

Stellungnahme

des Verbands der Kali- und Salzindustrie zur TRIS-Notifizierung 2024/0153/FR von Frankreich für eine nationale Vorschrift für die Erzeugung von Biosalz

Der VKS - Verband der Kali- und Salzindustrie e.V. vertritt die Interessen der deutschen Kali- und Salzhersteller (EU-Transparenzregisternummer: 85717948337-22). Die deutsche Salzindustrie ist mit einer jährlichen Salzproduktion von rund 18 Millionen Tonnen Salz führend in Europa und weltweit an vierter Stelle nach China, USA und Indien. Der VKS begrüßt, im Rahmen des TRIS-Notifizierungsverfahrens zur von Frankreich vorgelegten nationalen Vorschrift für die Erzeugung von Biosalz Stellung nehmen zu können. Der VKS hat sich an den bisherigen Konsultationsmöglichkeiten der EU-Kommission zum Delegierten Rechtsakt für die Biosalzherstellung beteiligt und mit Fachexpertise eingebracht.

A. Zusammenfassung:

Die deutsche Kali- und Salzindustrie lehnt die von Frankreich notifizierte nationale Biosalzvorschrift entschieden ab, da sie technisch für einen Großteil der Salzhersteller in Europa und Frankreich nicht erfüllbar ist, zu einer Einschränkung und Zersplitterung des europäischen Binnenmarktes führt, dem Verbraucher und der Umwelt keinen Mehrwert bietet und dem politischen Willen des europäischen Gesetzgebers sowie der EU-Expertengruppe EGTOP widerspricht.

Der VKS empfiehlt daher, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Salz ein Mineral und kein biologisches Produkt ist – und zukünftig möglicherweise deshalb wieder aus dem Anwendungsbereich der EU-Ökoverordnung 848/2018 gestrichen wird – die notifizierte Biosalzvorschrift abzulehnen und nicht in Kraft zu setzen.

B. Kritikpunkte an der notifizierten Biosalzvorschrift:

1. Widerspricht dem Willen des europäischen Gesetzgebers:

Die von Frankreich notifizierte Biosalzvorschrift entspricht weitgehend dem bereits vom Europäischen Parlament abgelehnten Vorschlag für einen Delegierten Rechtsakt der EU-Kommission. Die notifizierte Biosalzvorschrift sowie der Vorschlag für einen Delegierten

Rechtsakt entsprechen sich insbesondere hinsichtlich des Verbots von Steinsalzbergbau durch Bohren und Sprengen sowie des Verbots der Siedesalzgewinnung. Das Plenum des Europäischen Parlaments hat am 11. Juli 2023 mit einer Dreiviertel-Mehrheit den Vorschlag der EU-Kommission für einen Delegierten Rechtsakt bereits klar und deutlich abgelehnt. Davor hatte der Agrarausschuss des Europäischen Parlaments den Kommissionsvorschlag deutlich zurückgewiesen.

Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation der EU-Kommission hatte sich zudem vor den Parlamentsabstimmungen bereits eine überwältigende Mehrheit der europäischen Salzindustrie, der Salzverwender und der Bioverbände gegen den Vorschlag der EU-Kommission ausgesprochen.

Zudem hatten sich neben dem europäischen Salzverband EU SALT die europäischen Salzhersteller in einem gemeinsamen Schreiben entschieden gegen den Kommissionsvorschlag ausgesprochen (siehe Anlage).

Es würde daher dem politischen Willen des Europäischen Parlaments widersprechen, wenn ein Mitgliedstaat, hier Frankreich, nun genau solche Biosalzvorschriften erlassen würde, die das Europäische Parlament (sowie der Großteil der Salzhersteller und der Salzverwender in Europa und Frankreich) bereits klar und deutlich abgelehnt hat.

2. Entspricht nicht der Empfehlung des EGTOP:

Das EU-Expertengremium für die Bioerzeugung (EGTOP) hat in einem mehrstufigen Prozess einen umfassenden Bericht zu Vorschriften für die Erzeugung von Biosalz verabschiedet¹. Die von Frankreich notifizierte Biosalzvorschrift weicht bei den zugelassenen und nicht erlaubten Praktiken für die Biosalzherstellung wesentlich von der Empfehlung des EU-Expertengremiums für die Bioerzeugung (EGTOP) ab. So lässt beispielsweise EGTOP die Siedesalzgewinnung – als bedeutender Bereich der Speise- und Futtermittelsalzhherstellung – ausdrücklich zu, während die französische Vorschrift dies nicht erlaubt.

3. Führt zu Rechtsunsicherheit:

Das Europäische Parlament hat seine Ablehnung des Delegierten Rechtsaktes der EU-Kommission, der weitgehend der notifizierten französischen Vorschrift entspricht, u.a. damit begründet, dass Salz kein landwirtschaftliches Produkt ist und zudem Widersprüche zu den Anforderungen für andere Bioprodukte bestünden. In der politischen Debatte um den Delegierten Rechtsakt für Biosalz wurde dabei deutlich, dass ein Mineral wie Salz eigentlich nicht geeignet ist für den Anwendungsbereich der EU-Ökoverordnung 848/2018. Es ist daher zu erwarten, dass bei einer zukünftigen Revision der EU-Ökoverordnung Salz wieder aus dem Anwendungsbereich dieser Verordnung genommen wird. Diese Entwicklung gilt es abzuwarten; bis dahin sollten keine nationalen Biosalzvorschriften erlassen werden, da dies zu unnötiger Rechtsunsicherheit und Fehlanreizen für alle Wirtschaftsbeteiligten (Salzhersteller, Salzverwender, Ökozertifizierungsstellen) führt.

4. Benachteiligung im EU-Binnenmarkt:

Bislang hat kein anderer EU-Mitgliedstaat eine nationale Biosalzvorschrift auf Grundlage der EU-Ökoverordnung 848/2018 erlassen. Zahlreiche Länder lehnen dies ab, da bei der Debatte

¹ Siehe EGTOP-Abschlussbericht zu Biosalz vom 6. August 2021:

https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/co-operation-and-expert-advice/egtop-reports_en

um den Delegierten Rechtsakt der EU-Kommission deutlich wurde, dass Salz ein Mineral und kein landwirtschaftliches Produkt ist und damit zukünftig wieder aus dem Anwendungsbereich der Ökoverordnung genommen werden sollte. Wenn einige wenige französische Meersalzproduzenten aufgrund dieser französischen Vorschrift zukünftig Biosalz produzieren und auf dem gesamten europäischen Binnenmarkt anbieten können, wäre dies eine klare Benachteiligung aller anderen europäischen Produzenten, die dies nicht könnten, da keine nationalen Vorschriften bestehen. Zudem wären nicht-französische Anbieter auch auf dem französischen Salzmarkt benachteiligt. Um eine solche eklatante Verzerrung des Wettbewerbs zu vermeiden, sollten nationale Vorschriften so lange unterlassen bleiben, bis eine eindeutige Regelung auf europäischer Ebene festgelegt ist, sei es durch einen mehrheitsfähigen Delegierten Rechtsakt oder durch Herausnahme von Salz aus dem Anwendungsbereich der EU-Ökoverordnung.

5. Nicht erfüllbare technische Anforderungen:

Die notifizierte Biosalzvorschrift enthält Anforderungen an die Salzgewinnung, die von einem Großteil der Salzhersteller in Europa – und auch in Frankreich – nicht erfüllbar und fachlich nicht begründet sind. Die Steinsalzgewinnung durch Bohren und Sprengen, die Solung von Salzkavernen und Siedesalzaufbereitung sind die in der europäischen Salzindustrie üblichen und anerkannten Gewinnungsarten. Es ist fachlich nicht begründet, warum diese Gewinnungsarten nicht für die Biosalzproduktion zulässig sein sollen. Darüber hinaus wäre auch ein Teil der Meersalzproduktion benachteiligt, da Vorgaben wie der ausschließliche Einsatz erneuerbarer Energien bei keinem anderen Bioprodukt verlangt werden. Des Weiteren sind Vorgaben wie ein Umstellungszeitraum von sechs Monaten fachlich nicht nachvollziehbar. Die Vorgaben der französischen Biosalzvorschrift wären für über 90 % der europäischen Salzgewinnung de facto nicht erfüllbar. Insbesondere wären die Anforderungen für die Salze (Stein- und Siedesalz), die typischerweise als Zutat in der Lebens- und Futtermittelherstellung verwendet werden, nicht erfüllbar. Da die französische Produktionsvorschrift möglicherweise auch Überzugwirkung auf andere Mitgliedstaaten haben könnte (indem andere Mitgliedstaaten eine ähnliche nationale Vorschrift erlassen) und damit maßgeblich für die Salzgewinnung in anderen Mitgliedstaaten wäre, ist nicht nur auf die Salzgewinnungsverfahren in Frankreich, sondern insgesamt in Europa zu achten.

6. Irreführung der Verbraucher:

Die von Frankreich notifizierte Biosalzvorschrift bietet dem Verbraucher keinen Mehrwert, da der Aspekt regionaler Lieferketten nicht beachtet wird und zudem keine Vorgaben zu Mikroplastik enthalten sind. In der Vorschrift wird unter Punkt 3.3.c) ausgeführt, dass jede Verschmutzung oder Kontamination auszuschließen ist. Untersuchungen zeigen, dass Meersalze und hier insbesondere Fleur de Sel vergleichsweise stark mit Mikroplastik belastet sind, mutmaßlich aufgrund der Mikroplastikvorkommen im Meerwasser². Die französische Biosalzvorschrift macht hierzu keine Vorgaben. Da voraussichtlich nur bestimmte Meersalze die französischen Biosalzvorschriften erfüllen könnten, ist anzunehmen, dass diese Biomeersalze im Vergleich zu konventionellen Stein- und Siedesalzen besonders stark durch Mikroplastik belastet sind. Für den Verbraucher ergibt sich daraus ein signifikanter Qualitätsnachteil bei Bioware gegenüber konventioneller Ware, was zudem insgesamt die Reputation des EU-Biosiegels gefährdet.

² Siehe Umweltbundesamt Österreich (2023):

<https://www.umweltbundesamt.at/news230721#:~:text=Mikroplastik%20kann%20durch%20eine%20Verunreinigung,mit%20Kunststoffen%20in%20Kontakt%20kommen.>

Siehe Stiftung Warentest (2022): <https://www.test.de/Salz-im-Test-4612853-0/>

7. Weicht von den Vorgaben der EU-Ökoverordnung ab:

Eine nationale Biosalzvorschrift muss den Vorgaben der EU-Ökoverordnung als Grundakt entsprechen und darf keine abweichenden eigenen Festsetzungen enthalten, welche denen des europäischen Gesetzgebers widersprechen. Diesen Vorgaben wird die französische Biosalzvorschrift an mehreren Stellen nicht gerecht. So gibt etwa Art. 4 (f) der EU-Ökoverordnung vor, dass lokale Lieferketten gestärkt werden sollen, u.a. um den „ökologischen Fußabdruck“ zu stärken (und den „CO₂-Fußabdruck“ zu reduzieren). Diese Vorgabe der sog. EU Farm to Fork Strategy spielt insbesondere für die Salzgewinnung eine maßgebliche Rolle, da diese erheblich regional an Lagerstätten gebunden ist. Durch den geplanten Ausschluss der kapazitativ wichtigsten Salzgewinnungsarten, namentlich das Steinsalz und das Siedesalz, würde es erforderlich sein, Bio-Meersalz quer durch die Union in andere und zum Teil weit entfernte Mitgliedstaaten zu transportieren. Dies widerspricht unter anderem den Vorgaben aus Art. 4 (d), 5 (a) der EU-Ökoverordnung („Beitrag zum Schutz der Umwelt und des Klimas“ sowie ein „wesentlicher Beitrag zu einer giffreien Umwelt“).

Die Delegierte Verordnung ignoriert diese Besonderheit der Salzproduktion, da die Vorgaben für Bioproduktionsregeln auf Salz nicht unmittelbar und vollständig übertragen werden können, sondern vielmehr durch die faktische Beschränkung auf eine bestimmte Gewinnungsmethode (Meersalz), auch eine Beschränkung auf wenige französische Hersteller in Küstenregionen erfolgt. Ferner wird durch den Ausschluss von rund 90 % der Salzproduktion gegen die Vorgabe der EU-Ökoverordnung verstoßen, wonach ein Öko-Anteil von 25 % an der Landwirtschaft anzustreben ist. Dieses Ziel würde durch die französische Biosalzvorschrift von vornherein ausgeschlossen.

8. Begründungsmangel:

Die französische Biosalzvorschrift stellt unter anderem darauf ab, dass bestimmte Salzgewinnungsmethoden energieintensiver sind als andere und strebt danach, die Nutzung nicht erneuerbarer Energien zu minimieren. Während dieser Ansatz grundsätzlich nachvollziehbar ist, bleibt er allerdings einseitig, da nicht berücksichtigt ist, dass bei einem faktischen Ausschluss herkömmlicher Salzgewinnungsmethoden (Steinsalz- und Siedesalzgewinnung) erhebliche Energieressourcen für den erforderlichen Transport von Biomeersalz in andere Mitgliedstaaten und Regionen erforderlich sein werden und sich daraus bei entsprechender Nachfrage nach Biosalz sonst nicht entstehende Umweltbelastungen ergeben werden. Diese Umstände sind nicht ausreichend erwogen, worin ein maßgeblicher Begründungsmangel der französischen Biosalzvorschrift liegt.

Ein weiterer Begründungsmangel liegt darin, dass ohne ausreichende Begründung gestützt auf objektive wissenschaftliche Erwägungen bestimmte traditionelle Verfahren, wie der Steinsalzbergbau unter Verwendung von Sprengstoffen oder die Verarbeitung durch Rekristallisation, verboten werden sollen. Insbesondere die von der EU-Kommission bereits vorgebrachte Begründung gegen die Rekristallisation, wonach das im Solungsbergbau traditionell verwendete Verfahren der Rekristallisation gegen Art. 7 und Punkt 1.6, Teil IV von Anlage II der EU-Ökoverordnung verstößt, verfängt nicht, da diese Regelungen für Lebensmittel gelten und verbraucherschützend sein sollen. Die Anwendung dieser Regelungen auf Salz, welches ein Mineral darstellt, und auf eine traditionelle Gewinnungsmethode, für deren Nachteiligkeit aus Verbrauchersicht keinerlei Anhaltspunkte bestehen, ist sachfremd und führt zu objektiv nicht begründbaren Ergebnissen.

Dasselbe gilt für das Argument der EU-Kommission, dass „Bohren und Sprengen“ im Rahmen der Steinsalzgewinnung nach dem Willen des Gesetzgebers kein natürliches Produktionsverfahren sein soll. Diese Schlussfolgerung basiert offensichtlich auf einer unzulässigen Gleichsetzung von einem Mineral mit einem landwirtschaftlichen Produkt (z.B. aus Getreide oder Viehzucht), welches auf unterschiedliche Art und Weise (biologisch oder nicht-biologisch) hergestellt werden kann.

9. Verstoß gegen den unionsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Auch eine nationale Vorschrift hat das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu wahren, welches als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts seit langem anerkannt ist. Die französische Biosalzvorschrift verstößt offensichtlich gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, indem sie deutlich über die Erreichung der Ziele der EU-Ökoverordnung hinausgeht und dadurch übermäßig in die Rechte der betroffenen Unternehmen eingreift. Die französische Biosalzvorschrift verbietet u.a. pauschal die Gewinnung von Steinsalz durch Sprengung oder Solungsbergbau (mit Rekristallisation) ohne den Einsatz moderner Bergbautechnologien zu ermöglichen. Dadurch wird unverhältnismäßig eingegriffen, ohne dass dies durch einen möglichen Nutzen für die Umwelt oder für den Verbraucher erforderlich wäre.

C. Schlussfolgerung und Empfehlung

Die Diskussion der vergangenen Jahre auf europäischer Ebene zum Delegierten Rechtsakt für Biosalz hat gezeigt, dass Salz als Mineral und nicht landwirtschaftliches Produkt nicht geeignet ist für den Anwendungsbereich der EU-Ökoverordnung 848/2018. Der EU-Kommission ist es trotz mehrjähriger Vorbereitungsarbeiten nicht gelungen, einen konsens- und mehrheitsfähigen Vorschlag für einen Delegierten Rechtsakt für Biosalz vorzulegen. Der Kommissionsentwurf vom Dezember 2022 wurde im Rahmen einer öffentlichen Konsultation von nahezu allen Seiten massiv kritisiert und abgelehnt. Sowohl für die Salzerzeuger als auch Salzverwender, Bioverbände, Biozertifizierer und Verbraucher ist kein ökologischer oder gesundheitlicher Mehrwert eines Biosalzes gemäß des Kommissionsvorschlages gegenüber konventionellen Salzen erkennbar. Im Ergebnis wäre der Kommissionsvorschlag für die europäischen Verbraucher irreführend und würde den Ruf des EU-Bio-Siegels generell in Misskredit bringen. Aufgrund des Festhaltens der EU-Kommission an diesem Vorschlag hat letztlich das Plenum des Europäischen Parlaments mit einer klaren Mehrheit (über 75 %) den Kommissionsvorschlag abgelehnt. Da nicht erkennbar ist, dass die Europäische Kommission willens oder in der Lage ist, einen konsens- und mehrheitsfähigen Vorschlag vorzulegen, sollte folgerichtig Salz aus dem Anwendungsbereich der EU-Ökoverordnung genommen werden. Die von Frankreich notifizierte Biosalzvorschrift enthält weitgehend die fachlichen Mängel des bereits gescheiterten Kommissionsvorschlages. Die von Frankreich notifizierte Biosalzvorschrift stößt auch auf weitgehende Ablehnung bei den europäischen Salzherstellern und Salzverwendern sowie Bioverbänden. Zudem würde die nationale Vorschrift zu einer erheblichen Benachteiligung im Wettbewerb und einer Zersplitterung des europäischen Binnenmarktes führen.

Angesichts dieser gravierenden Einwände gegen die französische Biosalzvorschrift, sollte diese klar abgelehnt werden und nicht in Kraft treten.

Berlin, 8. Mai 2024