

Dr. Daniel ENNÖCKL, LL.M.
asso. Professor für Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Freyung 6/9/10
1010 Wien
daniel.ennoeckl@univie.ac.at

G u t a c h t e n

**zur Auslegung der Weidevorgaben gem Verordnung (EG) Nr 834/2007 bzw
der Verordnung (EU) Nr. 2018/848
über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von
ökologischen/biologischen Erzeugnissen**

Wien, Februar 2020

I. Ausgangslage und Fragestellung

Das vorliegende Rechtsgutachten geht von folgendem Sachverhalt aus: 2017 wurde ein Auditbesuch über amtliche Kontrollen von Lebens- und Futtermitteln im Rahmen des Auditprogramms der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit in Österreich durchgeführt. Ziel des Audits war die Bewertung der Kontrollen für die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung ökologischer/biologischer Erzeugnisse. In dem Endbericht wird Österreich ein gut organisiertes Kontrollsystem bescheinigt, aber auch einige Mängel festgehalten.¹

Insbesondere der Vollzug der Weideregulungen gemäß VO 834/2007 ist zwischen Österreich und der EU-Kommission strittig. Die EU-Kommission sieht die diesbezügliche nationale Auslegung als nicht im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften stehend und kritisiert die Kriterien, die beim Vollzug der VO 834/2007 in Bezug auf die „Umstände“ herangezogen werden.

In diesem Zusammenhang wurden von „Bio Austria – Verein zur Förderung des biologischen Landbaus“ folgende Rechtsfragen in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 bzw. die Verordnung (EG) Nr. 2018/848 an mich gerichtet:

- Inwiefern sind durch die EU-Bio-Verordnungen die Vorgaben betreffend den Zugang von Pflanzenfressern zu Weideflächen inhaltlich harmonisiert respektive inwieweit besteht ein Interpretationsspielraum bei der Auslegung und beim Vollzug der Regelungen der EU-Bio-Verordnungen durch den Mitgliedstaat?
- Welche „Umstände“ dürfen bei der Umsetzung und Auslegung der Weidevorgaben Berücksichtigung finden?

Zu diesen Rechtsfragen erstatte ich das folgende Rechtsgutachten.

¹ Der Bericht über das Audit ist verfügbar unter: https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=xxx&rep_inspection_ref=2017-6075

II. Der Vollzug von EU-Verordnungen

Die EU-Verordnung ist jene Rechtssatzform, deren unmittelbare Anwendbarkeit im Primärrecht ausdrücklich festgeschrieben ist. Art 288 Abs 2 AEUV ordnet an, dass die Verordnung allgemeine Geltung hat. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist die Verordnung bereits nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellen-system des Unionsrechts innerstaatlich unmittelbar anwendbar. Ihre unmittelbare Anwendbarkeit macht grundsätzlich keine Transformationsakte der Mitgliedstaaten erforderlich. Vielmehr besagt ihre unmittelbare Geltung iSd Art 288 AEUV, dass die Verordnung in Kraft tritt und zugunsten oder zulasten der Rechtssubjekte Anwendung findet, ohne dass es irgendwelcher Maßnahmen zur Umwandlung in nationales Recht bedarf.

Die unmittelbare Wirkung von EU-Verordnungen geht nach der Judikatur soweit, dass eine Transformation einer Verordnung in eine staatliche Rechtsform nicht nur überflüssig, sondern sogar unzulässig ist. Vor allem ist die Erlassung nationaler Durchführungsvorschriften sowie von verbindlichen Auslegungsregeln zu unmittelbar anwendbaren Bestimmungen einer EU-Verordnung den Mitgliedstaaten prinzipiell untersagt. Es vermag die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verordnung auch nicht zu beeinträchtigen, dass im Text der EU-Verordnung ein Organ der Union oder die Mitgliedstaaten zur Erlassung von Durchführungsverordnungen ermächtigt werden.

Die unmittelbare Wirkung einer EU-Verordnung hat zur Folge, dass sie in Kraft tritt und zugunsten oder zulasten der Rechtssubjekte Anwendung findet, ohne dass es irgendwelcher Maßnahmen zur Transformation in das nationale Recht bedarf. Die Beachtung dieser Verpflichtung durch die Mitgliedstaaten ist für den EuGH eine unerlässliche Voraussetzung für die gleichzeitige und einheitliche Anwendung der Verordnung in der gesamten Union. An der unmittelbaren Wirkung von Verordnungen dürfen nationale Rechtsvorschriften daher keinen Zweifel erwecken.

Die Mitgliedstaaten können jedoch die zum Vollzug der EU-Verordnungen erforderlichen innerstaatlichen Organisations- und Verfahrensvorschriften erlassen. Es ist den

Mitgliedstaaten aber verwehrt, Maßnahmen zu ergreifen, die eine Änderung der Tragweite oder eine Ergänzung der Vorschriften der EU-Verordnung zum Inhalt haben.

Zwar wird vom EuGH zugestanden, dass sich die Verwaltung im Falle von Auslegungsschwierigkeiten veranlasst sehen kann, Maßnahmen zur Durchführung einer EU-Verordnung zu setzen und dabei entstandene Zweifel zu beheben. Sie ist dazu aber nur unter Beachtung der jeweiligen Unionsrechtsbestimmungen berechtigt, ohne dass die einzelstaatlichen Behörden Auslegungsregeln mit bindender Wirkung erlassen dürfen. Es besteht ein grundsätzliches Verbot der Präzisierung von EU-Verordnungen durch verbindliches innerstaatliches Recht. Daraus wird umgekehrt geschlossen, dass die Erlassung unverbindlicher Auslegungsregeln durch die Mitgliedstaaten nicht per se unzulässig ist.

Darüber hinaus wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass es nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich zulässig ist, dass durch staatliche Regelungen ein durch eine EU-Verordnung eingeräumter Regelungsspielraum präzisiert wird. So können die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Durchführung einer Verordnung dann erlassen, wenn sie deren unmittelbare Anwendbarkeit nicht vereiteln, deren unionsrechtliche Natur nicht verbergen und die Ausübung des durch die betreffende Verordnung verliehenen Ermessens innerhalb der Grenzen dieser Verordnung konkretisieren. Allerdings müssen solche Maßnahmen sowohl mit den Bestimmungen und Zielen der EU-Verordnung als auch mit den allgemeinen Grundsätzen der Union und insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen.

III. Auslegung der Weidevorgaben gem der EU-Bio-Verordnung in Österreich

Das in Österreich für den Vollzug der EU-Bio-Verordnung zuständige Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz hat – den Vorgaben der EuGH-Rechtsprechung zur unmittelbaren Wirkung von EU-Verordnungen entsprechend – eine (rechtlich nicht bindende) „Kommentierte Fassung der Verordnung (EG) Nr. 889/2008“ erstellt und publiziert. Darin gibt das Ministerium bekannt, wie die europarechtlichen Vorgaben in Österreich umzusetzen sind. Demnach wird die Flächenausstattung des betroffenen Betriebes unter Berücksichtigung der Betriebssituation auf ihre Weidefähigkeit hin bewertet und in einem zweiten Schritt darauf aufbauend festgelegt, für welche Tierkategorien für den jeweiligen Betrieb eine Verpflichtung zum Weiden besteht.

Die „Kommentierte Fassung“ sieht unter anderem vor, dass Grünlandflächen aufgrund erschwerter Erreichbarkeit als nicht weidefähig zu gelten haben, wenn die Tiere täglich getrieben müssen:

- wenn die Entfernung zum Stall größer als 200m ist („stallfern“), oder
- wenn gefährliche Verkehrswege überquert oder benutzt werden müssen; dies gilt insbesondere in Bezug auf öffentlich zugängliche asphaltierte Wege sowie die Überquerung von Bahnübergängen nicht stillgelegter Bahnstrecken, oder
- wenn Triebwege durch bewohnte Gebiete erforderlich sind.

Die EU-Kommission hält diese Auslegung für mit der EU-Bio-Verordnung nicht vereinbar. Sie sieht nur die Berücksichtigung von Witterungsbedingungen, dem Zustand des Bodens und mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier als mit der EU-Bio-Verordnung vereinbare Kriterien beim Vollzug der Weidevorgaben.

IV. Regelungen betreffend den Zugang der Tiere zu Freiflächen und Weiden

1. Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen

Die Vorgaben betreffend Zugang von Tieren zu Freiflächen sowie zu Weideflächen, finden sich in der VO 834/2007 in mehreren Bestimmungen, von denen allerdings keine eine präzise Regelung enthält unter welchen Bedingungen von der Weidevorgabe abgesehen werden darf und welche Kriterien dabei Berücksichtigung finden können.

Zunächst wird im **Erwägungsgrund 16** der Verordnung auf die Verpflichtung, Zugang zu Weideflächen zu ermöglichen, Bezug genommen. Erwägungsgründe werden im EU-Recht zur Auslegung der eigentlichen Bestimmungen der Rechtsakte herangezogen.² Die Erwägungsgründe sind insbesondere für die teleologische Auslegung von Bedeutung, also an der am Sinn und Zweck der jeweiligen Norm orientierten Interpretation. Nach der teleologischen Auslegung ist eine Norm so auszulegen, dass sie dem Ziel dient bzw. den Zweck erreicht, den der Gesetzgeber mit ihrem Erlass verfolgt hat. Im Rahmen dieser teleologischen Auslegung werden die Erwägungsgründe herangezogen, um den Sinn und Zweck einer Norm festzustellen. Die europäische Rechtsprechung hat bei der Auslegung unbestimmter und ausfüllungsbedürftiger Regelungen der teleologischen Auslegung eine wichtige Rolle eingeräumt.³

Im **Erwägungsgrund 16** der VO 834/2007 wird festgehalten, dass die ökologische/biologische Tierhaltung eine an das Land gebundene Wirtschaftstätigkeit darstellt, weshalb die Tiere „so oft als möglich“ Zugang zu Auslauf im Freien oder zu Weideflächen haben sollten.

Mit dieser Formulierung wird zweierlei zum Ausdruck gebracht: Zum einen wird festgehalten, dass die Tiere grundsätzlich ständigen Zugang zu Freigelände haben müssen und jede

² Wegener, in: Calliess/Ruffert, AEU/EUV, 4. Aufl. 2011, Art. 19 EUV, Rn. 15.

³ Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 19 EUV, Rn. 44.

Einschränkung dieser Möglichkeit einer Rechtfertigung bedarf. Zum anderen bringt der Erwägungsgrund 16 damit eine prinzipielle Gleichwertigkeit von Weideflächen und „bloßen“ Freiflächen („*Zugang zu Auslauf*“) zum Ausdruck (arg: „*oder*“). Beide Kategorien werden als äquivalente Alternativen angesehen.

Im Rahmen des Titels II („*Ziele und Grundsätze der ökologischen/biologischen Produktion*“) finden sich in **Art 3** Regelungen betreffend die **Ziele der VO 834/2007**. Unter **Art 3 a) iv)** wird als allgemeines Ziel festgehalten: Errichtung eines nachhaltigen Bewirtschaftungssystems für die Landwirtschaft, das hohe Tierschutzstandards beachtet und insbesondere tierartspezifischen verhaltensbedingten Bedürfnissen nachkommt. Auch daraus lässt sich kein zwingend erforderliches Ausmaß für das Weiden ableiten. Diese Zielbestimmungen sind aber – wie die Ausführungen in den Erwägungsgründen – im Rahmen der teleologischen Auslegung der Verordnung zu beachten und zu berücksichtigen.

Deutlich präziser sind die Regelungen des **Art 5**, in denen die **spezifischen Grundsätze für die landwirtschaftliche Erzeugung** normiert werden. **Art 5 lit I)** ordnet an, dass der ökologische/biologische Landbau unter anderem auf folgendem Grundsatz beruht: Anwendung von Tierhaltungspraktiken, durch die das Immunsystem der Tiere und ihre natürlichen Abwehrkräfte gegen Krankheiten gestärkt werden; dazu gehören „*insbesondere regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände und gegebenenfalls zu Weideflächen.*“

Auch diese Bestimmung enthält somit keine klare Angabe, in welchem Umfang und in welchem zeitlichen Rahmen die Tiere Zugang zu Weideflächen haben müssen. Der Zugang zu Freigelände – und damit verbunden die Möglichkeit von Bewegung der Tiere – muss aber in möglichst gleichmäßigen zeitlichen Abständen sowie wiederkehrend offenstehen („*regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände*“). In Verbindung mit dem Erwägungsgrund 16 („*so oft als möglich*“) kann daraus (wiederum) der Schluss gezogen werden, dass prinzipiell regelmäßig Zugang zu Freigelände bestehen muss und Ausnahmen davon einer Rechtfertigung bedürfen. Die Wendung „*gegebenenfalls [Zugang] zu Weideflächen*“ bedeutet demgegenüber eine Einschränkung der Weidevorgabe, weil diese dem Wortlaut nach nur dann besteht, wenn die Umstände eine solche erlauben.

Die konkreten Regelungen zum Zugang zu Freigelände bzw Weide sind (im Rahmen des Titels **III – Produktionsvorschriften**) in **Art 14** der VO 834/2007 normiert. In **Art 14 lit b)** („*Haltungspraktiken und Unterbringung der Tiere*“) findet sich unter iii) die Regelung, nach der die „*Tiere ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland haben [müssen], wann immer die Witterungsbedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Gemeinschaftsrecht [nunmehr wohl: Unionsrecht] im Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier*“.

Aus dieser Formulierung lässt sich Folgendes ableiten:

- die betroffenen Tiere müssen ständigen Zugang zu Freigelände haben,
- Ausnahmen vom Zugang zum Freigelände sind nur unter den drei genannten Umständen zulässig, nämlich wenn die Witterungsbedingungen, der Schutz des Bodens oder der Gesundheitsschutz (insbesondere Seuchenschutz) dies erfordern,
- die Tiere müssen in diesem Rahmen auch möglichst weitgehenden Zugang („*preferably*“) zu Weideflächen haben, ohne dass aber ein zeitlich oder flächenmäßig definiertes Mindestmaß für die Weidevorgabe normiert wird. Ist ein Zugang zur Weide nicht möglich, müssen die Tiere lediglich Zugang zu (sonstigen) Freiflächen haben.

Ein weiterer Bezug zu Weideflächen findet sich in der VO 834/2007 schließlich in Art 14 Abs 1 lit d Z iii betreffend „*Futtermittel*“. Dort wird angeordnet, dass „*mit der Ausnahme von Bienen [...] die Tiere ständigen Zugang zu Weideland oder Raufutter haben [müssen]*“. Auch aus dieser Regelung ergibt sich somit keine unbedingte Verpflichtung, Zugang zu Weideflächen zu gewähren, weil Weideland und Raufutter als gleichwertige Futtermittel eingestuft werden (arg: „*oder*“).

Art 38 der VO 834/2007 sieht vor, dass die Kommission nach dem in Art 37 Abs 2 genannten Verfahren im Rahmen der Ziele und Grundsätze des Titels II Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung erlässt. Dazu gehören insbesondere Durchführungsbestimmungen zu den Produktionsvorschriften des Titels III, insbesondere hinsichtlich der spezifischen Anforderungen und Bedingungen, die die Unternehmer zu erfüllen haben.

Im September 2008 wurde die **Verordnung (EG) Nr 889/2008** der Kommission mit **Durchführungsvorschriften** zur VO 834/2007 erlassen. **Erwägungsgrund 25** der Durchführungsverordnung lautet: „Geografisch und strukturell bedingte Unterschiede bei der landwirtschaftlichen Erzeugung und klimatische Zwänge können die Entwicklung der ökologischen/biologischen Produktion in bestimmten Regionen behindern; daher sollte, was **Stallungs- und Anlagenmerkmale** anbelangt, von **bestimmten Praktiken** abgewichen werden können.“

Mit dieser Formulierung in den Erwägungsgründen wird grundsätzlich anerkannt, dass auch geographische Aspekte sowie strukturelle Merkmale der Landwirtschaftsbetriebe bei der Auslegung der in der Verordnung 834/2007 normierten Produktionsbedingungen und Haltungspraktiken berücksichtigt werden können. Diese Möglichkeit bezieht sich mE auf die Art 10 bis 18 der VO 889/2008, regelt dieser Abschnitt (Titel II, Kapitel 2, Abschnitt 2) doch die *„Unterbringung der Tiere und Haltungspraktiken“*.

Art 14 VO 889/2008 ordnet hinsichtlich des *„Zugang(s) zu Freigelände“* an, dass *„gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 Pflanzenfresser Zugang zu Weideland haben (müssen), wann immer die Umstände dies gestatten.“* Anders als in Art 14 VO 834/2007 werden in der Durchführungsverordnung somit die Umstände nicht näher konkretisiert. Dafür, dass ausschließlich die in Art 14 Abs 1 lit b VO 834/2007 genannten Umstände berücksichtigt werden können (Witterungsbedingungen, Schutz des Bodens, Seuchenschutz) spricht zunächst der Verweis auf diese Bestimmung in Art 14 Abs 2 VO 889/2008. Diese Interpretation würde allerdings dem Erwägungsgrund 25 der VO 889/2008 widersprechen, der – wie oben ausgeführt – vorsieht, dass auch geographische Aspekte sowie strukturelle Merkmale der Landwirtschaftsbetriebe bei der Auslegung der gebotenen Haltungspraktiken Berücksichtigung finden können.

Darüber hinaus sind systematische Erwägungen bei der Auslegung des Art 14 VO 889/2008 zu berücksichtigen. Dessen Abs 3 sieht vor, dass soweit Pflanzenfresser während der Weidezeit Zugang zu Weideland haben und die Winterstallung den Tieren Bewegungsfreiheit gewährleistet, der Verpflichtung zur Bereitstellung von Freigelände in den Wintermonaten nicht nachgekommen werden muss. Diese Regelung geht also davon aus, dass die Tiere auch

während der Weidezeit nicht in allen Fällen Zugang zu Weideland haben müssen; andernfalls würde diese Bestimmung keinerlei Sinn ergeben und keinen Anwendungsbereich finden. Da man dem europäischen Gesetzgeber aber nicht unterstellen kann, dass dieser eine in sich widersprüchliche Regelung erlassen wollte und weil man daher die Verordnung nicht so auslegen darf, dass sie inhaltlich in sich widersprüchlich wäre, ist insbesondere unter Einbeziehung des Erwägungsgrundes 25 davon auszugehen, dass keine absolute (ausnahmslose) Weidepflicht normiert wird und dass auch andere als die in Art 14 Abs 1 lit b VO 834/2007 genannten Umstände dazu führen können, dass Tiere keinen Zugang zu Weideflächen haben müssen.

Gleiches gilt auch für die Regelung des Art 39 VO 889/2008. Diese Bestimmung (betreffend die Anbindehaltung von Tieren) normiert, dass die zuständigen Behörden genehmigen können, dass Rinder in Kleinbetrieben angebonden werden, wenn es nicht möglich ist, die Rinder in Gruppen zu halten, deren Größe ihren verhaltensbedingten Bedürfnissen angemessen wäre, sofern die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland gem Art 14 Abs 2 und mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände haben, wenn das Weiden nicht möglich ist. Auch diese Regelung geht unzweifelhaft davon aus, dass nicht einmal während der Weidezeit Zugang zu Weideflächen bestehen muss, weil ihr Regelungsinhalt ansonsten ins Leere gehen würde (*„sofern die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland haben“*).

Schließlich sieht Art 20 Abs 2 VO 889/2008 betreffend *„Futtermittel zur Deckung des ernährungsphysiologischen Bedarfs der Tiere“* vor, dass Aufzuchtssysteme für Pflanzenfresser je nach Verfügbarkeit von Weiden zu verschiedenen Zeiten des Jahres ein Maximum an Weidegang gewährleisten sollten. Auch in dieser Bestimmung kommt also zum Ausdruck, dass kein ständiger und unbedingter Zugang der Tiere zu Weideflächen angeordnet wird, weil ansonsten die Wendung *„je nach Verfügbarkeit der Weiden“* keinen Sinn ergäbe.

Art 16 VO 889/2008 normiert zudem ein Verbot der flächenunabhängigen Tierhaltung: Eine flächenunabhängige Tierhaltung, bei der der Tierhalter keine landwirtschaftlichen Nutzflächen bewirtschaftet und/oder keine schriftliche Vereinbarung mit einem anderen Unternehmer im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 getroffen hat, ist verboten. Das bedeutet in

einem Umkehrschluss, dass aber nicht zwingend ein Mindestflächenausmaß für die Tierhaltung vorgeschrieben ist, also dass für einen Bio-Betrieb auch kein Mindestmaß an Weideflächen vorgeschrieben ist, über die er verfügen können muss.

Zusammenfassend ist daher in Bezug auf die derzeit noch geltende Rechtslage festzuhalten, dass sich aus dem Erwägungsgrund 25 der VO 889/2008 sowie aus dem Regelungszusammenhang innerhalb dieser VO ergibt, dass nicht nur die in Art 14 der VO 834/2007 genannten Umstände, sondern auch andere Kriterien dafür maßgeblich sein können, in welchem Ausmaß Pflanzenfresser Zugang zu Weiden haben müssen; dies gilt insbesondere für solche Kriterien, die auf geographische und strukturelle Besonderheiten der betroffenen Betriebe Bezug nehmen. Es ist daher zu attestieren, dass hinsichtlich des Vollzugs der Vorschriften betreffend die Weide von Pflanzenfressern den Mitgliedstaaten von der EU-Bio-Verordnung ein gewisser Auslegungsspielraum eingeräumt wird.

2. Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen

Mit 1.1.2021 tritt die VO 2018/848 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in Kraft.⁴ Gleichzeitig wird die VO 834/2007 aufgehoben.⁵

Zur „neuen“ Verordnung 2018/848 ist zunächst anzumerken, dass diese die Regelungen der beiden „alten“ Verordnungen weitestgehend fortschreibt und die dort getroffenen Bestimmungen vielfach übernimmt. Es findet sich in den Erwägungsgründen der VO 2018/848 auch kein Hinweis, dass eine für die vorliegende Rechtsfrage relevante Bestimmung gegenüber der „alten“ Rechtslage geändert werden sollte.

⁴ Art 61 VO 2018/848.

⁵ Art 56 VO 2018/848.

Die Weideregulungen für Pflanzenfresser der VO 2018/848 entsprechen somit weitgehend jenen der VO 834/2007. Auch in der neuen VO finden sich weder präzise Regelungen über das Ausmaß, in dem die Tiere Zugang zu Weideflächen haben müssen, noch eine konkrete Determinierung jener Umstände, unter denen von diesen Vorgaben abgesehen werden darf.

Zunächst sieht der **Erwägungsgrund 44** vor, dass Tiere „in den meisten Fällen“ ständigen Zugang zu Freigelände haben sollten, auf dem sie sich bewegen können. Ob auch Zugang zu Weideflächen (als spezielle Form des Freigeländes) eingeräumt werden muss, wird in den Erwägungsgründen hingegen nicht erwähnt.

Art 5 lit h VO 2018/848 sieht unter der Überschrift „Allgemeine Grundsätze“ vor, dass die ökologische/biologische Produktion ein nachhaltiges Bewirtschaftungssystem ist, das auf folgenden allgemeinen Grundsätzen beruht: *„erforderlichenfalls die Anpassung des Produktionsprozesses im Rahmen dieser Verordnung zur Berücksichtigung des Gesundheitszustands, regionaler Unterschiede beim ökologischen Gleichgewicht, des Klimas und örtlicher Verhältnisse, der Entwicklungsstadien und spezifischer Tierhaltungspraktiken“*. Mit dieser Bestimmung wird – ähnlich wie im Erwägungsgrund 25 der VO 889/2008 – zum Ausdruck gebracht, dass auch regionale und geographische Aspekte sowie strukturelle Merkmale der Landwirtschaft bei der Auslegung der gebotenen Haltungspraktiken berücksichtigt werden können.

Unter **Art 6** („Spezifische Grundsätze für landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Aquakultur“) wird normiert, dass die ökologische/biologische Produktion sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Aquakultur insbesondere auf folgenden spezifischen Grundsätzen beruht:

„1) die Anwendung von Tierhaltungspraktiken, durch die das Immunsystem der Tiere und ihre natürlichen Abwehrkräfte gegen Krankheiten gestärkt werden; dazu gehören unter anderem regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände und Weideland.“

Mit dieser Formulierung weicht die Bestimmung gegenüber der derzeit noch geltenden Regelung des **Art 5 VO 834/2007** dahingehend ab, dass der Zugang zu Weideland zukünftig grundsätzlich (wenn auch unter bestimmten Umständen) und nicht mehr bloß „gegebenenfalls“ bestehen muss.

Im Anhang II Teil II der VO 2018/848 finden sich an mehreren Stellen zu unterschiedlichen Aspekten der Tierhaltung Regelungen, die den Zugang zu Weideflächen betreffen. Sie beziehen sich zum einen auf die (allgemeinen und speziellen) Ernährungsanforderungen sowie zum anderen auf den Tierschutz. Die der VO 2018/848 unterliegenden landwirtschaftlichen Betriebe haben die dort normierten Anforderungen kumulativ zu erfüllen. Dies hat zur Folge, dass die jeweils strengsten Kriterien zum Zugang zur Weide eingehalten werden müssen.

Anhang II, Teil II, 1.4.1. lit e sieht hinsichtlich der „*allgemeinen Ernährungsanforderungen*“ vor, dass (mit der Ausnahme von Bienen, Schweinen und Geflügel) die Tiere ständigen Zugang zu Weideland, „*wann immer die Umstände dies gestatten*“ oder ständigen Zugang zu Raufutter haben müssen. Diese Bestimmung betrachtet folglich den Zugang zu Weideland und jenen zu Raufutter als gleichwertige Alternativen. Werden die Tiere ständig mit Raufutter ernährt, ist unter dem Gesichtspunkt der „*allgemeinen Ernährungserfordernisse*“ kein Zugang zur Weide notwendig.

Anhang II, Teil II, 1.7.3. ordnet zum Tierschutz an, dass die Tiere ständigen Zugang zu Freigelände, „*vorzugsweise zu Weideland*“, haben müssen, auf dem sie sich bewegen können, wann immer die Witterungsbedingungen und jahreszeitlichen Bedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Unionsrecht in Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier. Diese Regelung entspricht somit vollinhaltlich jener des Art 14 der VO 834/2007. Das bedeutet folglich, dass die betroffenen Tiere grundsätzlich so weit wie möglich Zugang zu Freigelände haben müssen und Ausnahmen davon nur unter den drei genannten Umständen zulässig sind. Hinsichtlich des Zugangs zur Weide wird damit normiert, dass die Tiere auch möglichst weitgehenden Zugang („*vorzugsweise*“) zu Weideflächen haben sollen, wobei allerdings kein zeitliches oder flächenmäßiges Mindestmaß für die Weidevorgabe angeordnet wird. Ist ein Zugang zur Weide nicht möglich, müssen die Tiere lediglich Zugang zu (sonstigen) Freiflächen haben.

Hinsichtlich der Ernährung der Tiere normiert **Anhang II, Teil II, 1.9.1.1.**, dass „*b) die Tiere Zugang zu Weideland haben müssen, wann immer die Umstände dies gestatten*“. Diese Regelung entspricht jener des derzeit geltenden Art 14 VO 889/2008. Sie enthält allerdings keinen Verweis auf die Bestimmung des Anhangs II, Teil II, 1.7.3. und die dort

genannten drei Umstände, die Ausnahmen vom Zugang zum Freigelände rechtfertigen können.

Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob die in Anhang II, Teil II, 1.9.1.1. genannten „Umstände“ auch andere als die drei in Anhang II, Teil II, 1.7.3. genannten Bedingungen (Bodenschutz, Witterung, Seuchenschutz) umfassen können.

ME sprechen die Argumente in Summe – insbesondere die allgemeinen Grundsätze in Art 5 lit h VO 2018/848 sowie systematischen Erwägungen unter Beachtung der Regelungszusammenhänge innerhalb der VO – dafür, dass (wie im Rahmen der VO 834/2007 sowie VO 889/2008) auch im Rahmen der zukünftigen EU-Bio-Verordnung regionale/geographische Aspekte sowie strukturelle Merkmale der Landwirtschaftsbetriebe bei der Auslegung der Produktionsbedingungen und Haltungspraktiken berücksichtigt werden dürfen. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass in keiner einzigen Vorschrift der VO 2018/848 eine unbedingte Pflicht normiert ist, sämtlichen Pflanzenfressern eines Betriebes einen verpflichtenden Zugang zu Weideflächen zu ermöglichen. Eine solcher soll lediglich „vorzugsweise“, „in den meisten Fällen“ bzw dann bestehen, wenn „die Umstände dies gestatten“. Solche berücksichtigungswürdigen strukturellen und geographischen Besonderheiten von Landwirtschaftsbetrieben könnten mE auch darin bestehen, dass die Tiere am Weg zur Weide Straßen mit erheblichem Verkehrsaufkommen überqueren müssen und dies daher mit einer Gefährdung von Menschen und Tieren und mit erheblichem personellen und/oder organisatorischen Aufwand für die Betriebe verbunden wäre, um einen rechtskonformen Viehtrieb (vgl § 80 StVO) zu gewährleisten.

Zum anderen finden sich auch in der VO 2018/848 wieder Regelungen, die voraussetzen, dass Pflanzenfresser selbst während der Weidezeit nicht dauerhaften und ständigen Zugang zu Weideland haben müssen. In diesem Sinne normiert etwa Anhang II, Teil II, 1.7.5. (*Kleinbetriebsregelung*), dass die zuständigen Behörden genehmigen können, dass Rinder in landwirtschaftlichen Betrieben mit höchstens 50 Tieren (ausgenommen Jungtiere) angebunden werden, wenn es nicht möglich ist, die Rinder in Gruppen zu halten, deren Größe ihren Verhaltensbedürfnissen gerecht wird, sofern die Tiere während der Weidezeit Zugang

zu Weideland und mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände haben, wenn das Weiden nicht möglich ist.

Ähnliche Bestimmungen finden sich im Anhang II, Teil II 1.9.1.1. Dort ist unter anderem vorgesehen, dass

c) unbeschadet Buchstabe b über ein Jahr alte männliche Rinder Zugang zu Weideland oder Freigelände haben (müssen);

d) soweit die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland haben und die Winterstallung den Tieren Bewegungsfreiheit gewährleistet, der Verpflichtung zur Bereitstellung von Freigelände in den Wintermonaten nicht nachgekommen werden (muss);

e) Aufzuchtssysteme sollten je nach Verfügbarkeit von Weiden zu verschiedenen Zeiten des Jahres ein Maximum an Weidegang gewährleisten (...).

Anhang II Teil II 1.1. enthält zudem (wie bereits bisher Art 16 VO 889/2008) ein Verbot der flächenunabhängigen Nutztierhaltung: Ausgenommen im Falle der Bienenhaltung ist eine flächenunabhängige Tierproduktion, bei der der Landwirt, der eine ökologische/biologische Tierhaltung zu betreiben beabsichtigt, keine landwirtschaftlichen Nutzflächen bewirtschaftet und keine schriftliche Kooperationsvereinbarung mit einem Landwirt hinsichtlich der Nutzung von ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung für diese Tierhaltung getroffen hat, verboten. Das bedeutet in einem Umkehrschluss, dass aber nicht zwingend ein Mindestflächenausmaß für die Tierhaltung vorgeschrieben wird, also dass für einen Bio-Betrieb auch kein Mindestmaß an Weideflächen vorgeschrieben ist, über die er verfügen können muss.

All diese Vorschriften ergeben nur dann Sinn, wenn man davon ausgeht, dass auch die neue EU-Bio-Verordnung keine absolute Weidepflicht für alle Tiere eines Betriebes normiert, sondern eine Berücksichtigung von Umständen erlaubt, die nicht bloß auf die Witterungsbedingungen, den Boden- und Seuchenschutz beschränkt sind. Andernfalls würde sich für die in Anhang II, Teil II 1.9.1.1. genannten Regelungen kein Anwendungsbereich finden. Man darf die EU-Verordnung daher jedoch nicht so auslegen, dass sie inhaltlich in sich widersprüchlich wäre.

Zusammenfassend gilt, dass sich aus Art 5 der VO einerseits sowie aus dem systematischen Regelungszusammenhang innerhalb der VO andererseits ergibt, dass auch im Regelungsregime der VO 2018/848 nicht nur die im Anhang II, Teil II, 1.7.3. genannten Umstände, sondern auch andere Kriterien (nämlich insbesondere die geographischen und strukturellen Besonderheiten der betroffenen Betriebe) ein Abgehen von der Weidevorgabe für Pflanzenfresser rechtfertigen können. Die VO 2018/848 ist in diesem Zusammenhang zwar äußerst unpräzise und diffus formuliert. Dies lässt aber durchaus die Annahme zu, dass damit den Mitgliedstaaten ein gewisser Ermessensspielraum beim Vollzug der EU-Bio-VO hinsichtlich der Frage eingeräumt werden sollte, in welchem Ausmaß die Tiere Zugang zu Weideflächen haben müssen.



Wien, Februar 2020