

Positionspapier der Konferenz der Kontrollstellen e.V. zum Kontrollsystem und –verfahren nach Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (EG-Öko-VO)

Einleitung

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist der Ökologische Landbau seit 1991 durch die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (EG-Öko-VO) gesetzlich geregelt. Diese Verordnung legt die Anforderungen für landwirtschaftliche Betriebe, für Verarbeiter sowie für Importeure von Öko-Lebensmitteln fest, wenn diese landwirtschaftliche Erzeugnisse unter Bezugnahme auf den Ökologischen Landbau kennzeichnen wollen.

Öko-Produkte müssen wie konventionelle Erzeugnisse die allgemein geltenden Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelrechtes erfüllen und werden durch die dort vorgesehenen Kontrollmechanismen überprüft (z.B. Lebensmittelüberwachung, Futtermittelkontrolle). Nur dann, wenn eine Öko-Auslobung erfolgen soll, muss zusätzlich das nach EG-Öko-VO vorgesehene Kontrollsystem und – verfahren durchgeführt werden. Diese Kontrolle ist im Gegensatz zu Kontrollsystemen im konventionellen Landbau nicht auf freiwilliger, privatrechtlicher Grundlage organisiert, sondern gesetzlich vorgeschrieben.

Die EG-Öko-Verordnung wurde in Brüssel seit 1991 durch bislang 38 Änderungs- und Ergänzungsverordnungen modifiziert. Besonders ökologisch wirtschaftende, landwirtschaftliche Betriebe müssen heute eine Vielzahl von detailliert niedergelegten Anforderungen erfüllen.

Kontrollsystem und – verfahren nach EG-Öko-VO

In der Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten, so auch in Deutschland, werden die nach der EG-Öko-VO vorgesehenen Kontrollen durch private Kontrollstellen durchgeführt, die ihrerseits wiederum von staatlichen Überwachungsbehörden zugelassen und überwacht werden.

Aufgrund der föderalen Struktur sind in Deutschland 16 Überwachungsbehörden in den Bundesländern zuständig.

Diese Überwachungsbehörden haben im Rahmen ihrer Arbeitsgemeinschaft, der ad-hoc Länder-Arbeitsgemeinschaft zur Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den Ökologischen Landbau (ad-hoc LÖK), interne Verwaltungsvorgaben für die Durchführung des Kontrollsystems und -verfahrens vereinbart („Leitlinien zum Kontrollsystem“). EG-Öko-VO und Leitlinien legen genau fest, was durch die Kontrollstellen überprüft werden darf.

Mit der Verabschiedung des Öko-Landbau-Gesetzes (ÖLG) ist die Verantwortung für die Zulassung der Kontrollstellen von den Ländern wie bei der Rindfleischetikettierung zentral auf die Bundesanstalt für Ernährung (BLE) übertragen worden. Die Überwachung der Kontrollstellen wird auch künftig durch die Länder durchgeführt werden.

Die nach EG-Öko-VO vorgesehenen Kontrollen sind Verfahrenskontrollen („Plausibilitätsprüfung“), die durch Elemente der Endproduktkontrolle ergänzt werden. Die Mindestkontrollanforderungen für landwirtschaftliche Betriebe, Aufbereiter und Einführer sind in Anhang III der EG-Öko-VO niedergelegt. Jeder Betrieb wird jährlich mindestens einmal überprüft. Zudem werden zusätzliche, risikoorientierte Stichprobenkontrollen sowie Verdachtskontrollen durchgeführt. Mehrjährige Prüfabstände wie in anderen privatrechtlichen Kontrollsystemen sind nach EG-Öko-VO nicht zulässig.

Auch der Anhang III der EG-Öko-VO wurde seit dem Inkrafttreten der Verordnung mehrfach geändert. Die Modifikationen des Anhang III betrafen in der Vergangenheit vorrangig die Kontrollpraxis in landwirtschaftlichen Betrieben.

Die VO (EG) Nr. 2491/2001 vom 19. Dezember 2001, die auch im Licht der in den letzten zwei Jahren in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten aufgetretenen Unregelmässigkeiten erarbeitet wurde, orientierte dann stärker auf die Bereiche Verarbeitung/Aufbereitung und Import des Anhangs III. Diese Unternehmen übernehmen im Warenfluss von Öko-Produkten oftmals eine „Flaschenhalsfunktion“ und können daher besonders risikobehaftet sein. Diesem Risiko gilt es künftig noch stärker Rechnung zu tragen.

Nachfolgend sollen daher aus Sicht der in der KdK zusammengeschlossenen Kontrollstellen Vorschläge zur effizienteren Gestaltung des Kontrollsystems und -verfahrens nach EG-Öko-VO vorgestellt werden.

Handlungsbedarf im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen der EG-Öko-VO

Der Handel mit Produkten des Ökologischen Landbaus wird zunehmend international. Nur dann, wenn Verbesserungen des Kontrollsystems und – verfahrens in allen EU-Mitgliedsstaaten wirksam greifen, kann künftig Unregelmässigkeiten und Verstössen wirksam Einhalt geboten werden. In einem ersten Schritt sind aus Sicht der KdK folgende Massnahmen wesentlich:

➤ *Lückenschluss im Kontrollsystem*

Die Transparenz und Rückverfolgbarkeit von Warenströmen ist eines der wichtigsten Kontrollinstrumente. Je lückenloser das nach EG-Öko-VO vorgeschriebene Kontrollverfahren die Marktteilnehmer erfasst, umso eher können Unstimmigkeiten aufgedeckt werden. Dies gilt in besonderem Masse auch für Futtermittelhersteller, für die bereits seit längerer Zeit eine Verordnung zur Einbeziehung in das gemeinschaftsrechtliche Kontrollverfahren nach EG-Öko-VO vorbereitet wird.

Handelsunternehmen und Futtermittelhersteller müssen schnellstmöglich in das Kontrollverfahren gemäss EG-Öko-VO einbezogen werden.

➤ *Schnellwarnsystem*

Bislang werden festgestellte Verstösse, die neben Deutschland auch andere EU-Mitgliedsstaaten betreffen, über die Überwachungsbehörden und die Bundesanstalt für Ernährung an die EU und die übrigen Mitgliedsstaaten gemeldet. Es erscheint sinnvoll, dieses Meldesystem auch unter dem Aspekt der Prävention weiterzuentwickeln. Auch ein begründeter Anfangsverdacht sollte unter Nutzung moderner, EDV-gestützter Technologie unverzüglich an die zuständigen Kontrollstellen und Überwachungsbehörden kommuniziert werden.

➤ *Flexible Intensität und Risikoorientierung im Kontrollverfahren*

Die Mindestkontrollanforderungen des Anhang III werden kontinuierlich weiterentwickelt. Die Verordnungsentwürfe zur Einbeziehung von Futtermittelherstellern in die EG-Öko-VO sehen bereits vor, dass solche Unternehmen mehrfach jährlich durch die Kontrollstellen überprüft werden müssen.

Die bisherigen Festlegungen müssen unter Beachtung der Grundsätze des Risikomanagements nochmals auf den Prüfstand gestellt werden. Dies betrifft sowohl die heute schon oftmals angewendete Methode der Identifikation und Bewertung sogenannter kritischer Kontrollpunkte (HACCP-Konzept) beim Öko-Anbieter als auch die Notwendigkeit der Bewertung des Risikopotentials in den dem Kontrollverfahren unterstehenden Unternehmen durch die Kontrollstellen.

Handlungsbedarf für die Umsetzung der EG-Öko-VO in Deutschland

➤ *Zulassung und Überwachung von Öko-Kontrollstellen*

Durch das ÖLG ist die Verantwortlichkeit für die Zulassung der Kontrollstellen an die BLE übertragen worden. Eine effektive Überwachung erfordert ein zwischen den Bundesländern klar abgestimmtes Konzept, dessen Prüfraster bundesweit einheitlich umgesetzt wird. Auch hier müssen die Grundsätze der Risikoanalyse und –bewertung Anwendung finden. Aus fachlicher Sicht erscheint es geboten, nochmals zu prüfen, ob nicht auch die Überwachung von Öko-Kontrollstellen wie bei der Rindfleischetikettierung bundesweit durch die BLE durchgeführt werden soll.

➤ *Vernetzung der mit der Überprüfung von Öko-Anbietern befassten Institutionen*

- *Fachübergreifende Zusammenarbeit und Datenaustausch*

Neben der Inspektion nach EG-Öko-VO werden in dem Kontrollverfahren unterstellten Unternehmen verschiedene weitere Überprüfungen durchgeführt (z. B. Lebensmittelüberwachung, Futtermittelkontrolle, Weinkontrolle, Überprüfung von Förderprogrammen in landwirtschaftlichen Betrieben). Durch eine Abstimmung der Öko-Kontrollstellen mit diesen Institutionen können Unregelmäßigkeiten rascher festgestellt und besser verfolgt werden. Es gilt, mögliche Schnittstellen zu identifizieren und die Voraussetzungen eines datenschutzrechtlich zulässigen Informationsaustausches zu klären.

Es erscheint zudem sinnvoll, dass jede Öko-Kontrollstelle jederzeit definierte Basisdaten eines dem Kontrollverfahren unterstellten Unternehmens bzw. landwirtschaftlichen Betriebes abrufen kann, um Pausibilitätsprüfungen besser durchführen zu können. Solche Datbestände werden teilweise bundeszentral geführt, so zum Beispiel in der HIT-Datenbank für Rinder oder in den INVECOS-Daten für geförderte landwirtschaftliche Betriebe.

Bei KdK-Kontrollstellen wird zudem derzeit ein Einsatz elektronischer, webasierter Datenbanken zur Verbesserung der Transparenz und der Rückverfolgbarkeit von Warenströmen von Öko-Produkten erprobt.

- *Datenaustausch innerhalb des Kontrollsystems nach EG-Öko-VO*

Ein „Cross-Check“ von Informationen, die bei unterschiedlichen Öko-Kontrollstellen vorliegen, steigert die Effizienz des Kontrollverfahrens erheblich. Die derzeitige Interpretation der datenschutzrelevanten Vorgaben des Artikel 9 Absatz 7 b) EG-Öko-VO durch die Bundesländer erfordert jedoch bei einem Datenaustausch zwischen Kontrollstellen immer eine Beteiligung der Überwachungsbehörden und führt insbesondere bei länderübergreifenden Fragestellungen zu einer hohen Reaktionsträgheit des Systems.

Es ist daher datenschutzrechtlich zu prüfen, inwieweit auch Kontrollstellen unter dem Begriff „zuständige staatliche Stellen“ subsumiert werden können, um einen rascheren Informationsaustausch zu gewährleisten.

- *Zentralisierte Meldestelle*

Die Einrichtung eines „Schnellwarnsystems“, in dem Warnhinweise bundesweit gesammelt und an einer Stelle ausgewertet werden, ermöglicht es, dezentral vorliegende Einzelinformationen zu sammeln, frühzeitig zusammenzuführen und so Unregelmässigkeiten rascher feststellen zu können.

➤ *Durchführung des Kontrollverfahrens durch die Öko-Kontrollstellen*

- *Risikoorientierte Inspektionen (Anhang III Nr. 5 EG-Öko-VO)*

Die EG-Öko-VO beinhaltet in Anhang III Nr. 5 die Durchführung risikoorientierter Kontrollen. Die Öko-Kontrollstellen haben daher entsprechende Risikoklassen für Unternehmen festgelegt. Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die Kontrollstelle auch die Effektivität der unternehmensinternen Qualitätskontrolle bewertet und dies in die Festlegung der Risikoklassen einfließen lässt.

Bei den durch die Kontrollstellen durchgeführten Inspektionen sollten regelmässig im Unternehmen vorliegende Analyseergebnisse, beispielsweise für Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe, eingesehen und die vom Unternehmen ergriffenen Massnahmen einschliesslich der unverzüglichen Meldepflicht nach Anhang III Nr. 9 EG-Öko-VO überprüft werden.

- *Verstärkte Probenahme und -analytik (Anhang III Nr. 5 EG-Öko-VO)*

Die jüngsten Erfahrungen zeigen, dass durch die Öko-Kontrollstellen die Frequenzen der Probenahme und –analytik nach standardisierten Verfahren in Zusammenarbeit mit akkreditierten Prüflaboratorien weiter erhöht werden muss. Entscheidend ist dann, dass die Kontrollstellen über Instrumente verfügen, um Analyseergebnisse rasch und zielführend zu bewerten. Hier ist eine Unterstützung gerade im Bereich der Bewertung von Pflanzenschutzmittel-Rückständen im Hinblick auf eine mögliche unzulässige Mittelanwendung wünschenswert (z.B. Einbeziehung Fachgruppe Chemische Mittelprüfung der BBA).

- *Meldepflichten der Öko-Kontrollstellen (Anhang III Nr. 5 EG-Öko-VO)*

§ 5 Absatz 2 des jüngst verabschiedeten Öko-Landbau-Gesetzes (ÖLG) sieht vor, dass die staatlich zugelassenen Kontrollstellen bei Verstössen gemäss Artikel 9 Absatz 9, Artikel 10 Absatz 3 oder Artikel 10 a Absatz 1 unverzüglich die für den Sitz des betroffenen Unternehmens zuständige Überwachungsbehörde für den Ökologischen Landbau im jeweiligen Bundesland unterrichten.

Diese Meldepflicht sollte auch auf Fälle gemäss Anhang III Nr. 9 (Zweifel an der Öko-Qualität einer Warenpartie) ausgeweitet werden.

- *Transparenz nach aussen (EN 45011 Pkt. 4.8.1 g)*

Die VO (EWG) Nr. 1935/95 legt fest, dass die staatlich zugelassenen Kontrollstellen hausintern die europäische Qualitätsmanagementnorm DIN EN 45011 für Zertifizierungsstellen erfüllen müssen. In Punkt 4.8.1 g) dieser Norm ist niedergelegt, dass Öko-Kontrollstellen ein Verzeichnis der zertifizierten Produkte und der Zertifikatsinhaber veröffentlichen müssen.

Die Interpretation des Artikel 9 Absatz 7 b) EG-Öko-VO durch die Bundesländer erschwert jedoch eine solche Veröffentlichung. Informationen über eine Aussetzung oder einen Entzug einer Zertifizierung durch eine Öko-Kontrollstelle sind jedoch oftmals nicht zeitnah verfügbar. Es ist zu prüfen, wie die Forderung des Punktes 4.8.1 der EN 45011 zur Veröffentlichung so umgesetzt werden kann, dass eine rasche Aktualisierung ermöglicht wird (z.B. Veröffentlichung im Internet).

Es besteht zudem europaweit Standardisierungsbedarf für Zertifikate, die von zugelassenen Öko-Kontrollstellen ausgestellt werden.

➤ *Hausinterne Qualitätskontrolle durch die Marktteilnehmer*

Die Bio-Qualität muss an erster Stelle durch die Marktteilnehmer selbst sicherstellt werden. Jeder Einkäufer von Bio-Rohstoffen in Verarbeitungs- und Importunternehmen muss voll im Risiko stehen, den richtigen Verkäufer zu wählen. Die Aufgabe der zugelassenen Kontrollstellen ist es auch, die unternehmensinterne Qualitätskontrolle auf Effizienz und sachgerechte Durchführung hin zu bewerten.

- *Wareneingangsprüfung (Anhang III Nr. 6, Anhang III B Nr. 5 und C Nr. 6 EG-Öko-VO)*

Bei den am Kontrollverfahren teilnehmenden Unternehmen kommt der Durchführung einer sachgerechten Wareneingangsprüfung nach EG-Öko-VO zur Sicherstellung der Öko-Qualität bezogener Ware eine Schlüsselfunktion zu. Diese bei physischem Wareneingang durchzuführende Prüfung erstreckt sich auf die Warenpartie selbst und auf die Begleitdokumente der Ware. Nur dort, wo keine Zweifel bestehen, darf der Öko-Rohstoff weiterverarbeitet werden.

Über diese Wareneingangsprüfung hinaus sollte ferner festgestellt werden, inwieweit Verarbeiter und Importeure von Öko-Produkten zur Durchführung von regelmässigen, dokumentierten Lieferantenaudits verpflichtet werden können. Solche Lieferantenbewertungen werden in der Praxis schon heute oft realisiert und sind ein wichtiger Baustein zur unternehmensinternen Qualitätskontrolle.

- *Rückstandsanalytik durch kontrollunterworfenen Unternehmen (Anhang III Nr. 6, vierter Spiegelstrich und Anhang III Nr. 9 EG-Öko-VO)*

Im Kontrollverfahren nach EG-Öko-VO befindlichen Unternehmen sollten auch im Hinblick auf die jüngsten Ereignisse stärker hausintern chemische Analytik nach risikoorientiert festgelegten Stichprobenplänen durchführen. Soweit durch dieses Verfahren, aber auch durch Untersuchungen Dritter (z.B. amtliche Lebensmittelüberwachung, Abnehmer) Analyseergebnisse ermittelt werden, die Zweifel an der Öko-Qualität einer Partie aufkommen lassen können, sind diese der zuständigen Kontrollstelle unverzüglich zu melden.

- *Zweifel an der Öko-Qualität und Meldepflicht für dem Kontrollverfahren unterstehende Unternehmen (Anhang III Nr. 9 EG-Öko-VO; EN 45011 Pkt. 15)*

Im Kontrollverfahren nach EG-Öko-VO dürfen seit der letzten Novellierung des Anhangs III, die am 15. Februar 2002 in Kraft trat, Rohstoffe oder Produkte bereits dann nicht mehr unter Öko-Auslobung vermarktet werden, wenn auch nur Zweifel an der Bio-Qualität bestehen. In einem solchen Fall ist die Öko-Partie durch das kontrollunterworfenen Unternehmen zu sperren oder, soweit sonstige lebensmittelrechtliche Vorschriften eingehalten werden, konventionell zu vermarkten.

Das Unternehmen ist verpflichtet, in solchen Fällen unverzüglich die Kontrollstelle oder – behörde in Kenntnis zu setzen. Kontrollstellen sollten verpflichtet werden, solche „Sistierungen“ an die Überwachungsbehörde und/oder eine zentrale Meldestelle mitzuteilen.

Sofern bei der Bewertung des Zweifels zwischen Kontrollstelle und Unternehmen Differenzen auftreten und es erkennbar wird, dass das Unternehmen die Produkte mit Hinweisen auf den Ökologischen Landbau zu vermarkten beabsichtigt, ist eine Untersagung dieser Vermarktung bis zur Klärung des Sachverhaltes auszusprechen. Die KdK hält es für geboten, dass diese Verfügung in der Regel durch die zuständige Überwachungsbehörde für den Ökologischen Landbau erfolgt und so auch hier eine Verkürzung des Informationsweges erreicht wird.

KdK Konferenz der Kontrollstellen e.V.

Die Konferenz der Kontrollstellen e.V. ist ein 1994 gegründeter, in Bonn registrierter Verein, in der heute 19 staatlich zugelassene Kontrollstellen aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und Ungarn zusammengeschlossen sind. Diese Kontrollstellen inspizieren und zertifizieren ökologisch wirtschaftende landwirtschaftliche Betriebe sowie Verarbeitungs- und Importunternehmen auf Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (EG-Öko-VO) über den Ökologischen Landbau. Sie decken rund 90% der ökologisch bewirtschafteten LN in Deutschland ab.

Sie fungiert als Plattform für einen länderübergreifenden Informationsaustausch und eine harmonisierte Interpretation von Vorgaben der EG-Öko-VO zwischen den beteiligten Stellen. Die Organisation nimmt an Anhörungen zu Gesetzgebungsaktivitäten teil, wird in die Sitzungen der ad-hoc Länder-Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau in Deutschland einbezogen und kommentiert Änderungsvorschläge zur EG-Öko-Verordnung.

Die KdK wird durch einen dreiköpfigen Vorstand vertreten (G. Blodig, Matthias Stein und Dr. Jochen Neuendorff).