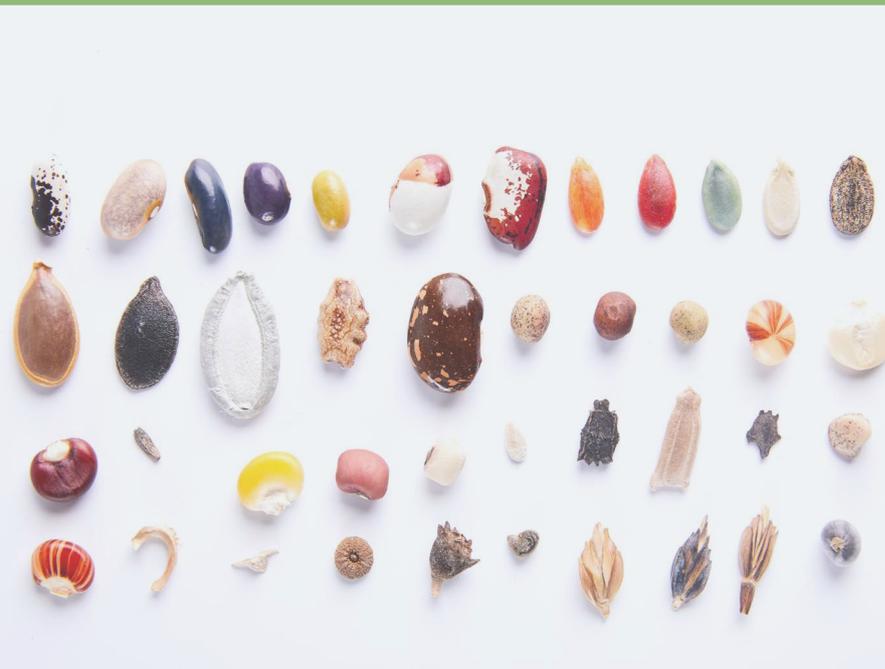




HANDBUCH EU-SAATGUTPOLITIK

report
SEEDING EUROPE

MAI
2023



Danksagung

Dieses Handbuch wurde im Rahmen von „SEEDING EUROPE“ entwickelt, einem ERASMUS+ Projekt, das sich auf die Erwachsenenbildung konzentriert. Die Hauptmotivation des Projekts ist es, mehr kleine Organisationen und aktive Bürger:innen in die europäischen politischen Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit Saatgut einzubeziehen.

SEEDING EUROPE zielt darauf ab, die Fähigkeiten und Kompetenzen von Verbänden und Einzelpersonen zu stärken, die sich für die Erhaltung und Entwicklung der Saatgutvielfalt einsetzen. So sollen Kleinbäuer:innen und Saatguterhalter:innen dabei unterstützt werden, die öffentliche Politik, die sich auf die Erhaltung und Verwendung von Saatgut auswirkt, zu verstehen und zu beobachten, und sich für ein günstiges rechtliches Umfeld auf europäischer und auf nationaler Ebene einzusetzen. Durch die Entwicklung, Übersetzung und Veröffentlichung dieses

„Handbuchs EU-Saatgutpolitik“ wird ein dauerhaftes Instrument geschaffen, das auf verschiedenen Aktivitäten zum Aufbau von Kapazitäten („capacity building“) basiert. Sie können die Aufzeichnungen der Webinare, die während des Projekts organisiert wurden, auf dem [EC-LLD YouTube-Kanal](#) abrufen.

Wir möchten auch allen Teilnehmenden der Webinare und insbesondere des Workshops, der im März 2023 in Brüssel stattfand, für ihr Interesse, ihre aktive Teilnahme und ihre wertvollen Vorschläge für die Erstellung des Handbuchs herzlich danken.

Wir hoffen aufrichtig, dass das Handbuch den Bürger:innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen helfen wird, die Grundlagen und Prinzipien der EU-Politik in Bezug auf Saatgut besser zu verstehen, und ihnen somit eine besser informierte Teilhabe an laufenden und zukünftigen Gesetzgebungsprozessen ermöglicht.

Das SEEDING EU-Team,
Fulya BATUR, für KYBELE
Matthias LORIMER, für Let's Liberate Diversity!
Katherine DOLAN, für Arche Noah



KYBELE



ARCHE NOAH ist ein Verein zur Erhaltung und Entwicklung der Kulturpflanzenvielfalt. Wir erhalten und pflegen tausende gefährdete Gemüse-, Obst- und Getreidesorten mit dem Ziel, diese traditionellen und seltenen Kulturgüter wieder in Gärten, auf Felder und Märkte zu bringen. Über 150 private Saatguterhalter:innen und zahlreiche Partner:innen helfen dabei, die Sortenvielfalt dezentral und lokal angepasst zu erhalten. Bildungsprogramme, Publikationen und das Engagement für bessere politische und rechtliche Rahmenbedingungen für die Vielfalt auf dem Saatgutmarkt sind ein wichtiger Teil unserer Arbeit: In den letzten zehn Jahren haben wir jährlich politische Workshops zum Thema Saatgutrecht für Organisationen aus ganz Europa organisiert.

KYBELE ist ein Ein-Personen-Unternehmen, das Rechtsberatung, Schulungen und Beratungsdienste im Agrar- und Umweltrecht anbietet und sich auf internationale, europäische und nationale Rechtsvorschriften für Saatgut und genetische Ressourcen spezialisiert hat. Kybele wird von Fulya BATUR geleitet, die über einen Dokortitel in Rechtswissenschaften verfügt und mehr als zehn Jahre Erfahrung in der Erwachsenenbildung und Forschung sowie mehr als fünf Jahre Erfahrung in der Politikberatung mitbringt.

Die Europäische Koordination Let's Liberate Diversity! (EC-LLD) ist ein internationales Netzwerk von Organisationen, die sich für die Förderung der dynamischen Bewirtschaftung der kultivierten biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Betrieben und Gärten einsetzen. Das Bündnis vereint 21 Mitglieder an der Basis, die das gleiche Anliegen haben: Unsere Lebensmittelsysteme sind zu einheitlich und die Förderung der biologischen Vielfalt ist der Schlüssel zur Erreichung von Ernährungssouveränität und -sicherheit für künftige Generationen. Die drei Säulen der Aktivitäten sind: Kapazitätsaufbau in Fragen der Saatgutpolitik und -gesetzgebung, Bildungsaktivitäten zum Thema Verwaltung gemeinschaftlicher Saatgutbanken („community seed banks“) und eine Austauschplattform, die den Austausch von Praktiken und Informationen zwischen Landwirt:innen, Saatgut-Erhalter:innen, NGO-Mitgliedern und neueren Gegebenheiten vor Ort erleichtert



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Von der Europäischen Union finanziert. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen jedoch ausschließlich denen des Autors bzw. der Autoren und spiegeln nicht zwingend die der Europäischen Union oder der Europäischen Exekutivagentur für Bildung und Kultur (EACEA) wider. Weder die Europäische Union noch die EACEA können dafür verantwortlich gemacht werden.

INHALT

Vorwort	6
TEIL 1: DIE EUROPÄISCHE POLITIKGESTALTUNG	8
1.1. Europäische Institutionen	10
1.2. Die Instrumente des Europäischen Rechts	14
1.3. Das politische Entscheidungsverfahren der EU	16
TEIL 2: DAS EU-SAATGUTRECHT	22
Einführung	24
2.1. Natürliche Umwelt: Erhaltung der Biodiversität, nachhaltige und gerechte Nutzung	26
2.2. Risikoprävention: Lebensmittelsicherheit (GVO) & Pflanzengesundheit	34
2.2.1. Gentechnisch veränderte Organismen	35
2.2.2. Pflanzengesundheit	38
2.3. Marktinstrumente: Rechte an geistigem Eigentum und Saatgutvermarktung	40
2.3.1. Rechte an geistigem Eigentum	41
2.3.2. Regeln für das Inverkehrbringen von Saatgut	46
FACHBEGRIFFE & ABKÜRZUNGEN	54



Vorwort



Dieses Handbuch zur europäischen Saatgutpolitik soll das Bewusstsein und den Wissensstand von Akteur:innen erhöhen, die sich mit der Erhaltung, Entwicklung und Erzeugung von Saatgut aller Kulturpflanzenarten befassen.

Als didaktisches und eigenständiges Dokument, das die europäische Saatgutpolitik und die damit verbundenen Verfahren erklärt, möchte der Leitfaden eine besser informierte Beteiligung der Bewegung für Saatgut-Vielfalt an politischen Entscheidungsprozessen ermöglichen.



Das Hauptziel des Leitfadens besteht darin, sicherzustellen, dass die Akteur:innen die Gesetzestexte, die sich auf ihre täglichen Aktivitäten auswirken, verstehen und in der Lage sind, deren Lücken und Mängel mit den politischen Entscheidungsträger:innen zu diskutieren.

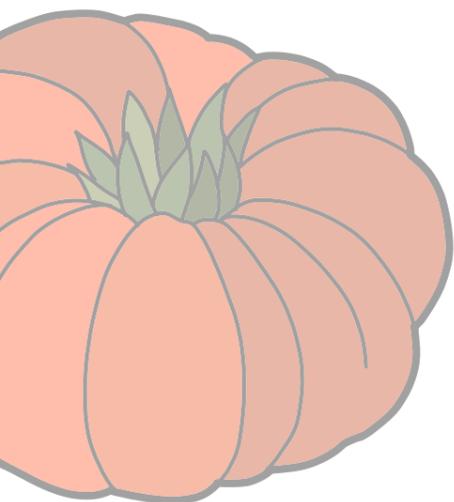
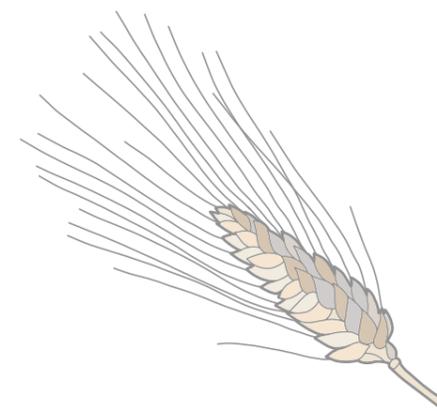
Daher wird er sich auf die in diesen Gesetzen und Politiken verwendete Terminologie stützen – trotz der Unterschiede, die möglicherweise im Zusammenhang mit der laufenden kollektiven Arbeit an der bevorzugten Terminologie zur Beschreibung der Kulturpflanzenvielfalt, ihres

Nutzens und der in diesem Zusammenhang durchgeführten Aktivitäten bestehen.

Zu diesem Zweck wird zunächst der europäische Politikgestaltungs-Prozess selbst beschrieben, wobei die zuständigen Institutionen und ihre jeweiligen Rollen genannt werden (TEIL 1), bevor auf die bestehenden Richtlinien und Instrumente eingegangen wird, die sich auf Saatgut und dessen Vielfalt beziehen (TEIL 2).

Akronyme und Definitionen von Schlüsselbegriffen finden sich im Glossar.

Fulya Batur

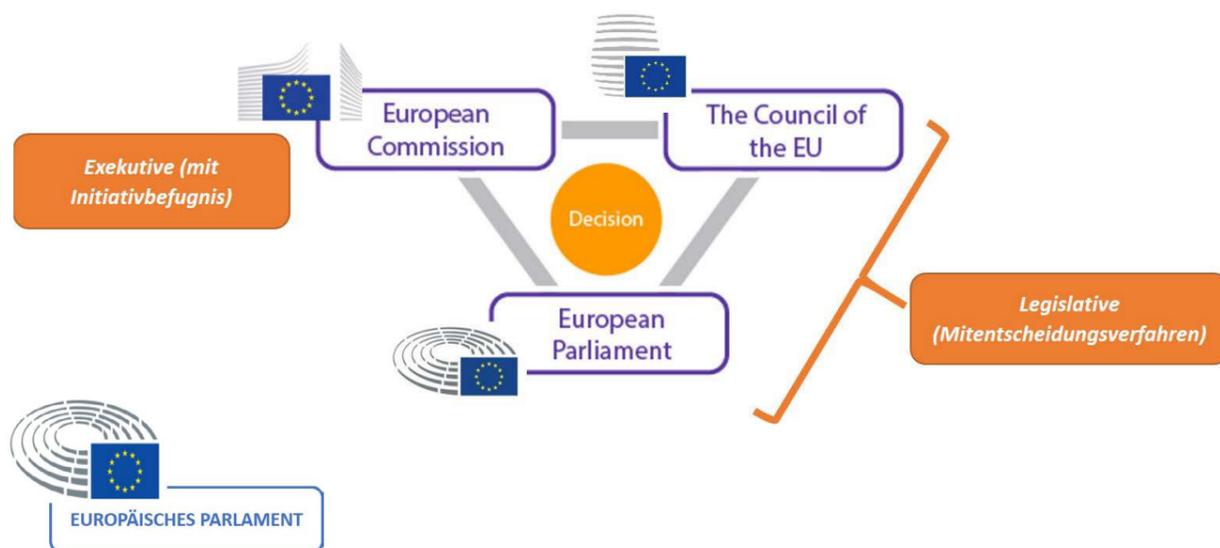


TEIL 1

DIE EUROPÄISCHE POLITIKGESTAL- TUNG

- 1.1. Europäische Institutionen*
- 1.2. Die Instrumente des Europäi-
schen Rechts*
- 1.3. Das politische Entscheidungs-
verfahren der EU*

1.1. Europäische Institutionen



Das EUROPÄISCHE PARLAMENT („EP“) ist eines der beiden Organe, die den legislativen Zweig der europäischen Gesetzgebung bilden.

Seine Aufgabe ist es, neue Gesetze für die Europäische Union („EU“) zu verabschieden und die europäische Bevölkerung zu vertreten.

705 Mitglieder des Europäischen Parlaments („MdEP“) werden direkt aus allen EU-Mitgliedstaaten gewählt, wobei die Anzahl der Sitze pro Land anhand verschiedener Faktoren berechnet wird: Die Bevölkerungszahl spielt dabei eine wichtige Rolle, um die Repräsentativität der europäischen Bevölkerung zu gewährleisten. Die nächsten Europawahlen, die zehnten Wahlen seit der Organisation der ersten Direktwahlen im Jahr 1979, finden voraussichtlich vom 6. bis 9. Juni 2024 statt.

Die Europawahlen werden zwar auf der Grundlage nationaler Parteilisten abgehalten, die Abgeordneten des Europäischen Parlaments schließen sich dann aber zu Fraktionen auf europäischer Ebene zusammen: Europäische Volkspartei (EVP), Sozialisten & Demokraten (S&D), Renew Europe (RE, Allianz der Liberalen und Demokraten), Grüne/EFA (Europäische Freie Allianz), Die Linke, Konservative und Reformier

(EKR), Identität & Demokratie (ID) und einige wenige Fraktionslose. Jede Fraktion hat ihr eigenes Team von Berater:innen, die die Arbeit der MdEP in den unterschiedlichen Themenbereichen begleiten. Das EP arbeitet in verschiedenen AUSSCHÜSSEN, um seinen Standpunkt zu politischen Fragen vorzubereiten. Alle Gesetzestexte müssen jedoch im so genannten PLENUM angenommen werden, in dem alle MdEPs vertreten sind.

Alle MdEP haben eine eigene [offizielle Webseite](#) auf der EP-Website, auf der man alle Informationen findet, die man braucht, um mit ihnen in Kontakt zu treten: von der E-Mail-Adresse, über die Telefonnummer und dem genauen Standort des jeweiligen Büros (sowohl in Brüssel als auch in Straßburg), bis zu den Namen der Assistent:innen.

Obwohl der offizielle Sitz des EP in Straßburg ist, wo auch die Plenarsitzungen abgehalten werden, findet der Großteil der vorgelagerten Arbeit der Ausschüsse in Brüssel statt.

Die Befugnisse des EP wurden seit seiner Gründung schrittweise gestärkt, insbesondere durch den Vertrag von Lissabon. Es ist dem Rat der EU als Gesetzgeber im Mitentscheidungsverfahren gleichgestellt.



Welche Rolle spielt das für Saatgut?

Im EP gibt es zwei Hauptausschüsse, die für die Saatgutpolitik zuständig sind und deren Zusammensetzung die Vertretung der politischen Parteien im EP widerspiegelt und deren Anzahl in der [Geschäftsordnung des EP](#) festgelegt ist:

- **Den Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI-Ausschuss)** mit derzeit 88 ordentlichen und 88 stellvertretenden Mitgliedern. Er ist zuständig für die Erhaltung der biologischen Vielfalt, den Naturschutz, die Bodengesundheit und Fragen der Lebensmittelsicherheit, wie auch für die Freisetzung oder Einfuhr von genetisch veränderten Organismen oder die Zulassung von Pestiziden.
- **Den Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI-Ausschuss)**, mit 48 ordentlichen und 48 stellvertretenden Mitgliedern in der laufenden Legislaturperiode. Er ist zuständig für die Gemeinsame Agrarpolitik, das Inverkehrbringen von Saatgut, Pflanzengesundheit und genetische Ressourcen, neben noch einigen anderen Themen.

Andere Ausschüsse, wie der Entwicklungsausschuss (DEVE) oder der Ausschuss für internationalen Handel, können sich ebenfalls mit Dossiers befassen, die sich auf Saatgut beziehen.





Der RAT DER EUROPÄISCHEN UNION ist das zweite Organ, das die Legislative der Europäischen Union bildet. Seine Aufgabe ist es, die EU-Mitgliedstaaten zu vertreten und neue EU-Rechtsvorschriften anzunehmen. Er besteht aus den jeweiligen Minister:innen, je nach Thema in unterschiedlicher Zusammensetzung.

Die Arbeiten des Rates werden von Sonderausschüssen vorbereitet, die dem Ausschuss der Ständigen Vertreter:innen (ASTV – gängig ist auch die französische Abkürzung COREPER) Bericht erstatten. Dieser setzt sich aus den Botschafter:innen der EU-Mitgliedstaaten mit Sitz in Brüssel (Ständige Vertreter:innen) zusammen.

Alle sechs Monate übernimmt ein EU-Mitgliedstaat die Ratspräsident:innenschaft und leitet alle Sitzungen der Institutionen, einschließlich der Trilog-Verhandlungen. Schweden hat die Präsident:innenschaft bis Ende Juni 2023 inne, danach wird sie von Spanien bis zum 31. Dezember, von Belgien bis Juni 2024 und von Ungarn bis Ende 2024 wahrgenommen.



Welche Rolle spielt das für Saatgut?

Hauptansprechpartner in Fragen der Kulturpflanzenvielfalt ist der Rat „**Landwirtschaft und Fischerei**“ (AGRI), in dem die Agrarminister:innen aller EU-Mitgliedstaaten vertreten sind und der für die GAP (gemeinsame Agrarpolitik), die genetischen Ressourcen, das Inverkehrbringen von Saatgut, den Pflanzenschutz und den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden zuständig ist. Vorgelagerte Arbeiten werden im **Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL)** und seiner Arbeitsgruppe „Genetische Ressourcen und Innovation in der Landwirtschaft“ durchgeführt.

Der **ENVI-Rat**, der sich aus den Umweltminister:innen zusammensetzt, ist für die Lebensmittelsicherheit, einschließlich GVO, zuständig.



AGRAR-MINISTER:INNENRAT

- Gemeinsame Agrarpolitik
- Genetische Ressourcen
- Inverkehrbringen von Saatgut - Pflanzenschutz



UMWELT-MINISTER:INNENRAT

- Biodiversitätsstrategie
- Klima
- GVO und neue Gentechnik



Die EUROPÄISCHE KOMMISSION ist die Institution, die den exekutiven Zweig der EU-Politikgestaltung darstellt. Ihre Aufgabe ist es, die europäische Gesetzgebung umzusetzen und über die Gründungsverträge der EU zu wachen. Sie hat auch die Befugnis, den EU-Gesetzgebungsprozess einzuleiten.

Verschiedene Kommissar:innen, die von 30.000 Bürokrat:innen unterstützt werden, sind befugt, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten, und haben die Aufgabe, die Implementierung des europäischen Rechts zu überwachen.

Die Kommissar:innen werden vom Europäischen Rat unter Berücksichtigung der Ergebnisse der EP-Wahlen ernannt. Anschließend werden sie vom neuen EP angehört und in einer Abstimmung vom Plenum bestätigt.

Die Kommission ist in verschiedene GENERALDIREKTIONEN („GD“) unterteilt, die mit nationalen Ministerien vergleichbar sind.



Welche Rolle spielt das für Saatgut?

Verschiedene Generaldirektionen der Kommission sind für Politikbereiche zuständig, die sich auf Saatgut auswirken (zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Handbuchs). Häufig werden auch auf Deutsch die englischen oder französischen Abkürzungen für die einzelnen GD verwendet:

- **Die GD GESUNDHEIT (DG SANTE)** ist zuständig für Pflanzenschutz, Saatgutvermarktung, die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und den Rechtsrahmen für genetisch veränderte Organismen.
- **Die GD LANDWIRTSCHAFT (DG AGRI)** ist für die Agrarpolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums zuständig.
- **Die GD UMWELT (DG ENVI)** ist für die Umweltpolitik der EU zuständig, einschließlich der Rahmenbedingungen für die biologische Vielfalt und die Bodenqualität, während die GD (DG) CLIMA für die Klimapolitik der EU verantwortlich ist.
- Andere Generaldirektionen der Kommission sind ebenfalls beteiligt, wie die **GD GROW** für geistige Eigentumsrechte oder die **GD (DG) INTPA** für die globalen Maßnahmen der EU (internationale Partner:innenschaften).



GD GESUNDHEIT

- Inverkehrbringen von Saatgut
- Pflanzengesundheit
- GVO
- UPOV

GD LANDWIRTSCHAFT

- Gemeinsame Agrarpolitik
- Biologische Erzeugnisse
- Genetische Ressourcen

DG UMWELT

- Biologische Vielfalt
- Schutz der Natur
- Bodengesundheit

GD GROW

- Geistiges Eigentum

Es gibt weitere EU-Institutionen, die eine beratende Funktion im politischen Entscheidungsprozess haben (wie der Europäische **Wirtschafts- und Sozialausschuss**, der die Zivilgesellschaft vertritt, und der **Aus-**

schuss der Regionen, der die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vertritt), eine richterliche Funktion (wie der **Europäische Gerichtshof**) oder eine interne Kontrollfunktion (**Europäische Bürgerbeauftragte**).

1.2. Die Instrumente des Europäischen Rechts



An der Spitze der EU-Rechtspyramide stehen die Gründungsverträge, die nicht nur die EU als internationale Organisation ins Leben rufen, sondern auch die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den nationalen Behörden und den EU-Institutionen festlegen und die allgemeinen Grundsätze bestimmen, die die Grenzen der EU-Kompetenzen festlegen. Die Verträge wurden mehrfach geändert, zuletzt durch den 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon, der seit 2009 in Kraft ist. Auf der Grundlage dieser Verträge können die europäischen Ko-Gesetzgeber:innen zwei wichtige verbindliche Instrumente des europäischen Rechts nutzen, um in ihren Zuständigkeitsbereichen tätig zu werden:

> Eine **VERORDNUNG** (des RATES und des PARLAMENTS) ist ein „Gesetz“, das in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gilt, ohne dass ein spezifisches nationales Gesetz erforderlich ist. Das bedeutet, dass die Rechte und Pflichten der Verordnung von den Bürger:innen unbestreitbar geltend gemacht und von den nationalen Richter:innen angewendet werden können.

> Eine **RICHTLINIE** (des RATES und des PARLAMENTS) ist ein „Gesetz“, das nicht unmittelbar gilt, die Mitgliedsstaaten müssen die europäischen Vorschriften erst in nationalen Gesetzen und/oder Verordnungen „umsetzen“. Dieses Instrument gibt den nationalen Behörden einen viel größeren Handlungsspielraum.

Beispiel Saatgut:

Sowohl die neue Regelung für die ökologische Erzeugung (Verordnung 2018/848) als auch die Vorschriften für die Pflanzengesundheit (Verordnung 2016/2031) sind in Verordnungen verankert.

Beispiel Saatgut:

Die Regelung für das Inverkehrbringen von Saatgut ist in 12 verschiedenen europäischen Richtlinien festgelegt, was die großen Unterschiede erklärt, die in der EU in Bezug auf die Erhaltung und Vermarktung von Saatgut bestehen.

In diesen VERORDNUNGEN oder RICHTLINIEN des Rates und des Parlaments können die Ko-Gesetzgeber:innen beschließen, der Kommission die Befugnis zu erteilen, bestimmte Aspekte der allgemeinen Vorschriften weiter zu präzisieren. Dies führt zur Annahme einer VERORDNUNG oder RICHTLINIE DER KOMMISSION. Die Europäische Kommission kann diese bearbeiten und anpassen:

> **DELEGIERTE RECHTSAKTE („DR“ – engl. „DA“)** auf der Grundlage einer spezifischen Befugnisübertragung in einem GRUNDRECHTSAKT (d.h. entweder eine VERORDNUNG oder eine RICHTLINIE des Europäischen Rates und des Parlaments), in dem die Ziele, der Inhalt und der Umfang der Befugnisübertragung festgelegt sind.

> **DURCHFÜHRUNGSRECHTSAKTE („DFR“ – engl. „IA“)** zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung des europäischen Rechts.

Während delegierte Rechtsakte mehr politische Entscheidungen beinhalten, befassen sich Durchführungsrechtsakte nur mit den Details, die für die Umsetzung eines EU-Rechtsakts (Verordnung oder Richtlinie des Rates und des Parlaments) erforderlich sind. Sowohl Durchführungsrechtsakte als auch delegierte Rechtsakte werden von der Europäischen Kommission nach dem Komitologie-Verfahren ausgearbeitet. Dabei werden die nationalen Behörden, die entweder in einem Ausschuss oder einer Sachverständigengruppe zusammengeschlossen sind, intensiv beteiligt. Das Europäische Parlament wird nur in der Genehmigungsphase von delegierten Rechtsakten einbezogen und kann über Durchführungsrechtsakte informiert werden. Die Interessengruppen werden über die Website „Have Your Say“ der Europäischen Kommission befragt, sobald die Entwürfe (von Durchführungsrechtsakten oder delegierten Rechtsakten) im Ausschuss oder in der Sachverständigengruppe fertiggestellt sind.

> Auf jeder Befugnis- und Zuständigkeitsebene können auch **ENTSCHEIDUNGEN** erlassen werden, wenn es um eine bestimmte Situation oder einen Einzelfall geht. Entscheidungen sind für diejenigen verbindlich, an die sie gerichtet sind (z. B. ein EU-Land oder eine einzelne Person/ein einzelnes Unternehmen/eine Einrichtung) und gelten unmittelbar.

> Die EU-Institutionen können auch verschiedene nicht verbindliche Instrumente, wie z.B. **MITTEILUNGEN**, verabschieden, in denen die Vorgehensweise der Institution in einem bestimmten Politikbereich im Einzelnen dargelegt wird, ohne dass sie rechtliche Wirkung haben.

Beispiel Saatgut:

Delegierte Verordnung (EU) 2021/1189 der Kommission vom 7. Mai 2021 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Erzeugung und das Inverkehrbringen von ökologischem/biologischem heterogenem Pflanzenvermehrungsmaterial besonderer Gattungen oder Arten (OHM-Vermarktungsregeln); Richtlinie 2008/62/EG der Kommission vom 20. Juni 2008 mit bestimmten Ausnahmeregelungen für Erhaltungssorten.



Beispiel Saatgut:

Beispiel in Bezug auf Saatgut: Entscheidung 2005/834/EG des Rates vom 8. November 2005 über die Gleichwertigkeit der Kontrollen von Erhaltungszüchtungen in bestimmten Drittländern; Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1214 der Kommission vom 22. Juli 2021, mit dem Polen ermächtigt wird, das Inverkehrbringen einer bestimmten Sorte in

Beispiel Saatgut:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal („Green Deal“), Com/2019/640 Final

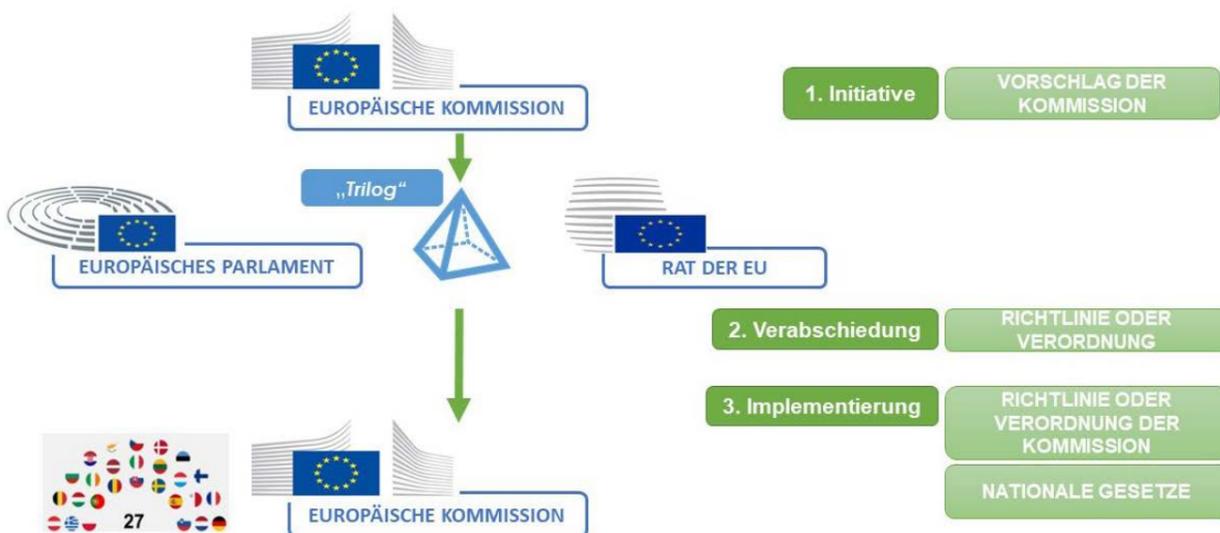
1.3. Das politische Entscheidungsverfahren der EU

In den meisten Politikbereichen (einschließlich Landwirtschaft und Umwelt) wendet die EU das so genannte **ordentliche Gesetzgebungsverfahren (früher: Mitentscheidungsverfahren) an, an dem der Rat der EU und das Europäische Parlament beteiligt sind.**

Bei einer begrenzten Anzahl von Themen sind die Beteiligung und die Befugnisse des Parlaments stärker eingeschränkt (z. B. Verteidigung). In den Bereichen Umwelt und Landwirtschaft ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren die Regel, bei dem sowohl das EP als auch der Rat als Ko-Gesetzgeber gleichberechtigt sind. Da nicht verbindliche Texte nicht dem komplexen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

unterliegen, sondern grundsätzlich innerhalb jedes EU-Organs beraten und abgestimmt werden können, konzentriert sich dieser Abschnitt auf das Verfahren in Bezug auf die wichtigsten politischen Instrumente der EU, d. h. Verordnungen und Richtlinien des EP und des Rates der EU. In diesem Zusammenhang können drei Stufen unterschieden werden, wobei in jeder Stufe zahlreiche interne Schritte von den zuständigen Institutionen unternommen werden müssen:

1. Die Initiative der Kommission,
2. Die Verabschiedung einer Verordnung oder Richtlinie des Rates und des Europäischen Parlaments im Anschluss an Trilog-Verhandlungen, und
3. Die Umsetzung des angenommenen Textes.



1. Initiative der Kommission

Der politische Entscheidungsprozess der EU beginnt offiziell mit der Vorlage eines Vorschlags der KOMMISSION für eine EU-Verordnung oder eine EU-Richtlinie zur Kenntnisnahme durch das Europäische Parlament und den Rat der EU.

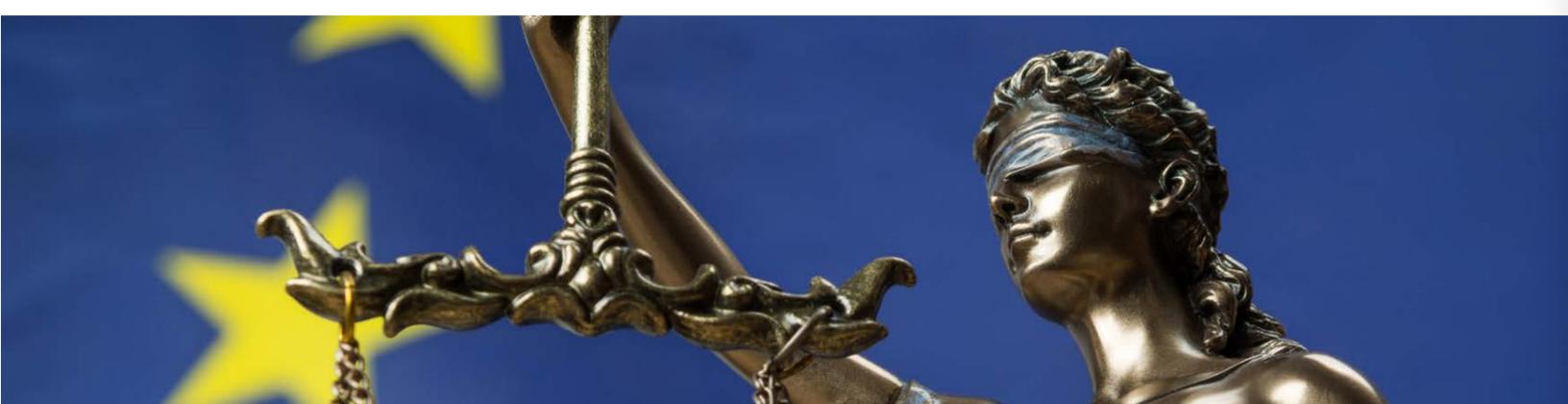
Dieser Vorschlag kann auf Ersuchen der Mitgliedstaaten (durch einen Beschluss des Rates), des Europäischen Parlaments, der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Zentralbank oder von Bürger:innen durch eine Europäische Bürger:inneninitiative (die in allen EU-Mitgliedstaaten eine Million Unterschriften sammeln muss, um von der Europäischen Kommission berücksichtigt zu werden. Ein Beispiel ist die im Oktober 2022 angenommene Petition „[Bienen und Bauern retten!](#)“) ausgelöst werden.

Bevor die Kommission einen Entwurf vorlegt, finden umfangreiche Vorarbeiten statt, um Daten zu sammeln und die potenziellen Auswirkungen eines Rechtsvorschlages auf verschiedene Aspekte zu bewerten.

Die Kommissionsdienststellen müssen die so genannten „[Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#)“ befolgen. Diese verpflichten sie dazu, verschiedene Instrumente für eine faktengestützte Politikgestaltung und einen demokratischen partizipativen Prozess einzusetzen. Infolgedessen werden die Vorschläge der Kommission von einem Dokument zur Folgenabschätzung begleitet, in dem unterschiedliche politische Optionen dargelegt werden. Dieses Dokument wird

häufig von einer Studie begleitet, die in der Regel von externen Beratungsunternehmen durchgeführt wird. Diese werden mit der Analyse der Daten beauftragt, die aus der Durchführung verschiedener Konsultationen stammen (z. B. öffentliche Konsultationen, die über die Seite [„Ihre Meinung zählt!“](#) zugänglich sind, Interviews, Umfragen oder Workshops).

Der von der federführenden Generaldirektion der Kommission ausgearbeitete Entwurf wird dann an die anderen zuständigen Dienststellen weitergeleitet, um deren Kommentare zu dem Text zu erhalten. Danach kann er vom Kollegium der Kommission angenommen und dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU vorgelegt werden. Auch wenn eine Generaldirektion aus dem Kollegium der Kommission (der höchsten Entscheidungsebene) als federführend für ein bestimmtes politisches Dossier und einen Legislativvorschlag bestimmt wird, werden andere Generaldirektionen in internen Prozessen, den sogenannten „dienststellenübergreifenden Konsultationen“, miteinbezogen. Die anderen Kommissionsdienststellen erhalten auf diese Weise Einblick in den von der federführenden Generaldirektion ausgearbeiteten Entwurf und haben die Möglichkeit, ihn entsprechend ihrer Zuständigkeiten und vorrangigen Aktionsbereiche zu kommentieren. Dieser Prozess wurde entwickelt, um die Beständigkeit und Kohärenz der europäischen Politik zu verbessern.



2. Verabschiedung (einer Verordnung oder Richtlinie)

Mit der Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs beginnen zwei parallele Prozesse in den beiden EU-Institutionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, d. h. dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament, die dann in Trilog-Verhandlungen mit der Europäischen Kommission eintreten.

Beim Rat der EU wird das Dossier an das entsprechende Vorbereitungsgremium der zuständigen Ratsformation weitergeleitet. In diesen Gremien arbeiten die Mitarbeiter:innen der Ständigen Vertretungen (d.h. der „Botschaften“ der Mitgliedstaaten in Brüssel) zusammen, die in ständiger Verbindung

mit den Mitarbeiter:innen der zuständigen nationalen und/oder regionalen Ministerien in den Hauptstädten der einzelnen Mitgliedstaaten stehen. Sobald die Vorarbeiten weit genug fortgeschritten sind, entscheidet der Ausschuss der Ständigen Vertreter:innen (ASTv), ob das Dossier der zuständigen Ratsformation (d. h. allen Minister:innen der EU-Mitgliedstaaten, die entweder mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig beschließen zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Diese Abstimmung führt zur Annahme eines Standpunkts des Rates und macht den Weg frei für „interinstitutionelle Verhandlungen“ mit dem Europäischen Parlament.



Sobald die jeweiligen Standpunkte der beiden gesetzgebenden Organe (d. h. des Europäischen Parlaments und des Rates der EU) zum Vorschlag der Kommission festgelegt sind, setzt ein inoffizieller Mechanismus ein, der die Erzielung eines Kompromisses erleichtern soll: interinstitutionelle Dreiervereinbarungen, d. h. **Trilog**.

Dabei handelt es sich um Sitzungen, bei denen sich die drei Organe im Laufe von Monaten (oder Jahren) mehrmals zusammensetzen, um einen endgültigen Text zu finden, der von allen akzeptiert werden kann.

– Das **EP** wird durch das Team der jeweiligen Berichterstatter:innen vertreten, die von Schattenberichterstatter:innen und Fraktionsberater:innen unterstützt werden. Es vertritt den Willen der Bevölkerung und verteidigt den Bericht des EP, über den im Plenum abgestimmt wurde.

– Der **Rat der EU** wird durch das Team des Landes vertreten, das den rotierenden Ratsvorsitz innehat, unterstützt von nationalen Mitarbeiter:innen der Ständigen Vertre-

ter:innen der zuständigen nationalen und/oder regionalen Ministerien in den Hauptstädten der einzelnen Mitgliedstaaten stehen. Sobald die Vorarbeiten weit genug fortgeschritten sind, entscheidet der Ausschuss der Ständigen Vertreter:innen (ASTv), ob das Dossier der zuständigen Ratsformation (d. h. allen Minister:innen der EU-Mitgliedstaaten, die entweder mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig beschließen zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Diese Abstimmung führt zur Annahme eines Standpunkts des Rates und macht den Weg frei für „interinstitutionelle Verhandlungen“ mit dem Europäischen Parlament.

Sobald der Berichtsentwurf veröffentlicht ist, können alle anderen Mitglieder des EP-Ausschusses ihre

Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag einreichen, die dann von der berichterstattenden Person gesammelt werden müssen. In der Regel wird diese versuchen, ähnliche Änderungsanträge zu sammeln und „Kompromissänderungsanträge“ vorzuschlagen, die gemeinsam mit allen Schattenberichtersteller:innen und den Koordinator:innen der Fraktionen verhandelt werden. Sowohl die Kompromissänderungsanträge als auch die von den Abgeordneten (allein oder als Gruppe) eingereichten Änderungsanträge werden dann in einer Ausschusssitzung zur Abstimmung gestellt.

Das Ergebnis dieser Ausschussabstimmung führt zu einem **Berichtsentwurf** des EP über den Kommissionsvorschlag, der normalerweise dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden muss, bevor die Verhandlungen mit dem Rat der EU beginnen können.



ter:innen der zuständigen nationalen und/oder regionalen Ministerien in den Hauptstädten der einzelnen Mitgliedstaaten stehen. Sobald die Vorarbeiten weit genug fortgeschritten sind, entscheidet der Ausschuss der Ständigen Vertreter:innen (ASTv), ob das Dossier der zuständigen Ratsformation (d. h. allen Minister:innen der EU-Mitgliedstaaten, die entweder mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig beschließen zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Diese Abstimmung führt zur Annahme eines Standpunkts des Rates und macht den Weg frei für „interinstitutionelle Verhandlungen“ mit dem Europäischen Parlament.

– Die **Kommission** wird durch die Generaldirektion vertreten, die für das Thema federführend ist. Sie ist bei den Sitzungen anwesend, um den Geist der EU-Gründungsverträge zu wahren.

Wenn die Trilog-Verhandlungen erfolgreich verlaufen, wird die informelle dreiseitige Vereinbarung, die die Form eines Verordnungs- oder Richtlinienentwurfs hat, vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU gemäß ihren eigenen Geschäftsordnungen und Abstimmungsquoren verabschiedet. Nachdem beide Abstimmungen bestätigt wurden, wird die Verordnung oder die Richtlinie vom Rat und vom EP formell angenommen.

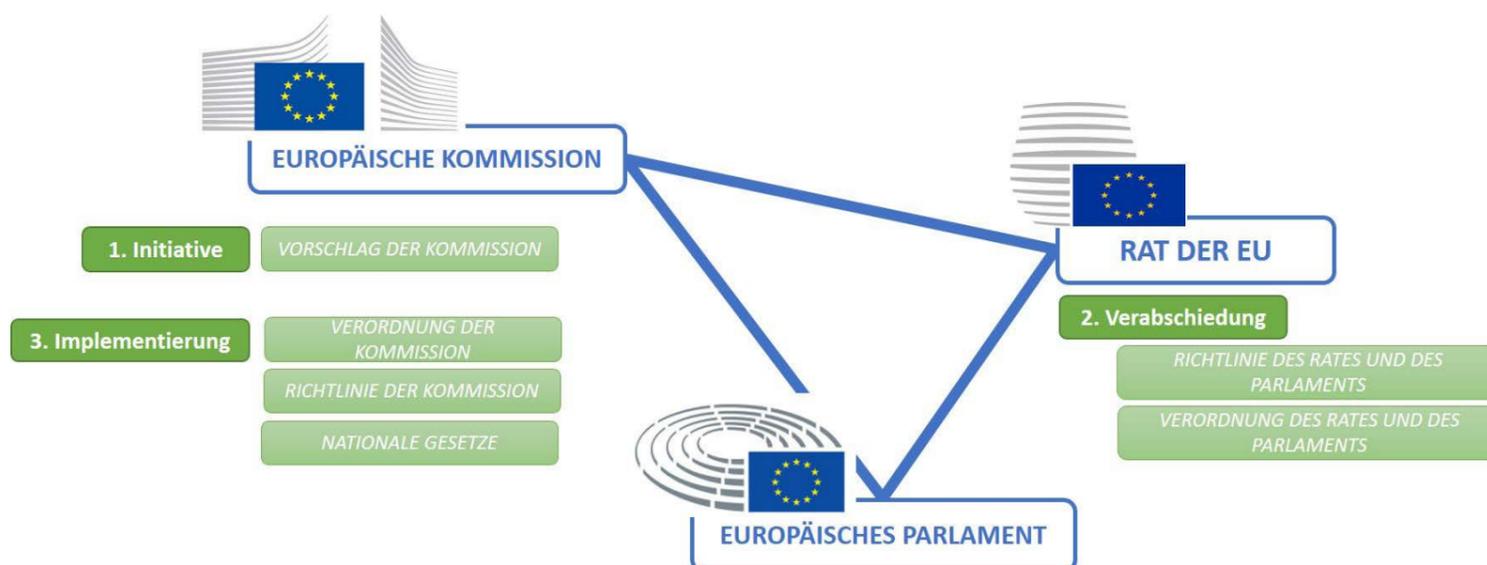


3. Umsetzung des angenommenen Textes

Sobald eine rechtsverbindliche EU-Verordnung oder EU-Richtlinie von Rat und Parlament angenommen wurde, müssen ihre Bestimmungen umgesetzt werden.

Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten als souveräne Staaten für die Umsetzung zuständig, und zwar durch nationale Gesetze, Verordnungen oder andere Vorschriften, die nach den in der Verfassung jedes Landes verankerten, nationalen Verfahren erlassen werden. Die EU-Rechtstexte übertragen jedoch in der Regel einige Durchführungsbefugnisse an die Europäische Kommission, insbesondere wenn die Bestimmungen einheitlich ausgeführt werden müssen. Dies löst EU-Verfahren für die Verabschiedung sogenannter Durchführungsrechtsakte und delegier-

ter Rechtsakte, wie Verordnungen oder Richtlinien der Europäischen Kommission, aus. Nach dem „Komitologie“-Verfahren wird der Kommissionsentwurf in Expert:innengruppen erörtert, an denen Mitarbeiter:innen der nationalen Ministerien teilnehmen, die von allen Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten entsandt werden. Vor der Verabschiedung durch die Kommission auf der Ebene des Kabinetts der Kommissar:innen wird der Entwurf des Rechtsakts auf der Website „Have Your Say – Ihre Meinung zählt“ veröffentlicht, um Kommentare von Interessenvertreter:innen zu sammeln, sei es von der Industrie, der Zivilgesellschaft, öffentlichen Einrichtungen, Forscher:innen oder allen, die eine Rückmeldung zu dem Text abgeben möchten.



TEIL 2

DAS EU- SAATGUTRECHT



- 2.1. *Natürliche Umwelt*
- 2.2. *Risikoprävention*
- 2.3. *Marktinstrumente*

Einführung

Saatgut ist eine stark regulierte Ressource in einem komplexen politischen Umfeld.

Während die Biodiversitätspolitik die natürliche Umwelt erhalten und eine Verschlechterung ihres Zustands vermeiden will (Abschnitt 2.1), zielen andere Instrumente darauf ab, die Umwelt vor allen Risiken zu schützen, die durch die Entwicklung, die Einführung und den Anbau von Saatgut und Pflanzen auf dem Gebiet der EU verursacht werden könnten, um somit die Lebensmittelsicherheit sowie die Saatgut- und Pflanzengesundheit zu gewährleisten (Abschnitt 2.2).

In anderen Politikbereichen werden eher Marktinstrumente ein-

gesetzt, um den Saatgutmarkt zu regulieren und zu überwachen: indem sie zum Beispiel die Bedingungen für den Zugang zu diesem Markt festlegen oder bestimmten Akteuren Vorteile gewähren, um innovative Produkte oder Verfahren zu belohnen (Abschnitt 2.3).

Saatgut wird auch indirekt von anderen Politikbereichen beeinflusst, wie z. B. der Gemeinsamen Agrarpolitik, die die Richtung der europäischen Landwirtschaft vorgibt, oder dem bevorstehenden EU-Rahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme, der Regeln für Nachhaltigkeitsanforderungen und die Kennzeichnung von Lebensmittelerzeugnissen und -verfahren in der EU vorschreiben soll.

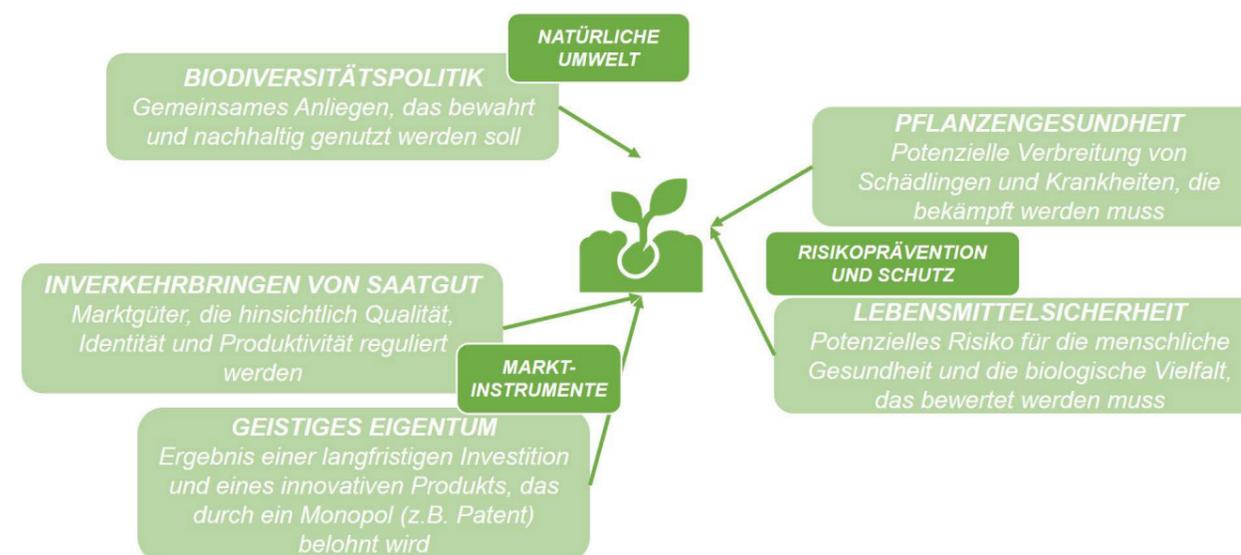
Das Saatgutrecht ist ein komplexes Geflecht aus Gesetzen und Verordnungen, die Regeln vorschreiben, die teilweise sehr kontextspezifisch sind. Das Menschenrecht auf Saatgut wurde auch 2018 im Rahmen der UNDROP, der Deklaration über die Rechte der Bäuer:innen und Menschen in ländlichen Gebieten, von der UN-Generalversammlung formell anerkannt.

Das Recht auf Saatgut verfolgt einen universellen und ganzheitlichen Ansatz. Es wird von verschiedenen Saatgutrechts-Vorschriften beeinflusst, d.h. von allen Regeln

und Vorschriften, die das Saatgut in irgendeiner Form betreffen. Das Recht auf Saatgut erfordert eine Angleichung dieser Regeln und Vorschriften.

Sie sollen im Einklang mit der Pflicht der Staaten, die Menschenrechte in ihrem Hoheitsgebiet zu achten, zu schützen und umzusetzen, passieren.

Weitere Informationen über das UNDROP und seine Artikel, die sich auf das Saatgut beziehen, können Sie in den [entsprechenden Veröffentlichungen der Genfer Akademie](#) nachlesen.



2.1. Natürliche Umwelt: Erhaltung der Biodiversität, nachhaltige und gerechte Nutzung

Politische Maßnahmen, Regeln und Vorschriften zur Erhaltung der natürlichen Umwelt zielen darauf ab, die von Wissenschaftler:innen weltweit beobachtete Verschlechterung der Ökosysteme anzugehen (und zu beheben).

Neben anderen übergreifenden Zielen wollen diese Maßnahmen den Rückgang der Biodiversität, sowohl der wildlebenden als auch der vom Menschen kultivierten, umkehren. In Bezug auf die genetischen Ressourcen möchte die EU-Politik zur Erhaltung der Biodiversität auch sicherstellen, dass diese nachhaltig, aber auch gerecht genutzt wird.

Damit soll die fehlende Entschädigung durch die reichen Industrieländer teilweise kompensiert werden. Denn es werden immer noch kommerzielle

Gewinne aus Ressourcen erzielt, die sie seit der Kolonialzeit in Ländern mit großer Biodiversität gesammelt haben und auch noch weiterhin sammeln und nutzen.

Da diese politischen Maßnahmen auf die Erhaltung der Umwelt abzielen, fallen sie in den Zuständigkeitsbereich der GD Umwelt und/oder Klima der Europäischen Kommission, des Umweltausschusses im Europäischen Parlament und des Umweltrates im Rat der EU, obwohl eigentlich der Landwirtschaftsausschuss des EP (CO-MAGRI = Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) als auch der Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ in Fragen, die sich ausschließlich auf genetische Ressourcen in der Ernährung und der Landwirtschaft beziehen, das Sagen haben.

NATÜRLICHE
UMWELT



BIODIVERSITÄTSPOLITIK

Gemeinsames Anliegen, das bewahrt und nachhaltig genutzt werden soll

Internationale Politik und Rechtsinstrumente

D'abord axées sur des questions environnementales spécifiques au niveau national ou régional, les lois sur la protection de la nature ont trouvé un écho dans l'arène internationale dans les années 1990. À la suite de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (également connue sous le

nom de Sommet de la Terre de Rio) organisée par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), de nombreux pays du monde, dont l'UE, ont signé et ratifié différents traités internationaux afin d'apporter des solutions communes au problème universel de la dégradation de l'environnement.

Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention)

Sowohl das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC, Klimarahmenkonvention) von 1992, das Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung als auch das **Übereinkommen über die biologische Vielfalt** erkennen die Souveränität der Staaten über ihr Hoheitsgebiet an. Zugleich schreiben sie jedoch gemeinsame Maßnahmen vor und verpflichten die Staaten zur Erhaltung unserer Umwelt. Im Mittelpunkt des am 29. Dezember 1993 in Kraft getretenen Übereinkommens über die biologische Vielfalt („CBD“ – Convention on Biological Diversity, dt. Biodiversitätskonvention) stehen die biologische Vielfalt in ihrer wildlebenden und domestizierten Form sowie die Ökosysteme, in denen diese Vielfalt zu finden ist.

Das CBD bekräftigt die souveränen Rechte der Länder an den genetischen Ressourcen und verpflichtet die Länder, die biologische Vielfalt zu erhalten und sie sowohl nachhaltig als auch gerecht zu nutzen.

Das CBD legt außerdem die Verantwortung der Staaten fest, nationale Strategien für die Erhaltung der gesamten biologischen Vielfalt (nicht nur die der Kulturpflanzen) zu entwickeln, sowohl in situ (d. h. in der natürlichen und menschlichen Umwelt) als auch ex situ (d. h. in Genbanken oder Zoos).

Alle zwei Jahre treffen sich die Länder, die das Übereinkommen ratifiziert haben, sowie Beobachter:innen auf der Konferenz der Vertragsparteien (COP), um die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele zu bewerten.

Im Laufe der Zeit haben sie verschiedene Strategische Pläne verabschiedet, darunter die Aichi-Biodiversitätsziele für 2011-2020 und in jüngerer Zeit das **Kunming-Montreal Biodiversity Framework**. In diesem Rahmendokument wurden vier langfristige Ziele für 2050 festgelegt, unter anderem, dass „die genetische Vielfalt innerhalb der Populationen wildlebender und domestizierter Arten erhalten bleibt und ihr Anpassungspotenzial gewahrt wird“.





Zugang und Vorteilsausgleich: das Nagoya-Protokoll

Im Rahmen des CBD-Übereinkommens haben die Länder auf der Grundlage ihrer nationalen Souveränität das Recht, die Bedingungen für den Zugang zu genetischen Ressourcen und deren Nutzung festzulegen. Das **traditionelle Wissen** indigener und ländlicher Gemeinschaften über diese Ressourcen wird dabei anerkannt. Die Aufteilung des monetären und nicht-monetären Nutzens, welche sich aus dem Zugang zu den genetischen Ressourcen ergibt, basiert auf dem Grundgedanken der Verteilungsgerechtigkeit. Dieser wird in einem bilateralen Vertrag, der den Verpflichtungen des **Nagoya-Protokolls der CBD über den Zugang und die Aufteilung der Vorteile („ABS“)** unterliegt, festgehalten.

Der Zugang zu genetischen Ressourcen unterliegt der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung (Prior Informed Consent - PIC) und den einvernehmlich festgelegten Bedingungen (Mutual Agreements - MAT), die in der Regel in einem Vertrag, manchmal auch als Materialtransferabkommen (Material Transfer Agreement - MTA) bezeichnet, enthalten sind. Obwohl die EU selbst und alle EU-Länder das Übereinkommen über die biologische Vielfalt unterzeichnet und ratifiziert haben, steht die Ratifizierung des Nagoya-Protokolls durch einige EU-Länder immer noch aus.

Da die Molekularbiologie und die Sequenzierung noch nicht so weit entwickelt waren, wie sie es heute sind, wurde im Übereinkommen über die biologische Vielfalt manches nicht spezifisch festgelegt: beispielsweise ob und wie die Bestimmungen des Übereinkommens für Informationen über genetische Ressourcen gelten, die in digitaler Form vorliegen. Das führte zum heiklen Problem der **„digitalen Sequenzinformationen“ (DSI)**.

Die Länder des Globalen Südens, die reich an biologischer Vielfalt sind, setzen sich seit langem dafür ein, dass die Verpflichtungen zur Einholung der vorherigen Zustimmung und zum Vorteilsausgleich auch für die Fülle an Wissen über genetische Ressourcen gelten, die in öffentlichen und privaten Datenbanken in digitalem Format enthalten sind. Diese Änderung ist notwendig, um sicherzustellen, dass ABS-Verpflichtungen nicht zu einer leeren Hülle werden, die von den Nutzer:innen leicht umgangen werden kann. Auf der anderen Seite wiesen die Industrieländer und die an Biotechnologie reichen Länder auf die fehlende Praktikabilität eines solchen Ansatzes hin und betonten die potenziell nachteiligen Folgen, wie den Rückgang der Forschung oder Entwicklung und des Wissens über die biologische Vielfalt auf lange Sicht. Nach langem Stillstand und jahrelangen technischen Gesprächen, die vom CBD-Sekretariat in Montreal koordiniert wurden, wurde auf der letzten COP festgelegt, dass die Länder sicherstellen sollen, dass „die monetären und nicht monetären Vorteile aus der Nutzung genetischer Ressourcen und digitaler Sequenzinformationen über genetische Ressourcen sowie des traditionellen Wissens über genetische Ressourcen fair und gerecht aufgeteilt werden, gegebenenfalls auch mit indigenen Völkern und lokalen Gemeinschaften, und bis 2050 erheblich gesteigert werden“.

In diesem Zusammenhang wird in den kommenden Jahren ein **multilateraler Mechanismus** für den Vorteilsausgleich bei der Nutzung von digitalen Sequenzinformationen über genetische Ressourcen eingerichtet, einschließlich der Schaffung eines globalen Fonds für den Vorteilsausgleich.

Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft

Parallel zu den vom UNEP koordinierten CBD-Diskussionen, die auf die **Erhaltung der biologischen Vielfalt** in einem ganzheitlicheren Ansatz abzielen, wurden unter der Leitung der Welternährungsorganisation (FAO) auch spezielle Instrumente für das Saatgut entwickelt.

Aufbauend auf der Internationalen Verpflichtung über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (International Undertaking on plant genetic resources for food and agriculture), die 1981 als nicht bindendes Instrument angenommen wurde und in der Verpflichtungen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung genetischer Ressourcen als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ festgeschrieben wurden, wurde 2001 der verbindliche **Internationale Vertrag (ITPGRFA)** (auf [Deutsch](#)) mit denselben Zielen fertiggestellt und 2004 angenommen.

In Anlehnung an die allgemeinen Bestimmungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt erkennt der ITPGRFA die Besonderheiten der Kulturpflanzenvielfalt und die Notwendigkeit an, die Ernährungssicherheit zu berücksichtigen.

Es schafft einen multilateralen Ad-hoc-Rahmen für den Austausch landwirtschaftlicher pflanzengenetischer Ressourcen, die in einem Anhang zum Vertrag aufgeführt sind, und stützt sich auf einen einzigen Vertrag, die 2006 angenommene Standard-Materialtransfervereinbarung, mit Klauseln zum Vorteilsausgleich. Der ITPGRFA erkennt auch die Rechte der Bäuer:innen und ihren Beitrag zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von Saatgut an.

Sowohl die Europäische Union als auch alle ihre Mitgliedstaaten haben den ITPGRFA ratifiziert und sind somit an seine Bestimmungen gebunden.



Europäische Politik und Rechtsinstrumente

Die europäische Biodiversitätspolitik fokussiert sich auf die Einrichtung koordinierter Schutzgebiete und Aktionspläne, während es jedoch kaum gemeinsame EU-Maßnahmen zur Kulturpflanzenvielfalt gibt.

Denn die ABS-Politik konzentriert sich eher auf die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften als auf die Anerkennung traditionellen Wissens.

Die EU-Strategien und -Aktionspläne für die biologische Vielfalt konzentrierten sich eindeutig auf Schutzgebiete

In Anbetracht ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt hat die EU verschiedene politische Instrumente angenommen, um die international festgelegten Ziele zu erreichen.

Zu diesem Zweck verabschiedet die Europäische Kommission verschiedene unverbindliche Biodiversitätsstrategien, die jüngste für den Zeitraum zwischen 2020 und 2030 mit dem Titel „Die Natur zurück in unser Leben bringen“, die im Mai 2020 verabschiedet wurde. Diese Strategie ist Teil des Europäischen Grünen Deals, eines unverbindlichen Instruments, das die Prioritäten der Europäischen Kommission festlegt.

Europa soll angesichts der existenziellen Bedrohung durch den Klimawandel und die Umweltzerstörung der erste klimaneutrale Kontinent werden und der Grüne Deal zielt darauf ab, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030, um mindestens 55% zu reduzieren. Die EU-Strategie 2030 zur Erhaltung der biologischen Vielfalt legt den Schwerpunkt auf die Schaffung und Erhaltung eines Netzes von Schutzgebieten in der EU sowie auf die Wiederherstellung der Natur, verbunden mit einer verstärkten Umsetzung und internationalen Maßnahmen.

Wie ihre Vorgänger befasst sich die neue

EU-Biodiversitätsstrategie nicht allzu sehr mit der biologischen Vielfalt von Saatgut, sondern konzentriert sich vielmehr auf die ältesten Umweltgesetze der EU, die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie (auch als „Naturrichtlinien“ bezeichnet), mit denen das weltweit größte koordinierte Netz von Schutzgebieten, das [Natura-2000-Netz](#), geschaffen wurde. Es wird jedoch auch auf folgendes hingewiesen: „Der Rückgang der genetischen Vielfalt muss ebenfalls umgekehrt werden, unter anderem durch die Erleichterung der Nutzung traditioneller Sorten von Kulturpflanzen und Rassen.

Dies würde darüber hinaus durch eine vielfältigere und nährstoffreichere Ernährung zu gesundheitlichen Vorteilen führen.“

Die neue EU-Biodiversitätsstrategie informiert dann darüber, dass Maßnahmen ergriffen werden, um die derzeitigen Regeln für die Vermarktung von Saatgut zu überarbeiten, um die Registrierung von Saatgutsorten, auch für den ökologischen/biologischen Landbau, zu erleichtern und den Marktzugang für traditionelle und lokal angepasste Sorten zu erleichtern.“, parallel zu der am selben Tag verabschiedeten „[Farm to Fork](#)“-Strategie, die sicherstellen soll, dass die Lebensmittelsysteme der EU fair, gesundheits- und umweltfreundlich sind.



Kulturpflanzenvielfalt, die vergessenen Teile des Puzzles?

Die Vielfalt der Kulturpflanzen, ob auf Arten- oder Sortenebene, wird in der EU-Biodiversitätspolitik nicht als Priorität behandelt.

Obwohl die EU und ihre Mitgliedstaaten den ITPGRFA ratifiziert haben, gibt es interessanterweise bis heute keine EU-Strategie oder Ad-hoc-Politik für genetische Ressourcen im Bereich Ernährung und Landwirtschaft.

Dies führt zu einem Mosaik europäischer, nationaler und regionaler Strukturen, die darauf abzielen, pflanzen-, tier- und forstgenetische Ressourcen zu erhalten und zu verwalten. In Anbetracht des Fehlens koordinierter Maßnahmen hat die Europäische Kommission zwei vorbereitende Maßnahmen (die vom Europäischen Parlament finanziert wurden) und das Horizont 2020-Forschungsprojekt durchgeführt, um einen kohärenten Rahmen zu entwickeln.

Im Rahmen des Projekts GenRes Bridge wurde 2021 das Dokument „[Strategie für genetische Ressourcen in Europa](#)“ veröffentlicht, während das ECPGR-Netzwerk (European Cooperative Programme for Plant Genetic Resources, in dem hauptsächlich nationale Genbanken und Forschungsinstitute zusammengeschlossen sind) ein spezielles [Dokument](#) zu pflanzengenetischen Ressourcen erarbeitet hat.

In Anerkennung des untrennbaren Zusammenhangs zwischen der Erhaltung und der Nutzung von Saatgut fordern die Dokumente Kohärenz, Kontinuität und Kompatibilität der politischen und legislativen Landschaft durch ein europäisches Koordinierungs- und Informationszentrum.

Diese Vorschläge sind noch nicht in verbindliche Texte umgesetzt worden.



ABS-Vorschriften, die sich auf die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften konzentrieren und dem traditionellen Wissen wenig Beachtung schenken?

Neben dem Naturschutz ist die EU, in jenen Bereichen, in denen sie für die Überwachung der Umsetzung des **Nagoya-Protokolls** zuständig ist, auch im Bereich der Regeln für Zugang und gerechtem Vorteilsausgleich (ABS) tätig geworden.

Eine direkt anwendbare [Verordnung 511/2014](#) über Maßnahmen zur Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften durch die Nutzer wurde 2014 verabschiedet, begleitet von einem [Leitfaden](#), der 2020 aktualisiert wurde. In dem sehr detaillierten Leitfaden werden der Anwendungsbereich der EU-Verordnung und die daraus erwachsenden Vorschriften festgelegt. Der wichtigste Grundsatz ist der der „gebotenen Sorgfalt“.

Es soll sichergestellt werden, dass der „Zugang zu genetischen Ressourcen und sich darauf beziehendes traditionelles Wissen, über den Vorteilsausgleich und über die Einhaltung der Vorschriften“ in Übereinstimmung mit den geltenden ABS-Rechtsvorschriften oder regulatorischen Anforderungen der bereitstellenden Länder dieser genetischen Ressourcen erfolgt (und dass die Vorteile fair und gerecht zu einvernehmlich festgelegten Bedingungen aufgeteilt werden). Tätigkeiten zur Erhaltung oder Vermehrung von Saatgut gelten nicht als „Nutzung genetischer Ressourcen“ im Sinne der ABS-Vorschriften der EU, aber alle Forschungs-, Entwicklungs- und Züchtungsaktivitäten, die über die Beschreibung oder Charakterisierung genetischer Ressourcen hinausgehen, können ABS-Verpflichtungen auslösen.

In diesen Fällen müssen die Nutzer:innen sicherstellen, dass sie in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen, europäischen und nationalen ABS-Rechtsvorschriften auf das Material zugegriffen haben, indem sie Genehmigungen einholen und gegebenenfalls Verträge über den Vorteilsausgleich aushandeln.

Saatgut, auf das mit dem Standard-Materialtransferabkommen des ITPGRFA zugegriffen wird, fällt nicht unter die komplexeren Nagoya-Regeln, wie im [„DYNAVERSITY Manual on Community Seed Banks: access to germplasm and benefit-sharing models“](#) erläutert wird, in dem auch das Konzept des ABS für Community Seed Banks ausführlicher erklärt wird.

Es ist interessant festzustellen, dass die derzeitigen EU-Vorschriften zur Anerkennung des traditionellen Wissens indigener oder ländlicher Gemeinschaften im Zusammenhang mit Saatgut nach wie vor recht schwach sind. Nur selten erkennen nationale Gesetze das Vorhandensein solchen Wissens in ihrem Hoheitsgebiet an.

Das steht in klarem Widerspruch zu den UN-DROP-Rechten auf Saatgut, die Bäuer:innen und ländlichen Gemeinschaften zuerkannt werden.

Abgesehen von der Nagoya-Verordnung der EU und einigen wenigen Ländern, die die Offenlegung der Herkunft in Patentanträgen vorschreiben (z. B. Belgien), gibt es kaum Mechanismen, um Missbrauch zu verhindern.



2.2. Risikoprävention: Lebensmittelsicherheit (GVO) & Pflanzengesundheit

Die EU-Saatgutpolitik enthält zusätzliche Instrumente, die nicht direkt auf die Erhaltung des Saatguts abzielen, sondern vielmehr auf dessen Schutz, indem sie das Auftreten und die Ausbreitung schädlicher Auswirkungen auf die Umwelt im Zusammenhang mit der Einfuhr oder dem Anbau von Saatgut verhindern.

Dabei wird das Saatgut als potenzieller Überträger von Krankheiten und Schädlingen gesehen, die einen negativen Einfluss auf Umwelt und auch Wirtschaft haben oder aber auch als potenzielles Risiko für die menschliche Gesundheit und die biologische Vielfalt betrachtet. Die EU befasst sich mit zwei Hauptkategorien von Risiken: erstens mit der Verbreitung von Schädlingen und Krankheiten, die die Gesundheit

von Pflanzen und Saatgut gefährden, und zweitens mit den Gesundheits- und Umweltrisiken, die von der Einführung genetisch veränderter Organismen (GVO) ausgehen. Diese Risiken müssen durch verschiedene Zulassungsverfahren bewertet und kontrolliert und durch Beschränkungen gemindert werden.

Da diese Instrumente im Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit stehen, fallen sie in den Zuständigkeitsbereich der GD GESUNDHEIT in der Europäischen Kommission, des Rates „Umwelt“ im Rat der EU und im Europäischen Parlament in den des Ausschusses COMENVI (für GMO) und des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung COMAGRI (für Pflanzenschutz).

RISIKOPRÄVENTION UND SCHUTZ



PFLANZENGEUNDHEIT

Potenzielle Verbreitung von Schädlingen und Krankheiten, die bekämpft werden muss

LEBENSMITTELSICHERHEIT

Potenzielles Risiko für die menschliche Gesundheit und die biologische Vielfalt, das bewertet werden muss

2.2.1. Gentechnisch veränderte Organismen

Mit der rasanten Entwicklung der modernen Biotechnologie und Molekularbiologie und der Erfindung der Transgenese (d. h. der Einbringung fremder DNA in lebende Organismen) kam Ende der 1990er Jahre die Idee auf, dass die biologische Vielfalt nicht nur erhalten, sondern auch vor externen Schäden durch die Einführung neuer Organismen geschützt werden sollte.

Der Begriff „biologische Sicherheit“ wurde geprägt, um die Maßnahmen zu beschreiben, die unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips (verankert in Artikel 191 der EU-Gründungsverträge) ergriffen werden, um die biologische Vielfalt, aber auch die menschliche Gesundheit, vor den potenziellen Risiken zu schützen, die von bestimmten Produkten der Biotechnologie ausgehen könnten: „genetisch veränderte Organismen“ (GVO).



Internationale Instrumente: von der biologischen Vielfalt bis zur biologischen Sicherheit

Die Länder, die das Übereinkommen über die biologische Vielfalt ratifiziert haben, waren gezwungen, sich mit den potenziellen Risiken zu befassen, die sich aus der Einführung dieser neuen Organismen in die natürliche Umwelt ergeben. Aus diesem Grund wurde das [Cartagena-Protokoll](#) über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt bereits am 29. Januar 2000 verabschiedet und trat am 11. September 2003 in Kraft. Dieses internationale Übereinkommen soll die sichere Handhabung, den Transport und die Verwendung von lebenden veränderten Organismen (LVO) aus der Biotechnologie gewährleisten, die nachteilige Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben können, wobei auch die Risiken für die menschliche Gesundheit berücksichtigt werden.

Aufbauend auf dem Vorsorgeprinzip 15 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung wurde mit dem Cartagena-Protokoll ein Clearing-House-Mechanismus eingerichtet, um den Informationsaustausch über lebende veränderte Organismen zwischen den Ländern zu erleichtern und die Umsetzung des Protokolls zu fördern.

Das Protokoll bezieht sich auf lebende veränderte Organismen (und nicht auf GMO), und definiert sie als Organismen, die „eine neuartige Kombination von genetischem Material besitzen, das durch den Einsatz moderner Biotechnologie gewonnen wurde“, und schließt landwirtschaftliche Nutzpflanzen ein, die gentechnisch verändert wurden, um ihre Produktivität zu steigern oder sie gegen Schädlinge oder Krankheiten resistent zu machen.



Europäische Politik- und Rechtsinstrumente

Die EU verfügt wohl über einen der weltweit strengsten prozessbasierten Regelungsrahmen für die biologische Sicherheit in Bezug auf die Einführung von GVO in ihrem Hoheitsgebiet.

Saatgut mit genetischem Material, das in einer Weise verändert wurde, die auf natürliche Weise durch Paarung und/oder natürliche Rekombination nicht vorkommt, darf in der EU nur dann in den Handel gebracht werden, wenn der Organismus für die absichtliche Freisetzung gemäß der [Richtlinie 2001/18/EG](#) oder für die Verwendung in Lebens- und Futtermitteln gemäß der [Verordnung \(EG\) Nr. 1829/2003](#) zugelassen wurde. Bevor GVO oder Produkte, die GVO enthalten, in der EU angebaut oder in Verkehr gebracht werden können, müssen sie einer spezifischen Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden, wobei Risikomanagement- und Überwachungsverfahren vorgesehen sind. Alle Bewertungsberichte müssen öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Entwickler:innen von GVO müssen außerdem angemessene Mechanismen zur Rückverfolgbarkeit bereitstellen, um die

Wahlfreiheit aller Beteiligten zu gewährleisten, während die Vermarktung der GVO aus Gründen des Verbraucher:innenschutzes und der Information einer Kennzeichnungspflicht unterliegt. Eine Änderung der Richtlinie 2001/18 im Jahr 2015 ermöglichte es den Staaten und Regionen, den Anbau von GVO nicht nur wegen der Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu verbieten, sondern auch, um die konventionelle oder ökologische Landwirtschaft vor GVO-Kontaminationen (oder zufälligem Vorhandensein) zu schützen.

17 EU-Mitgliedstaaten und 4 Regionen haben beschlossen, den GVO-Anbau auf ihrem Gebiet zu verbieten, während der Anbau zugelassener GVO heute nur in Spanien Realität ist.

Die GVO-Politik der EU erfährt derzeit einen bedeutenden Wandel im Hinblick auf, im Jargon der Europäischen Kommission ausgedrückt „neue genomische Verfahren“ („neue Gentechnik“), d. h. neue Techniken aus der Biotechnologie, die Gene „bearbeiten“ können, ohne notwendigerweise fremde DNA einzufügen (zum Beispiel Crispr-Cas). Im Jahr 2018 bestätigte der

Europäische Gerichtshof jedoch, dass auch durch Mutagenese gewonnene Organismen als GVO gelten und somit den [europäischen Biosicherheitsvorschriften](#) unterliegen. Seitdem hat der Europäische Rat die Europäische Kommission veranlasst, 2019 eine Studie zu diesem Thema zu erstellen, und den Prozess eingeleitet, der zur voraussichtlichen Veröffentlichung eines Legislativvorschlags zur neuen Gentechnik durch die Europäische Kommission im Juli 2023 führt. In der 2021 veröffentlichten [Studie \(Zusammenfassung auf Deutsch\)](#) kam die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass NGT-Produkte durch bestimmte politische Maßnahmen ermöglicht werden sollten. Dabei sollte ihr Potenzial, erheblich zu nachhaltigen Agrar- und Lebensmittelsystemen im Einklang mit den Zielen des Europäischen Green Deal beizutragen, berücksichtigt werden. Gleichzeitig muss auf die berechtigten Bedenken eingegangen werden, dass andere Aspekte der nachhaltigen Lebensmittelproduktion, z. B. in Bezug auf den ökologischen Landbau oder die Wahl-

freiheit der Verbraucher, nicht untergraben werden sollten. Der formelle Prozess der Folgenabschätzung wurde von der Europäischen Kommission im Frühjahr 2022 mit Umfragen, Interviews und einer [öffentlichen Konsultation](#), die drei Monate lang lief, eingeleitet. Die Konsultation enthielt nur wenige Informationen über die verschiedenen politischen Optionen, die die Europäische Kommission zu diesem Thema ins Auge gefasst hat.

Zwar steht fest, dass der Legislativvorschlag nur Pflanzen betreffen wird, die durch gezielte Mutagenese und Cisgenese gewonnen wurden, doch ist nicht bekannt, ob der prozessbasierte Ansatz der EU-Biosicherheitspolitik beibehalten wird und ob NGT-Pflanzen einem Meldesystem, einer leichteren Risikobewertung oder den derzeit geltenden Vorschriften unterliegen werden.

Der Vorschlag wird voraussichtlich Anfang Juli 2023 zusammen mit dem Vorschlag über die Regeln für das Inverkehrbringen von Saatgut (siehe unten) vorgelegt.



2.2.2. Pflanzengesundheit

Saatgut und die Ökosysteme, in denen es angebaut wird, müssen nicht nur vor gentechnisch veränderten Organismen geschützt werden, sondern auch vor den gefährlichsten anderen schädlichen Organismen, die Krankheiten verursachen, die für das Saatgut und die Pflanzen selbst, aber auch für die Umwelt, in der sie wachsen, und für die Menschen, die sie anbauen, zerstörerisch sind.

Durch den Schutz des Saatguts und der Jungpflanzen, sowie der Pflanzen, die daraus wachsen, vor phytosanitären Risiken zielen die politischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Pflanzengesundheit auch auf den Schutz der Landwirt:innen und Züchter:innen vor sozioökonomischen Risiken sowie auf den Schutz der

Umwelt insgesamt ab. Die EU-Pflanzenschutzpolitik umfasst ein System, das zunächst die von bekannten Schädlingen ausgehenden Risiken für die Wirtschaft und die Umwelt bestimmt und dann je nach Klassifizierung verschiedene Maßnahmen vorsieht, die von der Ausrottung bis zur Verringerung des Risikos auf ein akzeptables Niveau reichen. Sie enthält auch wichtige Rückverfolgbarkeits- und Kontrollmechanismen. Derzeit wird die EU-Pflanzenschutzpolitik von der umfassenden und restriktiven [EU-Verordnung 2016/2031](#) über Maßnahmen zum Schutz gegen Pflanzenschädlinge dominiert, die Teil des Pakets mit Reformvorschlägen der Europäischen Kommission von 2013 über amtliche Kontrollen und Saatgutvermarktung war.

Ein System zur Risikoklassifizierung

Das System zur Risikoklassifizierung unterscheidet zwischen:

a) Quarantäneschädlinge der Union (UQS), die nicht hinnehmbare, wirtschaftliche, ökologische und soziale Auswirkungen haben und in der EU noch nicht existieren, so dass Maßnahmen zur Verhinderung ihrer Einschleppung durch Verbot und Ausrottung gerechtfertigt sind, insbesondere bei den als „prioritär“ oder in „Schutzgebieten“ aufgeführten Schädlingen. Diese sind in der [Durchführungsverordnung 2019/2072](#) der Kommission aufgelistet, einer sich ständig weiterentwickelnden Liste von Schädlingen, die regelmäßig geändert wird von 174 auf 186 Schädlinge, einschließlich der berüchtigten, durch die Amerikanische Rebzikade übertragenen „Flavescence dorée“, also achten Sie auf die neueste konsolidierte Fassung des Textes.

b) Unionsregulierte Nicht-Quarantäneschädlinge (UNQS), haben nicht hinnehmbare, wirtschaftliche (aber keine ökologischen oder sozialen) Auswirkungen und kommen bereits in der EU vor. Daher sind Maßnahmen zur Begrenzung der Reichweite des Schädlings durch die Bekämpfung der

Übertragungsvektoren zu rechtfertigen. Diese Schädlinge sind auch in der Verordnung 2019/2072 der Kommission aufgeführt, insbesondere in Anhang IV, in dem die Schädlinge aufgeführt sind, die als UNQS eingestuft werden und bei denen Saatgut der Übertragungsvektor ist. Der Text legt auch die Schwellenwerte für ihr Vorhandensein (in der Regel 0%) und die von den Unternehmen zu ergreifenden Maßnahmen zur Bekämpfung ihrer Verbreitung fest. Die Anzahl der UNQS ist in den Sektoren Zierpflanzen und Obst recht hoch, da hier mehr auf anderes Vermehrungsmaterial als Saatgut zurückgegriffen wird. Dieses ist viel anfälliger für Krankheiten, verglichen zum Beispiel mit Getreide, wo nur zwei UNQS für Roggensaatzgut aufgeführt sind.

Einige Organismen können weder ein Quarantäneschädling noch ein UNQS sein. Für das berüchtigte Tomato Brown Rugose Virus (auch bekannt als „Jordan-Virus“, das bei vielen Paprika- und Tomaten-Pflanzen zum Absterben führt) wurden beispielsweise in einer Durchführungsverordnung der Kommission (2020/1191) strenge Sofortmaßnahmen erlassen, die eine eindeutige Saatgut-Testung für alle Capsicum- und Solana-Samen, unabhängig von ihrer Herkunft, vorschreiben.

Stärkung von Vorsorge, Rückverfolgbarkeit und Kontrollmechanismen

Neben der Klassifizierung von Schädlingen beruht die EU-Verordnung auch auf den Grundsätzen der Vorsorge, Rückverfolgbarkeit und Kontrolle.

Demnach müssen alle **Unternehmer:innen** behördlich registriert werden, die beruflich mit dem Anpflanzen, Züchten, Erzeugen, Einführen, Vermarkten, Lagern oder Verarbeiten von Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen, einschließlich Saatgut, befasst und rechtlich dafür verantwortlich sind.

Alle Landwirt:innen gelten als solche, während Personen, die „außerhalb ihrer gewerblichen, unternehmerischen oder beruflichen Tätigkeit Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse für den Eigenbedarf“ erwerben, nicht registriert werden müssen. Einige Unternehmer:innen sind nicht nur im Rahmen der Pflanzenschutzverordnung registriert, sondern können auch „ermächtigt“ werden, die erforderlichen Pflanzengesundheitsdokumente auszustellen, die in der Vergangenheit traditionell von öffentlichen Behörden ausgestellt wurden.

Die Rückverfolgbarkeit wird außerdem durch die Ausstellung **amtlicher Dokumente** gewährleistet, die das Nichtvorhandensein aller regulierten Schädlinge bescheinigen, und zwar entweder durch ein „**Pflanzengesundheitszeugnis**“ für alle Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse, die von außerhalb der 27 Mitgliedstaaten in die EU eingeführt werden, oder durch „**Pflanzenpässe**“, die die Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse, die Vektoren von UNQS sind, auf ihrem Weg innerhalb der EU begleiten (und nicht nur, wenn sie vermarktet werden). In der Vergangenheit wurden beide traditionell von öffentlichen Behörden ausgestellt. Heute werden die meisten von ihnen von privaten Stellen ausgestellt, die zuvor von den Behörden dazu ermächtigt wurden und einer zusätzlichen Aufsicht unterliegen, da die Zahl der Dokumente mit der steigenden Zahl von Pflanzenpässen im Rahmen der neuen Regelung erheblich angewachsen ist.

Obwohl Pflanzenpässe grundsätzlich bei jeder Verbringung von Saatgut oder Pflanzen, die unter ein UNQS fallen, erforderlich sind, gibt es einige Ausnahmen von der Regel, wobei die wichtigste die **direkte Lieferung an Endverbraucher:innen** betrifft, für die die Verwendung von Pflanzenpässen nicht erforderlich ist, mit Ausnahme des sogenannten

„Fernabsatzes“ (Artikel 81 Verordnung 2016/2031).

Es gibt jedoch keine allgemeine Ausnahme, die es den Behörden erlaubt, die Anforderungen des Pflanzenpasses nicht auf die Verbringung von Saatgut zur Erhaltung genetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft anzuwenden, die direkt bedroht sind. Eine solche Ausnahme ist im Schweizer Pflanzenschutzgesetz in einem „besonderen Genehmigungsverfahren“ vorgesehen (Artikel 37 der [Schweizer Pflanzenschutzverordnung](#)).

Eine weitere **Kontrolle** erfolgt durch ein System von Inspektionen, die von den nationalen Behörden mindestens einmal pro Jahr auf den Feldern und in den Anlagen der registrierten Unternehmer:innen durchgeführt werden.

Es ist mit ziemlich wichtigen Archivierungspflichten für professionelle Unternehmen verbunden. Alle Unternehmer:innen müssen ein internes Nachverfolgungssystem einrichten, das sicherstellt, dass sie alle relevanten Dokumente und Maßnahmen im Zusammenhang mit den Pflanzenschutzvorschriften aufbewahren und suchen, von Aufzeichnungen über Lieferant:innen oder Empfänger:innen für jede Pflanze/jedes Saatgut bis hin zu Informationen über Pflanzenpässe.

Die Europäische Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU im Dezember 2021 einen [Bericht](#) über die Erfahrungen mit dem erweiterten Pflanzenpasssystem vorgelegt. In dem Bericht wird hervorgehoben, dass das System die EU wirksam vor Schadorganismen geschützt hat, da es das Bewusstsein und die Bereitschaft zum Schutz vor Ausbrüchen erhöht hat. Er räumt auch ein, dass die Maßnahmen aufwändig und schwierig sind, und verweist insbesondere auf die Bestimmungen über den Fernabsatz, bei deren Umsetzung es von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erhebliche Unterschiede gibt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ist jedoch keine umfassende Reform der EU-Pflanzenschutzvorschriften vorgesehen. Diese Vorschriften sind eng mit den EU-Rechtsvorschriften für das Inverkehrbringen von Saatgut verknüpft, die wiederum zusätzliche Qualitätskriterien für das Nichtvorhandensein von Schädlingen in vermarktetem Saatgut enthalten und derzeit einem umfassenden Reformprozess unterzogen werden.

2.3. Marktinstrumente: Rechte an geistigem Eigentum und Saatgutvermarktung

Neben der Erhaltung der biologischen Vielfalt und dem Schutz vor Umweltschäden, die durch Saatgut verursacht werden können, will die EU-Saatgutpolitik auch den freien Warenverkehr gemäß den EU-Gründungsverträgen gewährleisten.

So soll ein voll funktionsfähiger EU-Saatgutmarkt mit gemeinsamen Regeln geschaffen werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer:innen zu etablieren.

In diesem Zusammenhang wird Saatgut nicht als genetische Ressource betrachtet, die es zu bewahren oder zu schützen gilt, sondern vielmehr als Marktgut, das entweder reguliert werden muss, damit seine Qualität, Identität und Produktivität zu gewährleistet werden kann (Saatgutvermarktung/Inverkehrbringung von Saatgut), oder dessen Produktion und Entwicklung durch die Politik gefördert werden muss (geistiges Eigentum/Patente).

Obwohl es sich bei diesen politischen Maßnahmen um Marktinstrumente handelt, ist die Aufteilung der Zuständigkeiten recht komplex, da in der Europäischen Kommission die GD GESUNDHEIT sowohl für die UPOV (Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen – „Sortenschutz“) als auch für die Saatgutvermarktungsvorschriften zuständig ist (im selben Referat, das die Pflanzengesundheit verwaltet), und die GD GROW (Binnenmarkt, Industrie, Unternehmer:innen) sich mit Patenten befasst.

Auf der Ebene des Rates der EU befasst sich der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ (COMP) mit Patenten, während der Rat „Fischerei“ (AGRIFISH oder auch Agrarminister:innenrat) für die Saatgutverkehrsgesetzgebung und die UPOV zuständig ist.

Im Europäischen Parlament ist die Zuständigkeit zwischen dem Ausschuss für Binnenmarkt und Wettbewerbsfähigkeit IMCO (für Patente) und dem Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung COMAGRI (für Saatgutvermarktung und UPOV) aufgeteilt.



2.3.1. Rechte am geistigen Eigentum

Obwohl der Begriff des geistigen Eigentums auf das antike Griechenland zurückgeht und als Anerkennung für großen Intellekt und Erfindungsreichtum gilt, wurden im mittelalterlichen Europa ab dem 15. Jahrhundert Rechte an kreative oder erfinderische Tätigkeiten geknüpft. Mit den Gesetzen zum geistigen Eigentum sollen Anreize für die menschliche Kreativität und den Erfindungsreichtum geschaffen werden, indem denjenigen, die bestimmte Kriterien erfüllen, für einen bestimmten Zeitraum formell ein „Privileg“ gewährt wird, damit sie die Früchte ihrer Arbeit ernten können.

Es gibt verschiedene Arten von geistigem Eigentum, die indirekt mit Pflanzen und Saatgut verbunden werden können, wie z. B. Marken- oder Urheberrechtsschutz. Die beiden wichtigsten Titel, die sich auf die Vermehrung und Verwendung von Saatgut auswirken, stammen jedoch aus der Welt des **gewerblichen**

Eigentums: der Sortenschutz und die Patente. Bei den gewerblichen Schutzrechten handelt es sich um **exklusive Rechte zur Kontrolle der meisten, wenn nicht sogar nahezu aller weiteren Verwendungen des Produkts.**

Trotz ihrer negativen Monopolwirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit werden diese Eigentumstitel gewährt, um Anreize für Forschung und Entwicklung zu schaffen, indem sie die Chancen erhöhen, die in die Produktentwicklung getätigten Investitionen durch umfassende Kontrollmöglichkeiten (und die Erhebung von Lizenzgebühren) für einen begrenzten Zeitraum, in der Regel etwa 25 Jahre, zu amortisieren. Sie müssen formell beantragt und von einer Behörde erteilt werden. Diese prüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, um den Wirtschaftsteilnehmer:innen den mit einem Schutzrecht verbundenen Wettbewerbsvorteil zu gewähren.

MARKTINSTRUMENTE



GEISTIGES EIGENTUM

Ergebnis einer langfristigen Investition und eines innovativen Produkts, das durch ein Monopol (z.B. Patent) belohnt wird

INVERKEHRBRINGEN VON SAATGUT

Marktüter, die hinsichtlich Qualität, Identität und Produktivität reguliert werden

Internationale Instrumente

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtsschutzes begann in Europa bereits im 19. Jahrhundert, aber ein wichtiger Wendepunkt war die [Unterzeichnung des Europäischen Patentübereinkommens \(„EPÜ“\)](#) im Jahr 1973, das als verbindlicher internationaler Vertrag gemeinsame Anforderungen an die Patentierbarkeit in verschiedenen Ländern festlegt.

Von 16 Ländern bei der Unterzeichnung hat das EPÜ heute 38 unterzeichnende Staaten, darunter alle 27 EU-Mitglieder, aber auch Länder, wie das Vereinigte Königreich, die Schweiz oder die Türkei. Ganz wesentlich ist, dass mit dem EPÜ das **Europäische Patentamt (EPA)** in München, Deutschland, gegründet wurde: Es ist befugt, Patente zu erteilen, die in allen teilnehmenden Ländern anerkannt werden können. Patente werden auf Erfindungen erteilt, die neu sind, auf einer erfinderischen Tätigkeit beruhen und vom EPA gemäß dem EPÜ und seiner Ausführungsordnung gewerblich angewendet werden können. Das Ausschließlichkeitsrecht wird für 20 Jahre gewährt, wobei alle, die die Erfindung nutzen, eine Genehmigung zur Nutzung der Erfindung beantragen und Lizenzgebühren zahlen müssen, deren Höhe

von den Patentinhaber:innen frei festgelegt wird.

Diese Entwicklungen spiegeln sich auch in der Welt der Pflanzen wider.

Die europäischen Pflanzenzüchtungsunternehmen spielten eine Schlüsselrolle bei der Gründung des Verbandes zum Schutz von Pflanzenzüchtungen („UPOV“ – [Union for the Protection of Plant Varieties](#)) im Jahr 1961, einer internationalen Organisation, die damals nur 12 europäische Länder umfasste. Das internationale UPOV-Übereinkommen, das 1972, 1978 und zuletzt 1991 (als die UPOV 19 unterzeichnende Staaten umfasste) überarbeitet wurde, räumte den Züchter:innen schrittweise umfangreichere ausschließliche Rechte zur Kontrolle des Verkaufs, der Lagerung, des Nachbaus und der Vermehrung ihrer Sorte ein, wenn sie nachweisen konnten, dass ihre Sorte nicht nur neu, sondern auch unterscheidbar, homogen und beständig (distinct, uniform, stable – DUS) ist.

Die Rechte des geistigen Eigentums haben sich mit dem Aufkommen des internationalen Handelsrechts und insbesondere mit der Unterzeichnung des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums („TRIPS“ – Trade-

related Intellectual Property Rights) im Rahmen der Welthandelsorganisation im Jahr 1994 weltweit stark entwickelt.

Als verbindliches internationales Übereinkommen verpflichtet der TRIPS-Text die Länder, die der WTO beitreten wollen, anzuerkennen, dass Patente „für alle Erfindungen, seien es Erzeugnisse oder Verfahren, auf allen Gebieten der Technik erhältlich sind, sofern sie neu sind, auf einer erfinderischen Tätigkeit beruhen und gewerblich anwendbar sind“ ([Artikel 27](#)).

Die Länder können nach wie vor Pflanzen, Tiere und im Wesentlichen biologische Verfahren aus der Welt der Patente ausschließen, müssen aber Patente auf Mikroorganismen und nicht-biologische oder mikrobiologische Verfahren zulassen.

Darüber hinaus müssen sie den Schutz von Pflanzensorten vorsehen, entweder durch Patente oder durch ein System sui generis. Obwohl dieses System flexibler gestaltet werden kann, wurde die UPOV-Struktur mit großem Nachdruck als Schlüssel für die Einhaltung des TRIPS-Übereinkommens durch die Länder dargestellt.

Dies führte dazu, dass die UPOV-Mitgliedschaft auf den heutigen Stand von 78 Staaten angewachsen ist.



EU-Instrumente

In Bezug auf den **Sortenschutz** setzt die Verordnung 2100/94 ([EU-Sortenschutzverordnung](#)) die Akte von 1991 des UPOV-Übereinkommens auf EU-Ebene um, auch wenn einige EU-Mitgliedstaaten wie Italien und Portugal nur die Akte von 1978 des UPOV-Übereinkommens ratifiziert haben, während andere wie Zypern, Griechenland, Malta und Luxemburg nicht Mitglied der UPOV sind. Auch wenn diese Länder keine nationalen Sortenschutzämter haben, die diese Titel erteilen, sind die nach der EU-Sortenschutzverordnung erteilten Titel dennoch in allen EU-Mitgliedstaaten gültig.

Die EU-Sortenschutztitel werden von einer EU-Agentur, dem **Gemeinschaftlichen Sortenamt** (CPVO – Community Plant Variety Office), mit Sitz in Angers, Frankreich, erteilt. In Anlehnung an das UPOV-Übereinkommen von 1991 gilt eine Sorte in der EU nur dann als neu, wenn sie innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht auf dem EU-Saatgutmarkt verkauft wurde, unabhängig davon, ob sie zuvor in der Natur oder auf den Feldern der Landwirt:innen vorkam. Das CPVO führt die DUS-Prüfung der Sorten, für die der Schutz beantragt wird, offiziell durch. Es stützt sich dabei auf die UPOV-Protokolle für die Sortenprüfung, die in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden aller UPOV-Vertragsstaaten, einschließlich derjenigen außerhalb der EU, entwickelt wurden. Nach der Erteilung ist der ausschließliche Titel 25 Jahre lang gültig und erlaubt es den Rechtsinhaber:innen, die Nutzung geschützter Sorten zu verweigern und/oder die Zahlung von Lizenzgebühren für deren Erzeugung, Vermehrung, Verkauf, Einfuhr, Ausfuhr und La-

gerung zu verlangen. Diese Vorrechte erstrecken sich auch auf Sorten, die im Wesentlichen von einer geschützten Sorte abgeleitet wurden. Während die geschützte Sorte für Forschungs- und Züchtungszwecke frei verwendet werden kann, ist für ihre Vermehrung in landwirtschaftlichen Betrieben eine Lizenzgebühr zu entrichten, außer in bestimmten begrenzten Fällen, die in der [Verordnung 1768/95](#) der Kommission zur Umsetzung der sogenannten „landwirtschaftlichen Ausnahme“ der CPVO-Vorschriften aufgeführt sind.

Der im November 2020 angenommene EU-Aktionsplan für geistiges Eigentum sieht eine „Aktualisierung des Schutzes des geistigen Eigentums“ vor, wobei das System zum Schutz von Pflanzensorten verbessert werden soll.

Der Plan deutet somit auf eine gezielte Reform der EU-Sortenschutzvorschriften ab 2023 hin, auch wenn bei dem Dossier nun erhebliche Verzögerungen zu erwarten sind.

In Bezug auf Patente ist die Situation komplexer, da es eine internationale Organisation, das EPA, gibt. Dieses ist von der Europäischen Union unabhängig, sie haben aber enge Verbindungen zueinander. Die Ausführungsordnung des EPÜ, in die die „Rechtsprechung“ des internen Beschwerdeverfahrens des EPA eingeflossen ist, enthält auch den vollständigen Wortlaut eines EU-Rechtsinstruments, der Richtlinie 98/44 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen („[EU-Biotech-Richtlinie](#)“). Das bedeutet, dass sich das EPA bei der Entscheidung über die Erteilung eines Patents an das EU-Recht hält, obwohl das EPA formal weder eine EU-Institution noch –Organ ist.

Ausnahmen von der Patentierbarkeit in Bezug auf Pflanzensorten und im Wesentlichen biologische Verfahren bestehen und sind im EPA-System ziemlich stark ausgeprägt, auch wenn es nach einem allgemeinen Grundsatz der Patentierbarkeit für Erfindungen im Bereich der Pflanzenbiotechnologie arbeitet.

Während Pflanzenselektion und –kreuzung allein keinen Patentschutz begründen können, kann die Einbeziehung eines „technischen Schritts“ die Tür zum Monopol öffnen, entweder für ein erfinderisches Verfahren (in Verbindung mit der Entwicklung einer Sorte) oder für das Produkt eines solchen Verfahrens (z. B. Pflanzenmerkmale, die nicht auf eine einzelne Pflanzensorte beschränkt sind). Die Patentprüfer:innen des EPA prüfen, ob die Patentanmeldung alle Voraussetzungen für die Patentierbarkeit erfüllt, und gegen die Entscheidung können Dritte bei den internen Streitbeilegungsstellen, den sogenannten Beschwerdekammern, Einspruch erheben.

Nach der Patenterteilung bestimmen die nationalen Patentgesetze den Umfang des Schutzes, den das Patent den Erfinder:innen gewährt, unabhängig davon, ob der Titel von den nationalen Patentämtern oder vom EPA erteilt wird.

Die EU-Biotech-Richtlinie, die in nationales EU-Patentrecht umgesetzt werden muss, befürwortet einen starken und absoluten Patentschutz mit weitreichenden Vorrechten. Sie schränkt diese Vorrechte jedoch ein und erlaubt unter bestimmten Bedingungen die Nutzung der patentierten Erfindung für Forschungs- und Landwirtschaftszwecke.

Die komplexen Verflechtungen zwischen der EU-Gesetzgebung und der weiteren Welt des EPA ha-

ben sich mit dem neuen Einheitspatentsystem, das mit Juni 2023 in Kraft tritt, noch verstärkt.

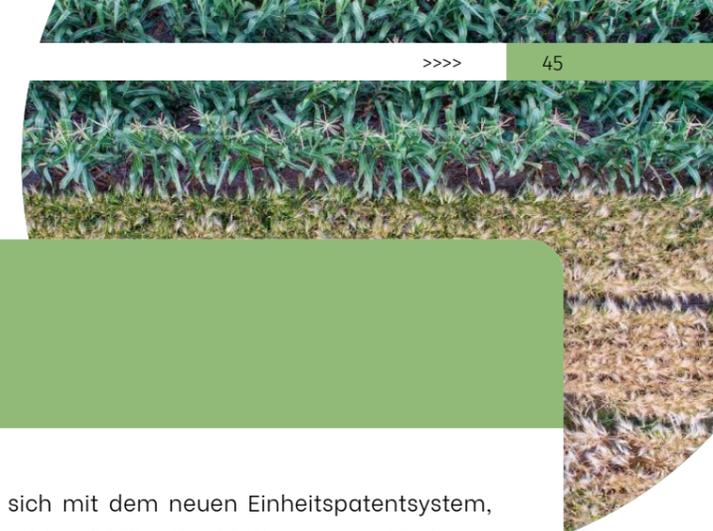
Das [Übereinkommen](#) über ein einheitliches Patentgericht (EPG), ein internationales Übereinkommen zwischen 17 EU-Mitgliedstaaten (zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts), die ihre Zusammenarbeit in Patentangelegenheiten verbessern wollen, wurde 2013 unterzeichnet, brauchte aber zehn Jahre, um seine Wirkung zu entfalten. Das Abkommen geht Hand in Hand mit zwei EU-Verordnungen, einer zur Schaffung eines europäischen Patents mit einheitlicher Wirkung ([EU-Verordnung 1257/2012](#)) und einer zur Übersetzungsregelung ([EU-Verordnung 1260/2012](#)).

Das EPG-System ändert weder die Patentierbarkeit von lebenden Organismen noch die Rolle des EPA in der Phase der Patenterteilung.

Es stärkt den Schutz europäischer Patente, der in allen EPG-Ländern einheitlich angewendet wird, und verlagert die Nichtigkeits- und Verletzungsverfahren von den nationalen Gerichten auf das neu geschaffene Gericht und seine verschiedenen Abteilungen (zu denen auch eine Abteilung für Biowissenschaften in München gehört).

Sowohl der Sortenschutz als auch Patente können für dieselbe Pflanzensorte und ihr Saatgut bestehen, wobei beide die Möglichkeit, die Sorte für den Anbau oder die Züchtung zu nutzen, unterschiedlich einschränken.

Diese beiden Eigentumstitel können dazu führen, dass spätere Nutzer:innen (z. B. Landwirt:innen oder Saatguterhalter:innen) für die Verwendung desselben Saatguts bei verschiedenen Stellen eine Genehmigung beantragen (und im Allgemeinen Lizenzgebühren zahlen) müssen.



2.3.2. Regeln für das Inverkehrbringen von Saatgut

Hintergründe und Ziele politischer Maßnahmen

Die EU-Rechtsvorschriften für die Vermarktung von Saatgut wurden in den 1960er Jahren entwickelt, um die **Identität, Qualität und Produktivität von Saatgut** für die Bedürfnisse und Interessen der Agrarindustrie sicherzustellen.

Da die Landwirt:innen keinen Zugang zu Informationen über das Saatgut hatten, das sie kauften, bevor sie es anbauten, schützten die Behörden sie, indem sie die Identität und Qualität des Saatguts kontrollierten, bevor es an die Landwirt:innen verkauft wurde.

Die Rechtsvorschriften für die Saatgutvermarktung wurden auch entwickelt, um die Produktion vor dem Hintergrund der Unterproduktion anzukurbeln. Sie stützten sich auf bestehende nationale und internationale Sortenschutzgesetze und zielten darauf ab, den internationalen Handel durch gemeinsame Normen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu erleichtern.

Ab den 1990er Jahren änderte sich der politische Diskurs leicht, nämlich mit der Verabschiedung der Biodiversitätskonvention (CBD) und später des ITPGRFA und der Einbeziehung von **Belangen der biologischen Vielfalt** in eine Gesetzgebung, die nicht dem Umweltschutz, sondern der Regulierung des Saatgutmarktes diene.

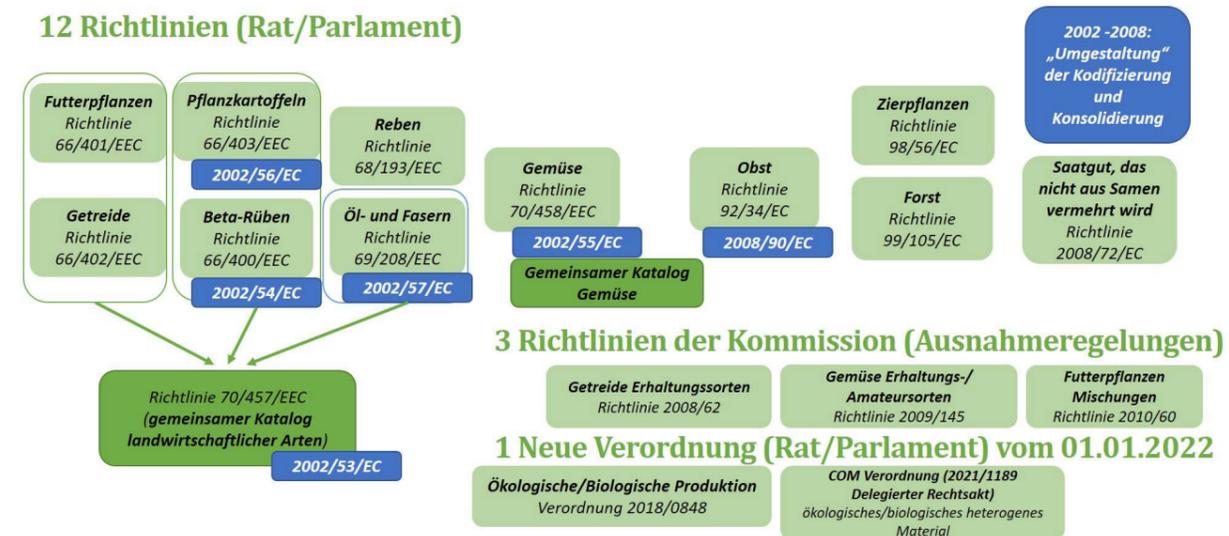
Die EU-Gesetzgeber:innen führten das Ziel der Erhaltung der biologischen Vielfalt zum ersten Mal im Jahr 2008 als Handlungsmotivation an, als sie den Saatgutmarkt für Erhaltungs- und Amateursorten öffneten (wie weiter unten erläutert wird).

Die Politik zielte darauf ab, Pflanzensorten, die nur in kleinem Maßstab ausgetauscht werden konnten, durch den Zugang zum Markt in größerem Umfang nutzen zu können und so die Gefahr des Verlustes dieser Sorten zu verringern.

In ihrer **„Farm to Fork Strategie“** (dt. Vom Hof auf den Tisch) hat die Europäische Kommission 2020 ausdrücklich anerkannt, dass die Regeln für die Saatgutvermarktung angesichts des angekündigten Übergangs zu nachhaltigeren Lebensmittelsystemen reformiert werden müssen. Die Kommission argumentiert: „Nachhaltige Lebensmittelsysteme fußen auch auf Saatgutsicherheit und -vielfalt.“

Die Landwirte (sic!) müssen Zugang zu einer Auswahl hochwertigen Saatguts für Pflanzensorten haben, die dem Druck des Klimawandels standhalten. Die Kommission wird Maßnahmen ergreifen, um die Registrierung von Saatgutsorten, auch von solchen für den ökologischen Landbau, zu vereinfachen und den Marktzugang für traditionelle und an die Verhältnisse vor Ort angepasste Sorten zu erleichtern.“

Die wichtigsten Bestimmungen des EU-Saatgutrechts



Die Ziele der EU-Vorschriften zum Inverkehrbringen von Saatgut wurden schrittweise angepasst, um den Grundsätzen und Verpflichtungen aus dem internationalen Umweltrecht Rechnung zu tragen. Dennoch werden im Rahmen dieser Politik weiterhin ausschließlich Marktinstrumente eingesetzt, so, wie es ursprünglich vorgesehen war.

Das EU-Saatgutrecht wird hauptsächlich durch zwölf verschiedene Richtlinien auf EU-Ebene (EU-Saatgutrichtlinien) geregelt, die jeweils die Bedingungen festlegen, unter denen Saatgut einer spezifischen Sorte von einer bestimmten Kulturart in der EU in Verkehr gebracht werden kann. Die Richtlinien müssen auf nationaler Ebene umgesetzt werden, was bedeutet, dass es in der EU effektiv 27 verschiedene Saatgutvermarktungsregelungen gibt, die sich aufgrund der verschiedenen nationalen Gesetze erheblich voneinander unterscheiden.

EU-Saatgutrichtlinien:

Richtlinie 66/400/EEC des Rates, jetzt geändert in [Richtlinie 2002/54](#) (Beta-Rübensaatgut), [Richtlinie 66/401/EEC](#) (Futterpflanzensaatgut), [Richtlinie 66/402/EEC](#) (Getreidesaatgut), [Richtlinie 66/403/EEC](#) modifiée en [Richtlinie 2002/56](#) (Pflanzkartoffeln), [Richtlinie 68/193/EEC](#) (Rebe), [Richtlinie 69/208/EEC](#) modifiée en [Richtlinie 2002/57](#) (Saatgut von Öl- und Faserpflanzen), [Richtlinie 70/457/EEC](#) modifiée en [Richtlinie 2002/55](#) (Gemüsesaatgut), [Richtlinie 98/56](#) (Zierpflanzen), [Richtlinie 99/105](#) (forstliches Vermehrungsgut), [Richtlinie 2002/53/EEC](#) (landwirtschaftliche Pflanzensorten des gemeinsamen Sortenkatalogs), [Richtlinie 2008/72](#) (Gemüsevermehrungsmaterial und Gemüsepflanzgut) und [Richtlinie 2008/90/EC](#) (Vermehrungsmaterial von Obst).





EU-RICHTLINIEN ZUM INVERKEHRBRINGEN VON SAATGUT

Der Grundgedanke der Gesetzgebung besteht darin, dass nur Qualitätssaatgut von registrierten Sorten in der EU offiziell vermarktet werden darf. Daher muss es mit einem amtlichen Etikett versehen und gesichert verschlossen sein.

Sowohl die Registrierung als auch die Kontrolle der Saatgutqualität durch die Behörden erfolgen vor dem Inverkehrbringen des Saatguts.

Um in eine nationale Liste oder einen Katalog eingetragen zu werden, muss eine Pflanzensorte als Faustregel unterscheidbar, homogen und beständig (DUS) sein, was den Kriterien für die Erteilung des Sortenschutzes entspricht.

Die DUS-Prüfungen werden nach Protokollen und Kriterien durchgeführt, die vom Gemeinschaftlichen Sortenamts (in Übereinstimmung mit der UPOV) festgelegt wurden, das für die Erteilung eines Titels des geistigen Eigentums und nicht für den Zugang zum Markt zuständig ist. Es gibt Ausnahmen von dieser allgemeinen Regel bei den verschiedenen regulierten Pflanzenarten. So ist es interessant zu wissen, dass der Zierpflanzensektor aufgrund der großen Marktvielfalt eher auf die Eintragung von Marktteilnehmer:innen als auf die Eintragung von Sorten angewiesen ist, während Obstmaterial einem Sorteninformationssystem unterliegt, das lockerer ist als die für die meisten Pflanzenarten geltende allgemeine Regelung. Bei landwirtschaftlichen Nutzpflanzenarten müssen die Antragsteller:innen/Züchter:innen außerdem nachweisen, dass ihre Sorte einen Wert für Anbau und Nutzung hat, d. h. dass sie im Vergleich zu bereits vermarkteten Sorten einen Mehrwert bietet (VCU-Test).

Die Sortenregistrierung ist eine sehr kostspielige Angelegenheit, angefangen bei den Verwaltungsge-

bühren bis hin zu den Kosten für die technischen Versuche, die allein für die amtliche Prüfung zwischen 2.000 und 12.000 EUR (je nach Art) liegen, deren Durchführung Jahre dauert und erhebliche öffentliche Investitionen in Bezug auf Logistik und Infrastruktur erfordert.

Theoretisch sollten alle eingetragenen Sorten auf dem gemeinsamen Saatgutmarkt der EU zum Verkauf angeboten werden, doch ist dies in der Praxis nicht immer der Fall. Sobald ihre Sorte eingetragen ist, müssen die Züchter:innen von national gelisteten Sorten jährliche Gebühren zahlen, um ihre Sorten weiterhin in der Liste zu führen, und alle zehn Jahre eine Erneuerung der Liste beantragen, um zu vermeiden, dass Sorten eingetragen werden, die nicht mehr auf dem gemeinsamen Markt der EU zu finden sind.

Sorten, die die Prüfungen bestehen, werden in den nationalen Katalog des EU-Mitgliedstaates eingetragen, in dem die Lieferant:innen/Züchter:innen den Antrag gestellt haben. Mit den EU-Saatgutrichtlinien wurden zwei gemeinsame Kataloge eingeführt, einer für Gemüsearten und einer für landwirtschaftliche Kulturarten, sowie eine offizielle EU-Liste für Obstarten. In diesen Fällen gewährt die Eintragung einer Sorte in den nationalen Katalog/die Liste in einem EU-Mitgliedstaat den Zugang zum Markt aller EU-Mitgliedstaaten. Die EU-Sortendatenbank wird von der Europäischen Kommission verwaltet. Sie ist online verfügbar. Zum einen in Form [eigenständiger Dokumente](#) für Gemüsearten und zum anderen in einem durchsuchbaren Format im EU-Sortenschutzsystem „[Common Catalogue Information System](#)“.

Letzteres wurde kürzlich erweitert und ermöglicht nun die Verwendung verschiedener Suchkriterien. Die vom Gemeinschaftlichen Sortenamts unterhaltene [Datenbank](#) bietet weitere Einblicke nicht nur in ge-

schützte Sorten, sondern auch in frühere und derzeit eingetragene Sorten, die nach Erstellung eines Profils kostenlos zur Verfügung stehen. Der CPVO Variety Finder zeigt, dass derzeit insgesamt 130.000 Sorten in den nationalen Listen aller EU-Mitgliedstaaten für alle regulierten Pflanzenarten eingetragen sind, unabhängig davon, ob es sich um landwirtschaftliche, Gemüse- oder Obstarten handelt (wobei mehr als 20.000 für Gemüse und fast 30.000 für landwirtschaftliche Pflanzenarten eingetragen sind). Das gesamte gelistete Obstmaterial wird im [Informationssystem der Kommission für Obstvermehrungsmaterial \(FRUMATIS\)](#) erfasst, das 1083 Einträge aus den nationalen Listen zusammenfasst. Es wird davon ausgegangen, dass alle eingetragenen Pflanzensorten in Bezug auf die innerartliche Vielfalt nahe beieinanderliegen, und es wird immer schwieriger, sie voneinander zu unterscheiden, was zur Aufnahme immer detaillierterer Kriterien zur Unterscheidung ihrer Form oder Merkmale führt.

Saatgut von eingetragenen Sorten darf grundsätzlich nicht in den Verkehr gebracht werden, ohne nach den in den EU-Saatgutrichtlinien und den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Qualitätskriterien zertifiziert zu sein. Einige Qualitätskriterien, wie z. B. der Feuchtigkeitsgehalt oder das Nichtvorhandensein von Schädlingen, sind nicht direkt mit der Zertifizierung von Saatgutpartien verbunden, während die strengeren Kriterien in Bezug auf die Isolationsabstände (zur Wahrung der Identität) dies sind.

Die Anforderungen an die Zertifizierung von Saatgutpartien sind im Gemüsesaatgutsektor weniger streng, wo Standardsaatgut vorbehaltlich der Kontrollen nach dem Inverkehrbringen durch Behörden oder Agenturen verkauft werden kann.

Die EU-Saatgutrichtlinien enthalten auch Vorschriften für die Verpackung von Saatgut, die im Allgemeinen einen amtlichen Verschluss vorschreiben, sowie Vorschriften für die Kennzeichnung, die im Allgemeinen auf einem amtlichen Etikett beruhen, manchmal mit Ausnahmen für Kleinpackungen.

Die EU-Saatgutrichtlinien gelten nur für eine begrenzte Anzahl von Kulturpflanzenarten, die in den Rechtstexten selbst ausdrücklich aufgeführt sind (obwohl die Mitgliedstaaten beschließen können, mehr oder weniger von ihnen zu regeln). Sie gelten auch nur für das „Inverkehrbringen“ von Saatgut, das in den meisten EU-Saatgutrichtlinien als „Verkauf [...] von Saatgut an Dritte, entgeltlich oder unentgeltlich, zum Zwecke der kommerziellen Nutzung“ definiert wird. Folglich gilt „der Handel mit Saatgut, der nicht auf die kommerzielle Nutzung der Sorte abzielt [...], nicht als Inverkehrbringen“. Dieser Begriff war Gegenstand langer Debatten auf nationaler Ebene, die zu sehr unterschiedlichen Auslegungen geführt haben. In Dänemark haben die Behörden Anweisungen für die nichtkommerzielle Verwendung von Saatgut herausgegeben und klargestellt, dass die Saatgutgesetze nur das Inverkehrbringen von Saatgut für die landwirtschaftliche und gartenbauliche Erzeugung, d. h. die kommerzielle Erzeugung, regeln (für weitere Informationen wurde von verschiedenen Saatguterhaltungsorganisationen in der Region eine [vergleichende Analyse](#) durchgeführt).

In Frankreich ist es nun möglich, Saatgut von gemeinfreien Sorten, die in keinem offiziellen nationalen oder EU-Katalog eingetragen sind, direkt an nichtgewerbliche Nutzer:innen zu verkaufen ([Gesetz Nr. 2020-699](#) vom 10. Juni 2020 über die Transparenz der Informationen über landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel).

RICHTLINIEN DER KOMMISSION: Ausnahmeregelungen



Ergänzt wurde dieses Bild durch drei Richtlinien der Kommission, die auf der Grundlage einer Befugnisübertragung durch den Rat der EU und das Europäische Parlament (die in den wichtigsten EU-Richtlinien zu finden ist) die nachteiligen Auswirkungen der EU-Saatgutgesetzgebung auf die biologische Vielfalt ausgleichen sollten. Nach einem ersten Versuch Ende der 1990er Jahre wurden diese Ausnahmeregelungen Ende 2000 wegen mangelnder Akzeptanz überarbeitet und erlaubten das Inverkehrbringen von Saatgut von Erhaltungs- und Amateursorten sowie von Futtermischungen unter einer anderen (jedoch sehr ähnlichen) Regelung.

Erhaltungszüchtungen werden als Landsorten definiert, die von genetischer Erosion bedroht sind und in einem Verfahren registriert werden müssen, das vom Hauptverfahren zwar abweicht, sich aber nicht grundlegend davon unterscheidet ([Richtlinie 2008/62/EG](#) der Kommission vom 20. Juni 2008 für landwirtschaftliche Landsorten und [Richtlinie 2009/145/EG](#) der Kommission vom 26. November 2009, die bestimmte Ausnahmen vorsieht, für die Zulassung von Gemüsesorten).

Größtenteils wird es sogar den nationalen Behörden selbst überlassen, die Anpassung der DUS-Kriterien für die Registrierung der Erhaltungssorten vorzunehmen.

Darüber hinaus werden erhebliche Beschränkungen für das Inverkehrbringen von Saatgut von Erhaltungssorten festgelegt, das in der Ursprungsregion der Landrassen verbleiben muss und „die Menge, die benötigt wird, um eine Fläche von 100 ha einzusäen“ oder 0,5 % des in dem Land für dieselbe Art verwendeten Saatguts nicht überschreiten darf.

Diese Vermarktungsregelung war in der EU ungleich erfolgreich: Auf Schweden und Italien entfällt mit jeweils 76 Sorten fast die Hälfte der 402 derzeit im Gemeinsamen Sortenkatalog der EU eingetragenen landwirtschaftlichen Erhaltungszüchtungen, während in Ländern wie den Niederlanden (8 Erhaltungszüchtungen), Kroatien (3), Ungarn (1), Belgien (1) oder Dänemark (0) keine oder nur sehr wenige Sorten eingetragen wurden. Auch bei den 189 EU-Gemüseerhaltungssorten ergibt sich ein recht ungleiches Bild: Die Eintragungen aus Spanien (58) und Italien (44) machen mehr als die Hälfte der marktfähigen Sorten aus, was im Vergleich zu Frankreich (8), Deutschland (6), Belgien (2) oder Österreich (0) erschreckend ist.

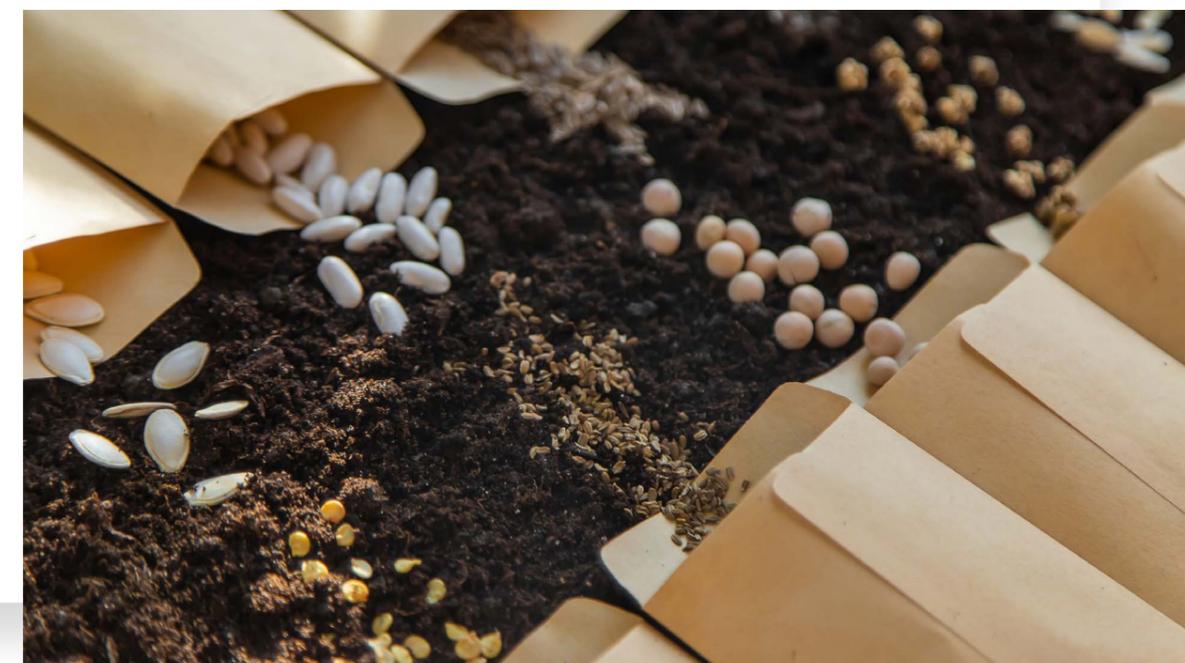
In diesen Ländern wird die zweite Ausnahmeregelung, die es für Gemüse gibt, im Allgemeinen häufiger verwendet. **Amateur-Gemüsesorten** haben keinen intrinsischen Wert für die kommerzielle Pflanzenproduktion und wurden unter besonderen Bedingungen

entwickelt ([Richtlinie 2009/145/EG](#) der Kommission). Sie sind weder von genetischer Erosion bedroht noch auf ein Herkunftsgebiet beschränkt, sondern werden nur für den Verkauf von Saatgut in Kleinpackungen zugelassen. Diese Kategorie ist der größte Erfolg der EU-Politik mit 812 Sorten, die im gesamten Gemeinsamen Markt der EU vermarktet werden können, wobei der Anteil in Ländern wie Frankreich (295) oder Österreich (139) wiederum recht hoch ist.

In verschiedenen europäisch und national finanzierten Forschungsprojekten wurden partizipative Ansätze für die Pflanzenzüchtung entwickelt und Forscher:innen und Landwirt:innen zusammengebracht, um Pflanzenpopulationen und Saatgutvielfalt zu erforschen. Darauf aufbauend wurden neue Wege zur Diversifizierung des Saatgutmarktes erkundet.

In Ausübung der ihr durch die EU-Saatgutrichtlinien vor vielen Jahren übertragenen Befugnisse, startete

die Europäische Kommission 2014 einen zeitlich **befristeten Versuch zu Getreidepopulationen** ([Durchführungsbeschluss 2014/150/EU](#) der EU-Kommission), um die Vermarktung von nicht zertifiziertem Saatgut aus angemeldeten, uneinheitlichen Populationen von Weizen, Gerste, Hafer und Mais zu ermöglichen. Der Versuch wurde in sechs EU-Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Italien, Frankreich, Dänemark, Deutschland, Niederlande) durchgeführt. Der [Abschlussbericht](#) war hinsichtlich der Leistung der Populationen nicht sehr optimistisch (mit Ausnahme der Ergebnisse im Vereinigten Königreich bei Wakelyns-Weizen), hob jedoch hervor, dass diese verschiedenen Populationen anhand morphologischer Merkmale und statistischer Analysen identifiziert werden können, wobei die Rückverfolgbarkeit durch die Aufbewahrung von Dokumenten gewährleistet ist.





EU-BIO-VERORDNUNG

Diese Elemente flossen direkt in die letzte große Änderung der EU-Regelungen ein, die Saatgut betreffen, und zwar durch die Annahme der neuen [EU-Bio-Verordnung 2018/848](#) im Mai 2018.

Dieser verbindliche Text mit unmittelbarer Wirkung ermöglicht die Vermarktung von Standardsaatgut aus „ökologischem/biologischem heterogenem Material“ auf der Grundlage einer Notifizierung, die die Merkmale und den Werdegang des Materials bei allen regulierten Kulturarten beschreibt, ohne offizielle Registrierung oder Zertifizierung der Saatgutpartie. Alle Einzelheiten des Verfahrens finden sich in der delegierten [Verordnung 2021/1189](#) der Kommission, die auch angepasste Vorschriften für die Verpackung, Kennzeichnung und Erhaltung enthält und in einer speziellen [Broschüre](#) ausführlich erläutert wird. Auf der Grundlage der Präambel der EU-Bio-Verord-

nung wurden auch zwei befristete Versuche im Rahmen der EU-Saatgutrichtlinien gestartet, um die Registrierung von „für den ökologischen/biologischen Landbau geeigneten Bio-Sorten“ zu ermöglichen, die am 1. Juli 2023 für eine begrenzte Anzahl von Arten beginnen sollen: Gerste, Mais, Roggen und Weizen durch die Durchführungsrichtlinie (EU) 2022/1647 der Kommission sowie Karotten und Kohlrabi für durch die Durchführungsrichtlinie (EU) 2022/1648 der Kommission. Beide Texte listen die Bedingungen auf, die biologische Sorten in Bezug auf die DUS-Prüfungen erfüllen müssen, wobei der Schwerpunkt auf den Elementen und Anforderungen liegt, von denen diese Sorten abweichen können.

Die Richtlinien der Kommission legen außerdem ein jährliches Berichtssystem für die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2030 über die Anzahl der Anträge und die Ergebnisse der DUS-Prüfungen für biologische Sorten fest.



Auf dem Weg zu einer (neuen) Reform

Am selben Tag, an dem er die Europäische Kommission aufforderte, 2019 eine Studie über NGT vorzulegen, forderte der Rat der EU auch Maßnahmen in Bezug auf die Vorschriften zum Inverkehrbringen von Saatgut.

Das war nicht der erste Versuch, letztere zu überarbeiten.

Die Kommission hatte dem Europäischen Parlament und dem Rat bereits im Mai 2013 einen Vorschlag zur Prüfung vorgelegt, der auf Studien und Folgenabschätzungen aufbaute, die seit 2008 durchgeführt worden waren.

Der [Vorschlag 2013/0137](#) der darauf abzielte, alle verschiedenen Richtlinien in einer einzigen EU-Verordnung zusammenzufassen, wurde aber bereits im Februar 2014 vom Europäischen Parlament abgelehnt, weil er einen „Einheitsansatz“ verfolgte, die Befugnisse auf private Akteure und das CPVO ausdehnte, viele Befugnisse an die Europäische Kommission übertrug (was den Text zu einer „Black Box“ machte, die es abzusegnen galt) und weil er die Erhaltung der biologischen Vielfalt in Landwirtschaft und Gartenbau nicht erleichterte und förderte.

Den zweiten Versuch einer Reform unternahm die Europäische Kommission im April 2021 mit der Veröffentlichung ihres Arbeitsdokuments, in dem sie auf der Grundlage einer von einem externen Beratungsunternehmen durchgeführten Studie feststellte, dass die Rechtsvorschriften nicht geeignet waren, die Ziele des Europäischen Green Deal und der Farm to Fork-Strategie zu erreichen. Die anfängliche Folgenabschätzung (d. h. ein kurzer Fahrplan, in dem die Gründe für die geplanten EU-Rechtssetzungsmaßnahmen erläutert werden) wurde kurz darauf veröffentlicht und gab den Anstoß zu einer umfassenderen Arbeit, zur vollständigen Bewertung der Auswirkungen der verschiedenen geplanten politischen Optionen.

Während sich der Prozess 2013 stark auf verfahrenstechnische Elemente und die Aufteilung der Zuständigkeiten konzentrierte, scheinen dieses Mal Flexibilität und Nachhaltigkeit im Vordergrund zu stehen. Nachdem sich der Vorschlag der Europäischen Kommission einige Male verzögert hat, wird er nun für Anfang Juli 2023 erwartet, womit die internen Verfahren sowohl des Europäischen Parlaments als auch des Rates der EU durch ihre zuständigen Gremien eingeleitet werden.



FACHBEGRIFFE & ABKÜRZUNGEN

A. Europäische Institutionen

AGRIFISH/AGRARMINISTER:INNENRAT: Zusammensetzung des Rates der EU mit Zuständigkeiten, die hauptsächlich die Landwirtschafts- und Fischereipolitik betreffen

ASTV /COREPER: Ausschuss der Ständigen Vertreter

COMAGRI: Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments

COMENVI: Ausschuss für Umweltfragen des Europäischen Parlaments, Botschafter:innen der EU-Mitgliedsstaaten in Brüssel, die die Arbeit des Rates der EU als Ko-Gesetzgeber:innen verfolgen und vorbereiten sollen.

DR (DA): Delegierter Rechtsakt der Kommission: Richtlinie oder Verordnung der Kommission, die im Rahmen einer Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen durch das Europäische Parlament und den Rat der EU in einer EU-Richtlinie oder -Verordnung angenommen wurde.

DFR (engl. IA): Durchführungsverordnung der Kommission: Richtlinie oder Verordnung der Kommission, die eine EU-Richtlinie oder -Verordnung umsetzt.

EP: Europäisches Parlament: Ko-Gesetzgeber der Europäischen Union, dessen Kompetenzen im Laufe der Geschichte der europäischen Institutionen stetig gewachsen sind.

EU-RICHTLINIE: Vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU verabschiedetes europäisches Rechtsinstrument, das aufgrund seines flexiblen Charakters in nationales Recht umgesetzt werden muss.

EU-VERORDNUNG: Vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU verabschiedetes europäisches Rechtsinstrument, das unmittelbare Wirkung im gesamten Hoheitsgebiet hat (seine Rechte und Pflichten gelten unmittelbar für alle natürlichen und juristischen Personen der EU).

FOLGENABSCHÄTZUNG: Verfahren gemäß den „Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung“ der Europäischen Kommission, die die Auswirkungen eines Legislativvorschlages unter Berücksichtigung verschiedener politischer Optionen bewerten und nachteilige Auswirkungen entsprechend anpassen möchte.

GD: Generaldirektion der Europäischen Kommission, Thematische Abteilungen innerhalb der Europäischen Kommission, die mit den Ministerien auf nationaler Ebene vergleichbar sind und nach den Vorgaben des Kollegiums der Kommissare handeln. Gängig ist auch die englische oder französische Variante „DG“.

KOMITOLOGIE/AUSSCHUSSWESEN: Verfahren, das es den EU-Mitgliedstaaten (Rat der EU) ermöglicht, die Arbeit der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Umsetzung der verabschiedeten EU-Rechtsvorschriften zu überwachen, in der Regel durch die Einrichtung von Expertengruppen oder technischen Ausschüssen, in denen nationale Experten sitzen.

MdEP: Mitglied des Europäischen Parlaments, Alle 5 Jahre direkt über nationale Listen gewählt.

TRIOLOG: Dreiseitiges Treffen zwischen den beiden europäischen Ko-Gesetzgebern, dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU, sowie der Europäischen Kommission, um eine gemeinsame Basis zwischen dem Vorschlag der Kommission, dem Standpunkt des Rates und dem Bericht des Parlaments zu dem Vorschlag zu finden. Wenn die Verhandlungen zu einem Kompromisstext führen, muss dieser nach den internen Regeln des Ko-Gesetzgebers abgestimmt werden, um angenommen zu werden.

B. Gesetze zu Saatgut

ERHALTUNG DER BIODIVERSITÄT

ABS: (engl. Access and Benefit Sharing) Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechter Vorteilsausgleich

CBD: (engl. Convention on Biological Diversity) Übereinkommen über die biologische Vielfalt/Biodiversitätskonvention

COP: Konferenz der Vertragsparteien eines internationalen Übereinkommens, auf der alle Unterzeichnerstaaten (und Beobachter) alle ein bis zwei Jahre zusammenkommen, um über dessen Umsetzung zu beraten

DSI: Digitale Sequenzinformation

FAO: Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

ITPGRFA: Internationaler Vertrag für pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft

MAT: (engl. Mutually agreed terms) – Einvernehmlich vereinbarte Bedingungen

MTA: Materialtransfer-Vereinbarung

PIC: (engl. Prior Informed Consent) freiwilliges Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung

UNEP: Umweltprogramm der Vereinten Nationen

RISIKOPRÄVENTION

GENTECHNISCH VERÄNDERTE ORGANISMEN

GVO: Gentechnisch veränderter Organismus

LVO: Lebende veränderte Organismen, die mit Hilfe der modernen Biotechnologie entwickelt wurden und unter das Protokoll von Cartagena fallen

NGT: neue genomische Techniken, „Neue Gentechnik“

PFLANZENGESUNDHEIT

PHYTOSANITÄTSZERTIFIKAT: amtliches Dokument, das von den Behörden ausgestellt wird, um eine Pflanze oder ein Pflanzenerzeugnis in die EU einzuführen, und das bestätigt, dass die Pflanzenschutzmaßnahmen eingehalten wurden und die Rückverfolgbarkeit gewährleistet ist.

PFLANZENPASS: amtliches Dokument, das entweder von Behörden oder zugelassenen Unternehmer:innen für eine Pflanze oder ein Pflanzenerzeugnis ausgestellt wird, das innerhalb der EU verbracht wird, und das die Einhaltung der Pflanzenschutzmaßnahmen bestätigt und die Rückverfolgbarkeit gewährleistet.

QS: Quarantäneschädlinge der Union, die unannehmbare wirtschaftliche, ökologische und soziale Auswirkungen haben und in der EU noch nicht existieren

UNQS: Unionsgeregelte Nicht-Quarantäneschädlinge, die unannehmbare wirtschaftliche Auswirkungen haben und bereits in der EU vorhanden sind

DIE WERKZEUGE DES MARKTES

RECHT AM GEISTIGEN EIGENTUM

CPVO: (engl. Community Plant Variety Office) Gemeinschaftliches Sortenamt

DUS: (engl. Distinctiveness, Uniformity and Stability) Unterscheidbarkeit, Homogenität und Beständigkeit – Kriterien für die Erteilung des Sortenschutzes und der Registerprüfung

EPÜ: Europäisches Patentübereinkommen Internationales Abkommen, das 38 Länder bindet, darunter alle 27 EU-Mitgliedstaaten, mit eigenen Patentierbarkeitsanforderungen und eigenem Patentamt

EPA: Europäisches Patentamt Das EPA wurde durch das EPÜ errichtet und erteilt europäische Patente auf der Grundlage des EPÜ und seiner Ausführungsordnung, die auch EU-Recht enthält.

EPG: Einheitliches Patentgericht Wurde durch EU-Gesetzgebung unter Beteiligung einer begrenzten Anzahl von Ländern geschaffen, um sicherzustellen, dass die vom EPA erteilten europäischen Patente in den Hoheitsgebieten dieser Länder einen einheitlichen Schutz genießen und über einen gemeinsamen Streitbelegungsmechanismus verfügen.

TRIPS: (engl. Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums der Welthandelsorganisation

UPOV: (engl. Union for the Protection of Plant Varieties) Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen

GESETZE ZUM INVERKEHRBRINGEN VON SAATGUT

KATALOG: amtliches Verzeichnis der eingetragenen Sorten, deren Saatgut auf dem Saatgutmarkt verkauft werden darf. In den nationalen Katalogen sind die von den nationalen Behörden akzeptierten Anmeldungen aufgeführt, während der Gemeinsame EU-Katalog die Einträge aus den nationalen Listen aller EU-Mitgliedstaaten für Gemüse und landwirtschaftliche Kulturpflanzenarten zusammenfasst, die auf dem gesamten EU-Saatgutmarkt vermarktet werden dürfen.

OHM: Organisches heterogenes Material

VCU: (engl. value for cultivation and use) – Prüfung auf landeskulturellen Wert

Impressum

Verfasst von Fulya Batur - KYBELE

Mit der Koordination und Unterstützung von: Katherine Dolan - *Arche Noah*

und Matthias Lorimer - *Let's Liberate Diversity!*

Deutsche Übersetzung: Julia Tomitza - *Arche Noah*

Französische Übersetzung: Gemeinsame Arbeit der *EC-LLD*-Mitglieder

Grafische Gestaltung: Yoshi Mari

Bildrechte: Rupert Pessl, archives photos du EC-LLD, Shutterstock, Fulya Batur

Kontakt

fulya.batur@kybelesrl.com

matthias.lorimer@liberatediversity.org

katherine.dolan@arche-noah.at

Zitation

Fulya BATUR, *Seeding Europe Handbuch EU-Saatgutpolitik*, Mai 2023

