

Stellungnahme der Zukunftsstiftung Landwirtschaft

Zum Entwurf einer RICHTLINIE DER KOMMISSION

zur Abänderung der Richtlinien des Rates 66/400/EEC, 66/401/EEC, 66/402/EEC, 66/403/EEC, 69/208/EEC und 70/458/EEC über die Vermarktung von Betarübensaatgut, Futterpflanzensaatgut, Getreidesaatgut, Pflanzgut, Saatgut von Öl- und Faserpflanzen und Gemüsesaatgut sowie Verfügung 95/232/EC über die Organisation eines zeitlich begrenzten Experimentes, zur Schaffung von Bedingungen, die von Hybridensaatgut und verschiedenen Sorten Raps und Rübsen erfüllt werden sollen.

Hinsichtlich des Vorhandenseins von genetisch verändertem Saatgut

(Arbeitsdokument Doc. SANCO/1542/02- Januar 2002)

Einleitung

Die Zukunftsstiftung Landwirtschaft dankt für die Gelegenheit, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen, der einen Schwerpunkt ihrer Arbeit, die Entwicklung von biologischem Saatgut, stark berührt. Angesichts der Vielzahl von Fragen, die diese Richtlinie aufwirft, würde die Zukunftsstiftung Landwirtschaft es begrüßen, wenn diese im Rahmen eines Fachgespräches weiter vertieft und geklärt werden könnten.

Der Regelungsbedarf bezüglich der zufälligen Verunreinigung von Saatgut mit gentechnisch veränderten Organismen (GVOs) ist in den vergangenen Jahren deutlich geworden, in denen es immer wieder zu einzelnen Fällen von Verunreinigung kam. Verstärkte Kontrollen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten scheinen in jüngster Vergangenheit bereits zu besseren Reinhaltungsmaßnahmen bei den betroffenen Saatgutfirmen geführt zu haben. Sollten GMOs innerhalb der Europäischen Union in Zukunft großflächig angebaut werden, könnte sich diese Situation jedoch deutlich verändern.

Wie Sie wissen, fordert die ökologische Landwirtschaft in Deutschland und international ein generelles Verbot des Einsatzes von GMOs in der Landwirtschaft. Alle gültigen Richtlinien des ökologischen Landbaus verbieten den Einsatz von GMOs in der biologischen Landwirtschaft ausdrücklich, weil sie mit den Prinzipien nachhaltiger und ökologischer Landwirtschaft unvereinbar sind.

Vor diesem Hintergrund besteht seitens der ökologischen Landwirtschaft ein dringendes Interesse daran, dass sowohl ökologisch zertifiziertes als auch konventionelles Saatgut, das nicht als GMO gekennzeichnet ist, tatsächlich frei ist von GMOs. Sollte die flächendeckende Freisetzung bestimmter GMOs absehbar die Einhaltung dieser Mindestanforderungen unmöglich machen, so ist dies aus unserer Sicht ein Grund dafür die Zulassung zu verweigern, nicht aber Grenzwerte für die Verunreinigung von konventionellem oder biologischem Saatgut festzulegen.

Grundsätzliche Erwägungen

Bei der Festlegung des technischen Grenzwertes für die praktische und verlässliche Feststellung von Verunreinigungen mit GMOs mittels PCR Tests sind derzeit 0,1% allgemein

anerkannt. Dieser Grenzwert erscheint geeignet, um die Gentechnikfreiheit von biologischem wie konventionellem Saatgut zu gewährleisten. Dieser Grenzwert hat sich auch bei den bisher genommenen Stichproben bewährt und sollte beibehalten werden. Unseres Wissens wurde er bisher nur in Einzelfällen aus vermeidbaren Gründen überschritten.

Bei der Festlegung der Nachweisgrenze gentechnischer Verunreinigungen müssen nach unserem Dafürhalten grundsätzlich andere Maßstäbe angelegt werden als bei der Festlegung von Grenzwerten für Sortenechtheit auf der einen oder für abiotische Verunreinigungen und Belastungen auf der anderen Seite. Dies ergibt sich zum einen aus der Vermehrungsfähigkeit von GVOs und zum anderen aus der Tatsache, dass es sich bei dem eingeführten genetischen Material und seiner Integration in das Genom der GVOs nicht um natürlicherweise innerhalb der Spezies vorkommende und ausgetauschte genetische Konstrukte und Eigenschaften handelt. Hierbei sollten insbesondere langfristige Auswirkungen soweit als möglich bedacht werden, die sich aus dem kontinuierlichen natürlichen Austausch genetischer Informationen innerhalb der Sorten und verwandten Arten ergeben.

Aus unserer Sicht sollten züchterische, ökologische, evolutionäre und phytosanitäre Erwägungen bei der Festlegung der Reinheit des Saatgutes von GVOs Vorrang haben vor technischen Kennzeichnungserfordernissen bei Endprodukten. (Grundlage der Stellungnahme des wissenschaftlichen Ausschusses, auf die sich der Kommissionsvorschlag bezieht, war die Vorgabe, den Grenzwert von 1% in Endprodukten nicht zu überschreiten. Diese Vorgabe erscheint uns nicht sachgemäß.)

Risikobewertung

Uns bewegen in diesem Zusammenhang zunächst grundsätzliche Fragen zu den landwirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen von GVOs.

Welche kurzfristigen und langfristigen Auswirkungen auf das Saatgut und Zuchtmaterial, aber auch auf verwandte wilde Arten hat die Einkreuzung von Resistenzen, toxischen und anderen Eigenschaften, die bisher weder in gebräuchlichen Sorten, noch überhaupt im genetischen Pool der jeweiligen Pflanzenart existierte; insbesondere da, wo diese kurzfristige Konkurrenzvorteile bieten könnte?

Welche Auswirkungen hat der Einsatz mikrobiologischer, vornehmlich viraler Vektorsysteme in den betroffenen GVOs? Derartige Auswirkungen könnten mit der bekannten genetischen Information und Eigenschaft, die mittels gentechnischer Methoden übertragen wurde, möglicherweise in keinem erkennbaren Zusammenhang stehen.

Welche Auswirkungen haben die zusätzlich eingeführten, artfremden Promotoren und welche Rekombinationen können sich hieraus in Folgegenerationen ergeben?

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die in jüngerer Zeit anwachsende wissenschaftliche Literatur darüber, dass einzelne Gene (d.h. auch solche, die mit Hilfe der Gentechnik übertragen wurden) unterschiedliche und wechselnde Funktionen innerhalb des Genoms wahrnehmen können, sowie auf die wissenschaftliche Diskussion über Positionierungseffekte und andere bisher eher vermutete als erforschte genetische und epigenetische Regulationsmechanismen. Die dort aufgeworfenen Fragen nähren grundsätzliche Zweifel an der Verlässlichkeit der bisherigen Beschreibung und

Funktionsbestimmung sowie der daraus abgeleiteten Vorhersagen über das Verhalten und mögliche Risiken von GVOs.

Vor diesem Hintergrund müssen aus unserer Sicht Vorgaben, die unmittelbare Auswirkung auf die zu erwartende Ausbreitung von GVOs insbesondere im Vermehrungsgut haben, vom Vorsorgeprinzip geleitet sein.

Festlegung von Grenzwerten

Die Ausführungen des wissenschaftlichen Ausschusses für Pflanzengesundheit bezüglich der Einhaltung der von der Kommission jetzt vorgeschlagenen Grenzwerte machen aus unserer Sicht darüber hinaus sehr deutlich, auf welcher dünner wissenschaftlicher und praktischer Grundlage bisherige Vorhersagen über die Persistenz, die Auskreuzungswahrscheinlichkeit und die Vermehrungsfreudigkeit von GVOs stehen. Er weist selbst darauf hin, dass Grenzwerte möglicherweise in Zukunft nach oben korrigiert werden müssen und spricht wiederholt von idealen Bedingungen, die zu ihrer Einhaltung erforderlich seien.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zweifelhaft, ob die vorgeschlagenen zeitlichen und räumlichen Abstände tatsächlich ausreichen, um Verunreinigungen mit GVOs nachhaltig auszuschließen. Darüber hinaus erscheint sogar die Einhaltung der (unserer Ansicht nach nicht zielführenden) Grenzwerte für die Kennzeichnung von GVOs in Lebensmitteln von 1% durch die vorgeschlagenen Maßnahmen und Grenzwerte nicht zweifelsfrei gewährleistet.

Wir schließen daraus, dass verlässliche Systeme zur Einhaltung bestimmter Grenzwerte oberhalb der Nachweisgrenze mit einer Vielzahl von Problemen behaftet sind, die letztlich auf diejenigen zurückfallen könnten, die in ihrer züchterischen und landwirtschaftlichen Praxis GVOs vermeiden wollen.

Zielsetzung

In Deutschland und in Europa lehnt eine große Mehrheit der Bevölkerung und auch der Bauern den Einsatz von GVOs im Landbau und in Nahrungsmitteln ab. Verbraucher erwarten, dass sie sich auch weiterhin von Lebensmitteln ohne Gentechnik ernähren können und Landwirte sind darauf angewiesen, dies ihren Kunden zu garantieren. Für den ökologischen Landbau gilt dies, wie oben erwähnt, in besonderem Maße.

Diskussionen über Grenzwerte zumal am Anfang der Nahrungskette, im Saatgut, sind dazu geeignet, das Vertrauen in landwirtschaftliche Produkte ohne Gentechnik zu untergraben. Insofern spielen die in dieser Richtlinie festgeschriebenen Reinheitsgarantien auch eine wesentliche Rolle für die Konkurrenzfähigkeit und das Qualitäts-Image der deutschen und europäischen Landwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund sind klare und in der Praxis von Züchtern, Vermehrern und Landwirten einfach einzuhaltende Standards erforderlich, die auch weiterhin die Freiheit von GVOs zweifelsfrei ermöglichen.

Hierbei ist besonderer Wert darauf zu legen, dass die erforderlichen Vorsorgemaßnahmen und Prüfungen zur Vermeidung von GVO-Verunreinigungen von den eventuellen Verursachern, und nicht von den ggf. betroffenen Verwendern nicht gentechnisch veränderter Sorten zu tragen sind. Des Weiteren ist dafür Sorge zu tragen, dass die Beweislast in eventuell auftretenden Fällen von GVO-Verunreinigungen ebenfalls bei den Verursachern und nicht bei den Betroffenen liegt. Dies gilt sowohl für die Erzeuger von Saatgut, als auch für

deren Kunden. Sollten in Zukunft GVO-Verunreinigungen bei landwirtschaftlichen Produkten auftreten, so wird es für die Frage, wer diese zu vertreten und dafür zu haften hat, von wesentlicher Bedeutung sein, ob das verwendete Saatgut als Quelle der Verunreinigung ausgeschlossen werden kann.

Der vorliegende Richtlinien-Entwurf birgt deshalb die Gefahr, eine widersprüchliche Situation zu erzeugen: Während der Verzicht auf GVOs in Europa heute der allgemeine Standard und der klare Willen der Verbraucher und Produzenten ist, könnte der Einsatz von GVOs durch einzelne Unternehmen und Landwirte in Zukunft schnell eine Situation erzeugen, in der dieser GVO-Verzicht zu einer Art Sonderform landwirtschaftlicher Praxis wird, die nur noch in hierfür eigens ausgewiesenen Schutzzonen praktiziert werden kann. Eine derartige Situation ist unter allen Umständen zu vermeiden und rechtlich nicht tragbar. Das Recht, Landwirtschaft ohne Einsatz von GVOs zu betreiben, muss jedem Landwirt in Deutschland und in Europa an jedem Standort uneingeschränkt erhalten bleiben.

Mit Sorge sehen wir zudem die mögliche Entwicklung von untereinander nicht mehr kompatiblen Sorten-Entwicklungen. Sollten bestimmte Saatgut-Unternehmen, namentlich solche mit dominanter Stellung auf dem Markt, in Zukunft die Reinheit ihrer Sorten von GVOs nicht mehr garantieren, würde der Einsatz dieser Sorten in der weiteren züchterischen Arbeit für solche Züchter, die auf GVOs verzichten, unmöglich.

Wir möchten in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hinweisen, dass diese Probleme nicht allein die nach den Prinzipien des ökologischen Landbaus wirtschaftenden, sondern alle Landwirte betreffen.

Räumliche Trennung

In der Richtlinie angelegt ist die Möglichkeit, bestimmte Zonen auszuweisen "in denen nach amtlichem Befund keine gentechnisch veränderten Pflanzen einer gleichen oder eng verwandten Art angebaut werden". Während derartige Erleichterungen vom praktischen Standpunkt aus sicherlich zu begrüßen sind, erkennen wir darin doch zugleich eine problematische Tendenz. Die künftige Ausweisung von Zonen mit GVOs und Zonen ohne GVOs in der hochverdichteten und gewachsenen europäischen Kulturlandschaft kann nicht das Ziel einer integrierten und nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft und des Naturschutzes sein. Sie würde zudem die Wahlfreiheit und Berufsfreiheit von Landwirten und Saatgutproduzenten erheblich einschränken, wenn diese faktisch nur noch in amtlich ausgewiesenen "Schutzgebieten" bestimmte Formen der Vermehrung und Züchtung ausüben könnten. Derartige Regelungen hätten zudem Einfluß auf den Wert des betroffenen Grund und Bodens. Sie könnten auch negativen Einfluß auf die Möglichkeit zur Umstellung von konventionellen Flächen auf ökologische Bewirtschaftung haben.

Schutz kleiner und lokaler Betriebe

In der Richtlinie ist eine tendenzielle Benachteiligung solcher Saatgutproduzenten angelegt, die aufgrund der Größe und Lage ihrer Vermehrungsflächen, aber auch aufgrund der Tatsache, dass sie besonderen Wert auf die regionale Anpassung der jeweiligen Sorten legen, in der Wahl ihrer Vermehrungsstandorte weniger oder gar nicht flexibel sind. Große, zumal international agierende Saatgutunternehmen wären dagegen eher in der Lage, den Aufwand und die Kosten zur Reinhaltung des Saatgutes durch entsprechende Wahl der Standorte zu minimieren. Es wären also gerade jene Saatgutproduzenten besonders hart

getroffen, die in der Regel nicht mit GVOs arbeiten, während denjenigen Unternehmen, die die zu vermeidenden GVOs herstellen, hieraus ein zusätzlicher Konkurrenzvorteil erwüchse.

Ziel einer nachhaltigen Politik auf diesem Felde muß es aber sein, besonderen Wert auf die Förderung und Erhaltung kleiner und mittelständischer, regional und lokal angepasster Unternehmen zu legen und insbesondere auch die kleinteilige Erhaltungs- und Anpassungszucht vor Ort zu fördern. Die Weiterentwicklung der Saatgutverkehrsgesetzgebung sollte deshalb darauf abzielen, zusätzliche, in einzelnen Fällen sogar prohibitive Maßnahmen und Kosten zur Einhaltung der Reinheitsbestimmungen zu vermeiden.

Dies gilt auch für den möglichen Aufwand für Test-Verfahren und andere Maßnahmen, bei denen die Kosten mit der Größe der Operation sinken.

Hersteller von ökologischem Saatgut wären von dieser Tendenz aufgrund ihrer üblichen Größe und Struktur sowie ihrer regionalen und lokalen Bindung in besonderem Maße betroffen.

Aus unserer Sicht bedarf diese Frage noch eingehender Überlegungen und Beratungen.

In der Richtlinie ist wiederholt von der Pflicht der Saatguterzeuger die Rede, "geeignete Maßnahmen zur Begrenzung der Fremdbestäubung insbesondere durch physische Abschirmung oder Pollenbarrieren" zu treffen. Nach unserem Dafürhalten sind derartige Maßnahmen in erster Linie und nachweislich von denjenigen zu ergreifen, die gentechnisch verändertes Saatgut anbauen. Es fehlt zudem eine präzise Beschreibung der Maßnahmen und "Vorkehrungen gegen genetisch veränderte Organismen", deren Einhaltung ggf. von den Erzeugern zu belegen ist.

Kontrollen

Die Richtlinie schreibt Kontrollen durch Probenahme und Analyse von Saatgutpartien nicht genetisch veränderter Sorten vor, die nach Protokollen einer EU-Verordnung durchzuführen sind, die bisher nicht vorliegt. Abgesehen davon, dass aus unserer Sicht auch derartige Kontrollen durch die möglichen Verursacher von Verunreinigungen zu tragen sind, können die Auswirkungen dieser Bestimmung ohne Kenntnis dieser Verordnung nicht ausreichend beurteilt werden.

Zulassung von verunreinigtem Saatgut

Die Richtlinie sieht bei Überschreitung der vorgeschlagenen Grenzwerte lediglich eine Kennzeichnungspflicht für die verunreinigten Saatgutpartien vor. Bei der Kennzeichnung soll in diesem Falle sogar von der Beschreibung der enthaltenen GVOs abgesehen werden. Dies würde zu zusätzlicher Unsicherheit und möglicherweise zur Einführung nicht offensichtlicher und schwer zu kontrollierender Verunreinigungsquellen führen. Unklar bleibt vor allen Dingen, ob derartiges Saatgut unter die Bestimmungen und Verpflichtungen für den Anbau von GVOs fällt, oder ansonsten als Saatgut ohne gentechnische Veränderung behandelt werden soll.

Im Interesse der Klarheit und Reinheit sollte aus unserer Sicht derartiges Saatgut grundsätzlich nicht für den Verkehr zugelassen werden; höchstens jedoch unter den gleichen Bedingungen wie GVO-Saatgut, das in den betroffenen Partien enthalten ist.

Verunreinigung mit nicht zugelassenen GVO-Sorten

Die Kommission verweist in den Erwägungen der Richtlinie darauf, dass die Verunreinigung mit GVOs, die nicht innerhalb der EU zugelassen sind, nach Richtlinie 2001/18 grundsätzlich untersagt ist und verweist auf erforderliche Saatgut-Tests, die nach einer noch zu erlassenden Verordnung der Kommission zum Nachweis dieser Anforderung durchzuführen sind. Zugleich verweist sie darauf, dass durch eine Änderung der Richtlinie 2001/18 dieses Verbot für die Verunreinigung mit bestimmten, nicht zugelassenen GVO-Sorten modifiziert werden soll. Die Richtlinie selbst bezieht sich zwar ausschließlich auf innerhalb der EU zugelassene Sorten. Dennoch ist eine Klärung dieser Problematik für Züchter und Vermehrer wünschenswert.

Hierbei stellt sich zunächst die Frage, auf welche möglicherweise vorhandenen, nicht zugelassenen GVOs hin zu kontrollieren ist und ob hierfür überhaupt die erforderlichen Informationen und technischen Mittel (insbesondere PCR-primere) zur Verfügung stehen. Offensichtlich geht es dabei nicht allein um Sorten, die innerhalb der EU (etwa bei Freisetzungsversuchen) freigesetzt werden, sondern auch um solche, die in Herkunftsländern von Saatgut, das außerhalb der EU erzeugt wurde, freigesetzt worden sein könnten. Auch hier stellt sich die Frage, wer derartige Tests vor Inverkehrbringung einer Sorte durchzuführen und nachzuweisen hat und für die Einhaltung dieser Bestimmungen im Zweifelsfalle haftbar ist.

Verhältnis zur Sortenzulassung

Die Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie beziehen sich sämtlich zunächst auf die Zulassung eines GVO im Rahmen der Richtlinie 2001/18. Eine hiernach erteilte Zulassung beinhaltet jedoch noch keine sortenrechtliche Zulassung, sondern ist lediglich eine Voraussetzung für die Sortenzulassung. Verschiedene derzeit nach 2001/18 zugelassene GVOs sind bisher nicht als verkehrsfähige Sorten zugelassen. Auch in Zukunft handelt es sich hierbei um zwei getrennte Zulassungsverfahren. Sollte jedoch eine gentechnisch veränderte Sorte, möglicherweise gerade aufgrund der Tatsache, dass es sich hierbei um einen GVO handelt, nicht zugelassen werden, so wäre die vorgeschlagene Richtlinie ungeeignet, den Anbau und die mögliche Ausbreitung der Eigenschaften einer solchen Sorte, zumindest im Rahmen der vorgesehenen Grenzwerte, zu unterbinden.

Rechtlicher Klärungsbedarf vor Verabschiedung der Richtlinie:

Entscheidende Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Verunreinigung mit GVOs werden von der vorgeschlagenen Richtlinie nicht direkt beantwortet:

~~ELC~~ Welche Verpflichtungen zur Vermeidung von Auskreuzung, Fremdbestäubung und anderweitiger, auch mechanischer Verbreitung werden den Inverkehrbringern und Anwendern von GVOs bei Zulassung des Anbaus auferlegt?

~~ELC~~ Welche Versicherungspflicht für Erzeuger und Anwender von GVOs besteht, um die damit verbundenen Risiken abzudecken?

~~ELC~~ Welche Informationsrechte und -pflichten über den Anbau von GVOs bestehen im nachbarschaftlichen Verhältnis und in der Öffentlichkeit?

~~ELC~~ Wie sind eventuelle nachbarschaftliche, kommunale oder auch regionale Interessenskonflikte in Bezug auf den Anbau von GVOs zu lösen?

~~12/15~~ Welche Haftungsbestimmungen ermöglichen es künftig, ggf. den Verursacher bestimmter gentechnischer Verunreinigungen hierfür in Anspruch zu nehmen? Welche Beweislast kommt dabei auf die Beteiligten zu?

Erst nach Klärung dieser Frage können aus unserer Sicht zusätzlicher Aufwand und Kosten für die betroffenen Landwirte, Vermehrer, Züchter und Saatgut-Unternehmen seriös abgeschätzt werden.

Wir sehen hier dringenden rechtlichen und möglicherweise auch politischen Klärungsbedarf vor Verabschiedung einer solchen Richtlinie.