchgesetzt werden.

Im Laufe der Jahre wurden auch Verpflichtungen zur Zusammenarbeit in den Bereichen **Tierschutz** und **antimikrobielle Resistenz** in Freihandelsabkommen aufgenommen. Im Bereich des Tierschutzes liegt der Schwerpunkt der Abkommen vor allem auf Nutztieren; Ziel ist es, das gegenseitige Verständnis der jeweiligen Gesetze und sonstigen Vorschriften und deren Umsetzung sowie den Austausch von Informationen, Fachwissen und Erfahrungen in diesem Bereich zu verbessern. Mit Blick auf die Bekämpfung antimikrobieller Resistenz sehen die Freihandelsabkommen Kooperation, Zusammenarbeit und Informationsaustausch vor, um den umsichtigen und verantwortungsvollen Einsatz von Antibiotika in der Tierzucht und in der Veterinärmedizin zu fördern. Zudem setzt sich die EU für die Abschaffung des Einsatzes von Antibiotika als Wachstumsförderer ein.

Als eines der Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ soll gewährleistet werden, „dass in alle bilateralen Handelsabkommen der EU ein inhaltlich ehrgeiziges Kapitel zur Nachhaltigkeit aufgenommen wird“. Das neue **Kapitel über nachhaltige Lebensmittelsysteme** baut auf den guten Erfahrungen auf, die mit den in früheren Freihandelsabkommen festgelegten Bestimmungen über eine Zusammenarbeit gemacht wurden. Dieses Kapitel stellt jedoch insofern einen wichtigen Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit zwischen den Parteien dar, als von einem thematischen zu einem

⁶⁷ Europäische Kommission (2018), [*Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*](#) (Rückmeldungen und Ausblick auf eine verbesserte Umsetzung und Durchsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU).

⁶⁸ Ein Element dieser Überprüfung ist eine vergleichende Studie, in der untersucht wird, wie Länder auf der ganzen Welt Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung sowie – im weiteren Sinne – Klima-, Sozial- und Arbeitsgesetze umsetzen und durchsetzen: Velut, J. B. et al. (2022), [*Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements*](#) (Vergleichende Analyse der Bestimmungen über Handel und nachhaltige Entwicklung in Freihandelsabkommen).

ganzheitlichen Ansatz übergeangen wird, der die gesamte Lebensmittelkette umfasst und dessen Schwerpunkt der Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen ist. Zu diesem Zweck enthält das Kapitel über nachhaltige Lebensmittelsysteme Bestimmungen zur Zusammenarbeit auf allen Stufen der Lebensmittelkette – von der Erzeugung bis zum Verbrauch; Ziel dabei ist es, Lebensmittelverluste und -verschwendungen zu verringern, Lebensmittelbetrug zu bekämpfen und in multilateralen Foren sowie in der Lebensmittelwissenschaft in den Bereichen Tierschutz, Kampf gegen antimikrobielle Resistenzen und Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln und chemischen Pestiziden zusammenzuarbeiten. Die Kommission wird auch künftig die Aufnahme eines Kapitels über nachhaltige Lebensmittelsysteme in EU-Handelsabkommen vorschlagen. Mit Chile wurde bereits ein solches Kapitel vereinbart; mit Australien, Indonesien sowie Neuseeland laufen entsprechende Verhandlungen.

Darüber hinaus besteht im Rahmen von Freihandelsabkommen die Möglichkeit, die **Gewährung von Zollpräferenzen an die Einhaltung bestimmter Normen zu knüpfen**, was natürlich davon abhängt, ob der jeweils andere Partner diese Bedingungen akzeptiert. Dieser Ansatz wurde jedoch bisher nur einmal angewandt, und zwar im Freihandelsabkommen mit dem Mercosur, in dem eine Zollliberalisierung für Schaleneier von der Einhaltung der einschlägigen EU-Tierschutznormen für Legehennen abhängig gemacht wurde.

Des Weiteren hat die EU ehrgeizigere Freihandelsabkommen, sogenannte **vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen**, mit Georgien, Moldau und der Ukraine geschlossen. Diese Abkommen enthalten eine Reihe von Verpflichtungen zur Angleichung der Rechtsvorschriften dieser Länder, einschließlich der Tierschutzworschriften, an das EU-Recht. Nach der Umsetzung dieser Verpflichtungen werden aus diesen Ländern eingeführte Erzeugnisse somit den Vorschriften der EU entsprechen.

Darüber hinaus hat die EU nach und nach mit jedem der Partner im westlichen Balkan sogenannte **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen** geschlossen: Albanien (2009), Nordmazedonien (2004), Montenegro (2010), Serbien (2013), Bosnien und Herzegowina (2015) sowie Kosovo⁶⁹ (2016). Im Grunde handelt es sich bei diesen Abkommen um das Rechtsinstrument für die Angleichung an die Gesamtheit des EU-Rechts und die schrittweise Integration in den EU-Markt.

Darüber hinaus enthält das **Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich** spezifische verbindliche Bestimmungen zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen; damit verbunden sind Verpflichtungen zur Sicherung des Schutzniveaus in verschiedenen Bereichen, unter anderem im Hinblick auf die Bewältigung der Auswirkungen der landwirtschaftlichen Erzeugung oder der Lebensmittelerzeugung auf die Umwelt, insbesondere durch den Einsatz von Antibiotika und Dekontaminanten.

Eine weitere zulässige Ausnahme von der Meistbegünstigungsregel ist die Gewährung eines besonderen Marktzugangs für Entwicklungsländer. Neben dem standardmäßigen Allgemeinen Präferenzsystem (APS), bei dem für Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen die Zölle auf mehr als zwei Drittel der Zolltarifpositionen teilweise

⁶⁹ Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

oder vollständig abgeschafft werden, bietet die EU auch das **Allgemeine Präferenzsystem Plus (APS+)**: Bei diesem System werden dieselben Zölle für diejenigen Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen, die 27 internationale Übereinkommen in den Bereichen Menschenrechte, Umweltschutz und verantwortungsvolle Staatsführung umsetzen, auf null gesenkt. Im September 2021 hat die Kommission den Legislativvorschlag für das neue APS für den Zeitraum 2024–2034 angenommen. Mit diesem Vorschlag wurde die Liste der internationalen Übereinkommen, die eingehalten werden müssen, unter anderem um das Pariser Klimaschutzabkommen erweitert.

Schließlich kann eine Differenzierung zwischen importierten Erzeugnissen auf der Grundlage von Nachhaltigkeitskriterien auch dann erfolgen, wenn keine Handelspräferenzen bestehen, d. h., wenn der Handel auf der Grundlage der Meistbegünstigung erfolgt. Für den nicht präferenziellen Handel wendet die EU Zölle gemäß ihrer WTO-Liste an. Im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT (und anderer Verhandlungen) hat sich die EU zu einer Reihe von **WTO-Zollkontingenten** verpflichtet, die die Einfuhr bestimmter Mengen zu einem niedrigeren Zollsatz ermöglichen. Die Inanspruchnahme dieser Zollkontingente ist mitunter an **Bedingungen** geknüpft. Ein Beispiel ist das WTO-Zollkontingent für hochwertiges Rindfleisch (das sogenannte Hilton-Kontingent)⁷⁰, zu dem verschiedene Länder Zugang haben und für das in einigen Fällen die ausschließliche Verwendung von Gras als Futtermittel vorgeschrieben ist.

Abkommen über die gegenseitige Anerkennung

Die EU kann auch **spezifische Abkommen mit Drittländern** schließen. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist der Bereich der ökologischen/biologischen Landwirtschaft. Gemäß der neuen Verordnung über die ökologische/biologische Produktion⁷¹ darf ein Erzeugnis mit dem Ziel eingeführt werden, es in der EU als ökologisches/biologisches Erzeugnis zu verkaufen, wenn das Erzeugnis entweder Produktions- und Kontrollvorschriften des betreffenden Drittlands entspricht, die im Rahmen eines bilateralen und eigenständigen Abkommens oder einer Verwaltungsvereinbarung als den Vorschriften der EU gleichwertig anerkannt sind, oder wenn für das Erzeugnis eine von den zuständigen Kontrollbehörden oder Kontrollstellen in Drittländern ausgestellte Bescheinigung vorliegt, nach der das Erzeugnis EU-Standards entspricht.

4.3. Eigenständige Maßnahmen der EU

Wie in der Mitteilung mit dem Titel „Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“ dargelegt, kann die EU in manchen Fällen auch eigenständige Maßnahmen in Bezug auf ökologische⁷² oder ethische Aspekte der Verfahren oder Produktionsmethoden von eingeführten Erzeugnissen ergreifen. Derartige Maßnahmen tragen auch den Forderungen der europäischen Verbraucher Rechnung, die sich zunehmend der ökologischen, gesundheitlichen, sozialen und ethischen Aspekte der Lebensmittelerzeugung bewusst sind und die Möglichkeit haben wollen, sich für nachhaltig

⁷⁰ 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 (ABl. L 170 vom 22.6.2013, S. 32).

⁷¹ Verordnung (EU) 2018/848 vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 1).

⁷² Im europäischen Grünen Deal heißt es hierzu: „Eingeführte Lebensmittel, die nicht den einschlägigen EU-Umweltnormen entsprechen, werden auf den EU-Märkten nicht zugelassen.“

erzeugte Lebensmittel zu entscheiden.⁷³ Ähnliche Tendenzen lassen sich auch in anderen Teilen der Welt beobachten, in denen im Rahmen von nationalen Regelungssystemen Vorschriften zu Verfahren und Produktionsmethoden auf importierte Erzeugnisse angewandt werden.

In Anbetracht der Größe des EU-Marktes und der Einfuhrmengen bestimmter Rohstoffe in die EU können einige EU-Auflagen für ausländische Erzeuger, auf nachhaltigere Fertigungsmethoden umzustellen, erhebliche Auswirkungen auf globaler Ebene haben.⁷⁴

Die Einhaltung der EU-Normen für Agrar- und Lebensmittelimporte mag zwar für einige Lebensmittelunternehmer in Drittländern eine Herausforderung darstellen, allerdings erhalten sie im Gegenzug Zugang zu einem offenen Markt mit über 400 Millionen Verbrauchern und profitieren von verschiedenen handelserleichternden Maßnahmen und der Tatsache, dass Verbraucher in der EU im Vergleich zu anderen Märkten höhere Preise zahlen. Da ferner die EU weltweite Maßstäbe für Normen im Bereich der Lebensmittelsicherheit setzt, ermöglicht die Einhaltung dieser Normen auch den Zugang zu anderen, oftmals lukrativen Märkten. So mögen die Regeln der EU zwar als streng wahrgenommen werden, dennoch nehmen die Exporte in die EU aus den genannten Gründen weiter zu.

Zusätzlich zu den bereits geltenden Tierschutzmaßnahmen (siehe Abschnitt 2.2) wird derzeit auf EU-Ebene eine Reihe von Rechtsakten oder Legislativvorschlägen ausgearbeitet, die darauf abzielen, Produktionsmethoden mit Blick auf Aspekte des Tierschutzes oder Umweltschutzes einzuschränken.

So hat die Kommission eine Verordnung über **entwaldungsfreie Produkte**⁷⁵ vorgeschlagen, die auf einem System verbindlicher Sorgfaltspflichten beruht. Ziel dieses Vorschlags ist es, Entwaldung und Waldschädigung im Zusammenhang mit in der EU in Verkehr gebrachten Erzeugnissen und Rohstoffen wie Soja, Rinder, Palmöl, Kakao, Kaffee und Holz zu verhindern. Konkret soll der Verbrauch von Erzeugnissen minimiert werden, die aus Lieferketten stammen, die mit Entwaldung und Waldschädigung im Zusammenhang stehen. Außerdem sollen die Nachfrage nach und der Handel mit „entwaldungsfreien“ Rohstoffen und Erzeugnissen in der EU gefördert werden. Der Vorschlag erstreckt sich sowohl auf legale als auch auf illegale Entwaldung und Waldschädigung, die durch die Produktion dieser Rohstoffe verursacht werden. Marktteilnehmer und Behörden werden in der Lage sein, anhand von durch Geolokalisierung erhaltenen Koordinaten und Fernüberwachung über Satellitenbilder zu überprüfen, ob Produkte oder Waren entwaldungsfrei sind. Partnerschaften und eine effiziente internationale Zusammenarbeit mit Erzeuger- und Verbraucherländern

⁷³ Eurobarometer Spezial 505: [*Making our food fit for the future – Citizens' expectations*](#) (Unsere Lebensmittel fit für die Zukunft machen – Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger), Oktober 2020.

⁷⁴ Betrachtet man beispielsweise die durch den gesamten Endverbrauch indirekt verursachte Entwaldung („embodied deforestation“ – d. h. die Entwaldung, die als Externalität Teil hergestellter, gehandelter oder konsumierter Erzeugnisse, Waren, Rohstoffe oder Dienstleistungen ist), so wird in einigen Modellen berechnet, dass rund 10 % des weltweiten Anteils auf den EU-Verbrauch entfallen (Europäische Kommission (2019)). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Intensivierung der EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der Wälder in der Welt, COM(2019) 352 final.

⁷⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die in Verbindung mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt sowie ihre Ausfuhr aus der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, COM(2021)706 final, <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

sowie in bilateralen und multilateralen Foren sind von grundlegender Bedeutung, um den Übergang zu einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Erzeugung und einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu fördern und robuste globale Standards und Definitionen zu ermitteln und zu vereinbaren.

Des Weiteren hat die Kommission im Februar 2022 einen Vorschlag für eine Richtlinie über die **Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit** angenommen.⁷⁶ Ziel dieser Richtlinie ist es, nachhaltiges und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu fördern und größere Unternehmen (KMU sind vom Anwendungsbereich des Vorschlags ausgenommen) allgemein zu verpflichten, negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit und ihrer Unternehmensführung zu berücksichtigen. Diese Verpflichtung erstreckt sich auch auf ihre Wertschöpfungsketten außerhalb der EU. Die Vorschriften über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit würden durch Verwaltungsmaßnahmen, einschließlich Sanktionen und Anordnungen zur Einhaltung der Vorschriften, sowie durch eine zivilrechtliche Haftung durchgesetzt, in deren Rahmen ein Schadensausgleich für die Nichteinhaltung der in dem Vorschlag enthaltenen Pflichten gewährt wird.

Darüber hinaus wird in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ angekündigt, dass „die Kommission bei der Prüfung von Anträgen auf **Einfuhrtoleranzen für Pestizidwirkstoffe**, die in der EU nicht mehr genehmigt sind, Umweltaspekte berücksichtigen und gleichzeitig die Einhaltung von WTO-Standards und -Verpflichtungen wahren“ wird.⁷⁷

Einfuhrtoleranzen sind Rückstandshöchstgehalte für Pestizide, die auf außerhalb der EU zugelassenen Verwendungen beruhen.⁷⁸ Vor diesem Hintergrund können auch Rückstandshöchstgehalte für Stoffe festgelegt werden, die in der EU (aus anderen Gründen als denen der öffentlichen Gesundheit) nicht mehr zugelassen sind; dies kann erforderlich sein, da sich Erzeuger in Drittländern anderen Produktionsbedingungen und einem anderen Schädlingsvorkommen gegenübersehen als in der EU. Ein und derselbe Stoff kann für ein und dieselbe Kulturpflanze unterschiedlich verwendet werden. Einfuhrtoleranzen können sich auch auf Kulturpflanzen beziehen, die nicht in der EU angebaut werden (z. B. bestimmte exotische Obst- oder Gemüsesorten sowie Kaffee, Kakao oder Tee), sodass keine Rückstandshöchstgehalte auf der Grundlage von Verwendungen in der EU festgelegt werden.

Bislang lag der Schwerpunkt bei der Festsetzung von Rückstandshöchstgehalten für Pestizide, einschließlich Einfuhrtoleranzen, ausschließlich auf der guten Agrarpraxis und dem Schutz der Verbraucher in der EU. Diese Anforderung wird auch weiterhin gelten. Darüber hinaus werden jedoch entsprechend den Verpflichtungen gemäß der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ auch Umweltaspekte bei der Festsetzung von Rückstandshöchstgehalten, einschließlich Einfuhrtoleranzen, berücksichtigt.

Des Weiteren bereitet die Kommission, wie in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ angekündigt, derzeit eine **Überarbeitung der EU-Tierschutzvorschriften** vor; entsprechende Legislativvorschläge sind für Ende 2023 geplant. Wie in der Antwort der

⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en

⁷⁷ Siehe Anmerkung 20, S. 18.

⁷⁸ Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Februar 2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs (Abl. L 70 vom 16.3.2005, S. 1).

Kommission auf die Europäische Bürgerinitiative „End of Cage Age“⁷⁹ erwähnt, beabsichtigt die Kommission, in diese Legislativvorschläge Bestimmungen aufzunehmen, mit denen die Käfighaltung, Kastenhaltung und der Einsatz von Einzelboxen für die Haltung von Schweinen, Legehennen, Kälbern, Kaninchen, Junghennen, Masthähnchen, Legetieren, Enten, Gänsen und Wachteln schrittweise abgeschafft und letztendlich verboten werden soll.

In Bezug auf eingeführte Erzeugnisse erwägt die Kommission als eine Option die Einführung von Vorschriften, nach denen eingeführte Erzeugnisse unter Bedingungen gewonnen worden sein müssen, die den Tierschutzvorschriften der EU oder einigen dieser Vorschriften gleichwertig sind, und/oder die Einführung einer Kennzeichnungspflicht auch für eingeführte Erzeugnisse (entweder konkret zu den Haltungsbedingungen oder im Hinblick auf weitere Tierschutzkriterien) im Einklang mit den WTO-Regeln.

Zudem wird die Kommission Optionen für eine verbesserte **Tierwohlkennzeichnung** prüfen, um den Wertespektrum entlang der Lebensmittelkette besser zu vermitteln und dem wachsenden Interesse der Verbraucher an den Haltungsbedingungen von Tieren Rechnung zu tragen. Abgesehen von der erwähnten verbindlichen Norm für Konsumeier sind andere Angaben zum Tierwohl derzeit freiwillig und weitgehend nicht auf EU-Ebene harmonisiert,⁸⁰ weshalb es für Verbraucher oftmals schwer ist, die verschiedenen Angaben auf Lebensmitteletiketten zu verstehen. Eine Untergruppe der EU-Plattform für den Tierschutz hat im Juni 2021 Schlussfolgerungen zur Tierwohlkennzeichnung vorgelegt.⁸¹ Die Kommission hat im April 2022 eine externe Studie veröffentlicht, in der Daten über bestehende Tierwohlkennzeichen und die Einstellungen sowie Erwartungen der Verbraucher gesammelt wurden.⁸² Zudem führt sie derzeit eine Folgenabschätzung für eine mögliche EU-Rechtsvorschrift zur Tierwohlkennzeichnung durch.

Damit die Kohärenz der politischen Maßnahmen vollständig gewährleistet ist und Aspekte der Nachhaltigkeit in allen lebensmittelbezogenen Politikfeldern durchgängig berücksichtigt werden, ist zusätzlich zu den vorstehend genannten Einzelmaßnahmen in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ vorgesehen, dass die Kommission bis Ende 2023 ihre Leitinitiative, nämlich den Vorschlag für ein horizontales **Rahmengesetz für nachhaltige Lebensmittelsysteme**, annimmt, und zwar als übergeordneten Rahmen für gemeinsame Definitionen sowie allgemeine Grundsätze und Anforderungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit von Lebensmitteln, die in der EU hergestellt oder auf den Markt gebracht werden, sowie die Nachhaltigkeit der damit verbundenen Verfahren. Der Zweck einer solchen Maßnahme auf EU-Ebene bestünde darin, neue Grundlagen für die künftige Lebensmittelpolitik zu schaffen, indem auf Basis eines integrierten Ansatzes für Lebensmittelsysteme Ziele und Grundsätze in Bezug auf Nachhaltigkeit eingeführt werden.

⁷⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_de

⁸⁰ Die einzigen freiwilligen Normen, die auf EU-Ebene harmonisiert sind, sind die Vermarktungsnormen für Geflügel, nach denen Angaben zur Haltungsform gemacht werden müssen (Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der Kommission vom 16. Juni 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch (ABl. L 157 vom 17.6.2008, S. 46)), sowie die EU-Vorschriften für die ökologische/biologische Landwirtschaft, die einen hohen Standard für den Tierschutz vorschreiben.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-conc_awl-subgroup-conclusion.pdf

⁸² <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>

Der **Rahmen für die Nachhaltigkeitskennzeichnung** wird Teil dieses Rahmengesetzes für nachhaltige Lebensmittelsysteme sein. In diesem Rahmen soll geregelt werden, wie Verbraucher über die Nachhaltigkeit von Lebensmittelherzeugnissen in Bezug auf Nährwert, Klima, Umwelt und Soziales informiert werden sollen. Dies könnte insofern ein wichtiges Element der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ darstellen, als Produktionsmuster geändert werden, indem Verbraucher in die Lage versetzt werden, sich sachkundig für nachhaltige Lebensmittel zu entscheiden.

Schließlich bildet der freiwillige „**Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Unternehmens- und Marketingpraktiken in der Lebensmittelversorgung**“⁸³ einen festen Bestandteil der Strategie der EU für den Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen. Dieser enthält sieben ambitionierte Ziele, die jeweils mit konkreten Vorgaben und Handlungsempfehlungen verbunden sind. Für Unternehmen, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU tätig sind, gelten die Verpflichtungen grundsätzlich für die Vertriebs- und sonstigen Tätigkeiten innerhalb der EU, auch im Hinblick auf die Auswirkungen im Zusammenhang mit ihren Lieferketten in Drittländern (die mit diesen Vertriebs- und sonstigen Tätigkeiten verbunden sind). Unternehmen können jedoch auch Verpflichtungen vorschlagen, die sich auf all ihre Vertriebs- und sonstigen Tätigkeiten (und die damit verbundenen Lieferketten) weltweit beziehen, was die meisten multinationalen Unternehmen auch tun. Der Kodex ist im Juli 2021 in Kraft getreten und hat derzeit über 100 Unterzeichner.

5. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Es besteht heute ein breiter Konsens darüber, dass ein Übergang zu nachhaltigen und widerstandsfähigen Lebensmittelsystemen erforderlich ist. Die EU spielt mit ihrem ehrgeizigen Grünen Deal und als globaler Akteur auf den Agrar- und Lebensmittelmärkten eine wichtige Rolle bei der Steuerung dieses globalen Wandels. Die COVID-19-Krise und die Invasion Russlands in die Ukraine haben Schwachstellen in den Agrar- und Lebensmittelsystemen aufgezeigt, die es durch eine raschere Umstellung auf ein nachhaltiges und widerstandsfähiges Lebensmittelsystem in der EU zu beheben gilt.

Ehrgeizige Normen und Ziele in den Bereichen Gesundheit und Umwelt sowie in Bezug auf andere Aspekte der Nachhaltigkeit sind keine eigennützigen Interessen der EU. Sie alle tragen dazu bei, legitime Ziele mit Blick auf globale Anliegen zu erreichen, auch im Einklang mit dem Konzept „Eine Gesundheit“.

Globale Anliegen erfordern globale Maßnahmen. Doch eine Vorreiterrolle bringt auch gewisse Herausforderungen und Risiken mit sich. In dem Bericht wurden drei zentrale, einander ergänzende Bereiche von EU-Maßnahmen zur Verbesserung und Förderung von Gesundheits- und Umweltnormen analysiert.

Die EU wird ihre Bemühungen auf **multilateraler Ebene** fortsetzen, um Unterstützung dahin gehend zu gewinnen und im Idealfall einen weltweiten Konsens darüber zu erzielen, dass Handlungsbedarf besteht und international vereinbarte Normen erforderlich sind. Während die EU und ihre Mitgliedstaaten in vielen dieser Foren bereits ein hohes Maß an Engagement und Führungsstärke an den Tag legen, besteht ein wichtiges langfristiges Ziel in der

⁸³ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_en

Intensivierung, der besseren Koordinierung und der Schaffung von Synergien, um Gesundheits-, Umwelt- und andere Nachhaltigkeitsnormen anzuheben.

Handelsabkommen und bilaterale Zusammenarbeit bieten Möglichkeiten, dies auch mit Partnerländern zu erreichen. Im Rahmen ihrer ehrgeizigen Handelsagenda hat die EU in diesem Bereich bereits Fortschritte erzielt. Seit mehr als einem Jahrzehnt enthalten Handelsabkommen Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung sowie Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Tierschutz und antimikrobielle Resistenz. In den Abkommen, über die derzeit verhandelt wird, sind Kapitel über nachhaltige Lebensmittelsysteme vorgesehen, und die EU wird für sämtliche künftige Abkommen die Aufnahme eines solchen Kapitels vorschlagen.

Die EU wird weiterhin dafür sorgen, dass ihre Nachhaltigkeitsagenda mit ihrer Erweiterungs-, Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik im Einklang steht. Dies bedeutet auch, dass die Auswirkungen des Handels auf Drittländer berücksichtigt werden müssen. Begleitende Maßnahmen – darunter Finanzierung, technische Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbau – können wichtig sein, um Handelspartner bei der Einführung nachhaltigerer Verfahrensweisen zu unterstützen; dies gilt insbesondere für die am stärksten gefährdeten Länder und benachbarte Partner, die in diesen Bereichen ehrgeizige Verpflichtungen eingehen.

Wie die vorstehende Bewertung zeigt, kann die EU auch **eigenständig** Maßnahmen ergreifen, wenn dies erforderlich ist, um globale Umweltbelange oder Fragen des Tierschutzes anzugehen. Werden in diesen Bereichen Regelungen zu Verfahren und Produktionsmethoden auf importierte Erzeugnisse angewandt, müssen dabei die Regeln der WTO und andere internationale Verpflichtungen uneingeschränkt beachtet werden. Einige Maßnahmen, die die EU eigenständig ergreift, um globale ökologische oder ethische Aspekte im Zusammenhang mit importierten Erzeugnissen zu regeln, könnten aber, auch wenn sie in vollem Einklang mit den WTO-Regeln stehen, von Mitgliedern der WTO dennoch kontrovers beurteilt werden; derartige Maßnahmen können jederzeit im Rahmen des Streitbeilegungssystems der WTO angefochten werden. Trifft die EU Maßnahmen, die als unrechtmäßig oder protektionistisch eingestuft werden und nicht ihrem Gleichgewicht von internationalen Verpflichtungen und Rechten entsprechen, besteht die Gefahr, dass Vergeltungsmaßnahmen gegen sie eingeleitet werden.

Aus all diesen Gründen sind Regelungsvorschläge im Einzelfall dahin gehend zu prüfen, ob sie den Regeln der WTO entsprechen. Zwar gibt es durchaus politischen Spielraum, um Gesundheits- und Umweltanforderungen (einschließlich Tierschutzvorschriften) auf Verfahren und Produktionsmethoden von eingeführten Erzeugnissen auf eine Weise anzuwenden, die den Regeln der WTO entspricht, dennoch muss jeder einzelne Fall für sich sorgfältig analysiert werden.

Neben der Frage der Einhaltung der WTO-Regeln muss bei der Einzelfallanalyse möglicher Maßnahmen auch die technische und wirtschaftliche Durchführbarkeit von Kontrollmechanismen berücksichtigt werden. Da sich Regulierungsmaßnahmen auf die Produktions- oder Verarbeitungsmethoden in dem jeweiligen Drittland beziehen, muss die Umsetzbarkeit und Verhältnismäßigkeit angemessener Mittel zur Kontrolle und Durchsetzung ihrer Anwendung im Verhältnis zu den damit verbundenen Kosten und Vorteilen bewertet werden. Diese Dimension muss stärker betont werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein gewisser Spielraum dafür besteht, Produktionsnormen der EU auch auf eingeführte Erzeugnisse anzuwenden, sofern dies unter vollständiger Einhaltung der einschlägigen Regeln der WTO geschieht. In diesem Bericht werden nicht nur die rechtliche und technische Durchführbarkeit dessen bewertet und die damit verbundenen Einschränkungen erläutert, sondern auch zahlreiche Bereiche aufgezeigt, in denen die EU bereits heute – sei es durch multilaterale, bilaterale oder eigenständige Instrumente – auf rechtmäßige Weise ihre heimischen Produktionsnormen auch auf eingeführte Erzeugnisse anwendet. Der Bericht zeigt, dass stets zwingend eine Einzelfallprüfung vorgenommen werden muss, bevor Produktionsnormen auf Einfuhren angewandt werden können.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie das ihr vom Rat und vom Parlament erteilte und im einleitenden Absatz dieses Berichts dargelegte technische Mandat erfüllt hat. Die Kommission ersucht den Rat und das Europäische Parlament, die in diesem Bericht dargelegten Ergebnisse und Leitlinien sorgfältig zu prüfen und bei künftigen Beratungen zu berücksichtigen.