

Positionspapier der Konferenz der Kontrollstellen e.V. zur Integration des Kontrollsystems und –verfahrens nach Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (ÖkoVO) in die VO (EG) Nr. 882/2004 (KontrollVO)

Einleitung

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist der Ökologische Landbau seit 1991 durch die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (ÖkoVO) gesetzlich geregelt. Diese Verordnung legt Anforderungen für landwirtschaftliche Betriebe, für Verarbeiter, für Importeure und für Vermarkter von Öko-Lebensmitteln fest, wenn diese landwirtschaftliche Erzeugnisse, Futtermittel und Lebensmittel mit Hinweisen auf den Ökologischen Landbau kennzeichnen wollen.

Die ÖkoVO wurde seit 1991 durch zahlreiche Änderungs- und Ergänzungsverordnungen modifiziert. Am 23. Dezember 2005 legte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine vollständige Neufassung der ÖkoVO vor. Der Verordnungsentwurf soll bis zum Sommer 2006 beraten und verabschiedet werden und zu Beginn des Jahres 2009 in Kraft treten. Die VO (EWG) Nr. 2092/91 wird damit aufgehoben werden.

Der Verordnungsvorschlag vom Dezember 2005 sieht unter anderem auch eine Neustrukturierung des Kontrollsystems für Öko-Produkte vor. Das Kontrollverfahren wird als amtliche Kontrolle qualifiziert und nach den Maßgaben der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 (KontrollVO) ausgestaltet.

Die KontrollVO legt die Rahmenbedingungen für amtliche Kontrollen für Futter- und Lebensmittel fest. Wie die ÖkoVO ist die KontrollVO unmittelbar anwendbares Recht in den EU-Mitgliedsstaaten und seit dem 1. Januar 2006 gültig.

Dieses Positionspapier analysiert die möglichen Konsequenzen einer Einbindung des Kontrollsystems für Öko-Produkte als amtliche Kontrolle in die KontrollVO.

Grundlagen

Öko-Produkte müssen, wie konventionelle Erzeugnisse, die allgemeinen und einschlägigen Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelrechtes erfüllen. Sie werden durch die dort vorgesehenen Kontrollmechanismen, die in der KontrollVO beschrieben sind, überprüft (z.B. Lebensmittelüberwachung, Futtermittelkontrolle).

Nur dann, wenn eine Öko-Auslobung erfolgen soll, muss zusätzlich das nach ÖkoVO vorgesehene Kontrollverfahren durchgeführt werden.

Bislang werden diese zusätzlichen Kontrollen in den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und in der Schweiz durch private Kontrollstellen durchgeführt, die behördlich zugelassen und überwacht werden. Die Öko-Kontrollstellen müssen die Anforderungen der Europäischen Norm EN 45011 für Produktzertifizierungsstellen erfüllen. Nach der Inspektion und der Bewertung der Betriebe und Unternehmen stellen die Öko-Kontrollstellen bei Erfüllung der Anforderungen der ÖkoVO Zertifikate aus, welche die Konformität mit dem EWG-Kontrollsystem bestätigen.

Die nach ÖkoVO vorgesehenen Inspektionen sind Verfahrenskontrollen („Plausibilitätsprüfung“), die durch Elemente der Endproduktkontrolle ergänzt werden. Die Mindestkontrollanforderungen für landwirtschaftliche Betriebe, Aufbereiter, Importeure und Handelsunternehmen sind im Anhang III der ÖkoVO niedergelegt. Jeder Betrieb wird jährlich mindestens einmal überprüft. Zudem werden zusätzliche, risikoorientierte Stichprobenkontrollen sowie Verdachtskontrollen durchgeführt.

Konsequenzen der Einbindung der Öko-Zertifizierung in die KontrollIVO

1 Kontrollsystem

Die KontrollIVO sieht vor, dass die Kontrolle und Zertifizierung von Öko-Produkten künftig von den Behörden der EU-Mitgliedsstaaten als amtliche Kontrolle durchgeführt wird. Behördlicherseits können genau definierte Aufgaben an Kontrollstellen vergeben werden. Der Verordnungsvorschlag der Kommission vom Dezember 2005 sieht zudem vor, dass künftig die Behörden Zertifikate ausstellen werden, wenn die Anforderungen der neuen Öko-Verordnung erfüllt sind.

Aufbau und Organisation der neuen, amtlichen Öko-Kontrolle finden wie die Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle Eingang in die gemäß Titel V der KontrollIVO von den EU-Mitgliedsstaaten zu erstellenden „mehrjährigen nationalen Kontrollpläne“. Der Kommission wird von den Mitgliedsstaaten über die Umsetzung dieser nationalen Pläne jährlich berichtet, und von Brüssel können Anpassungen in der Durchführung der amtlichen Kontrollen verlangt werden.

1.1 Änderungen der behördlichen Zuständigkeiten

Die EU-Mitgliedstaaten müssen gemäß Artikel 4 der KontrollIVO diejenigen Behörden benennen, die für die Durchführung der amtlichen Kontrollen zuständig sind. Hierbei ist eine wirkungsvolle Koordination zwischen den beteiligten Behörden und deren Organisationseinheiten

sicherzustellen (Artikel 4 Nr. 3 und 5 KontrollVO). Aufgrund der föderalen Struktur sind diese zuständigen Behörden in den jeweiligen Bundesländern einzurichten.

Da sich die KontrollVO in erster Linie an die für die Lebens- und Futtermittelsicherheit zuständigen Behörden wendet, ist eine Übertragung der Zuständigkeiten für die ÖkoVO an diese Überwachungsbehörden sachlogisch. Hierbei würde langjährig aufgebautes know-how der bislang für die ÖkoVO zuständigen Behörden verloren gehen. Eine Integration der Öko-Kontrolle in die amtliche Lebensmittelüberwachung würde zudem eine starke regionale Zersplitterung der Öko-Kontrollen in Deutschland nach sich ziehen.

1.2 Neue Anforderungen an die Kontrollbehörden

Die KontrollVO legt eine Reihe von Anforderungen an die zuständigen Behörden fest (u.a. an die Unabhängigkeit (Artikel 4 Nr. 2 und 4), an die Ausbildung und Schulung des Kontrollpersonals (Artikel 6), an die Vertraulichkeit (Artikel 7), an die Festlegung dokumentierter Verfahren für die amtlichen Kontrollen und an deren Wirksamkeitsüberprüfung (Artikel 8), an das Berichtswesen der Behörden (Artikel 9) und an die Erstellung und Umsetzung von Notfallplänen (Artikel 13). Aufgrund der deutlich gestiegenen Anforderungen ist davon auszugehen, dass die bislang übliche behördliche Ausstattung und Qualifizierung nicht als ausreichend erachtet werden können und entsprechende Aufstockungen erforderlich werden.

1.3 Aufgabenerledigung durch Öko-Kontrollstellen

Die Behörden können „spezifische Aufgaben“ im Zusammenhang mit den amtlichen Kontrollen an Kontrollstellen übertragen (Artikel 5 Absatz 1 KontrollVO). Die Aufgaben und die Bedingungen bei der Durchführung dieser Aufgaben müssen gemäß Artikel 5 Absatz 2 KontrollVO „genau beschrieben“ sein. Es ist zudem vorgesehen, dass ein Verzeichnis der Aufgaben, die behördlicherseits an Kontrollstellen übertragen werden dürfen, auf EU-Ebene erstellt werden kann (Artikel 5 Absatz 1 KontrollVO).

Die KontrollVO macht deutlich, dass das bisherige System der Öko-Zertifizierung durch private Öko-Kontrollstellen durch ein neues, behördlich organisiertes Verfahren abgelöst werden soll. Kontrollstellen werden hierbei allenfalls zur Erledigung von Teilaufgaben herangezogen werden, die nach behördlicher Weisung zu erledigen sind.

Dies widerspricht der im neuen Verordnungsvorschlag vom Dezember 2005 verankerten Anforderung, dass die behördlicherseits beauftragten Kontrollstellen die EN 45011 zu erfüllen haben. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die Öko-Kontrollstellen alle Erfordernisse eines eindeutig definierten Produktionsstandards überprüft haben und nachfolgend bei Erfüllung der Anforderungen selbst Zertifikate ausstellen. Die Ausstellung von Zertifikaten sowohl durch die Behörden als auch durch die Kontrollstellen würde jedoch zu einer Zertifikatslawi-

ne und zu einer Entwertung dieser Dokumente am Markt führen. Dies kann jedoch im Lichte der in den vergangenen Jahren in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten aufgedeckten Zertifikatsverfälschungen nicht erwünscht sein.

Die KontrollIVO fordert in Artikel 5 Absatz 2 c) eine formelle Akkreditierung der zur Aufgabenerledigung herangezogenen Kontrollstellen. Dies hat zur Folge, dass die Akkreditierung von Öko-Kontrollstellen in Deutschland künftig im gesetzlich geregelten Bereich anzusiedeln ist. In Deutschland ist eine Vielzahl von Öko-Kontrollstellen bei EA-Akkreditierungsstellen freiwillig akkreditiert. Diese Stellen müssten nun ggf. ein erneutes Akkreditierungsverfahren bei einer nach dem neuen Akkreditierungsgesetz für den gesetzlichen Bereich zugelassenen Akkreditierungsstelle durchlaufen. Es ist zudem denkbar, dass zukünftig zeit- und kostenaufwändige Doppelakkreditierungen notwendig werden, da die für den gesetzlich geregelten Bereich zuständigen Akkreditierungsstellen nicht an den peer reviews von EA teilnehmen und auch nicht die entsprechenden multilateralen Abkommen unterzeichnet haben. Genau diese Forderung an die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen wird jedoch im Hinblick auf eine hohe Güte und eine internationale Anerkennung der Akkreditierungen von privaten, standardsetzenden Organisationen wie EUREPGAP oder IFS erhoben.

1.4 Gebühren

Kapitel VI der KontrollIVO enthält umfangreiche Grundsätze zur Gebührenberechnung der für die amtlichen Kontrollen zuständigen Behörden. Artikel 27 Absatz 9 der KontrollIVO schließt eine direkte und indirekte Subventionierung dieser Gebühren durch die Mitgliedsstaaten aus. Dies würde zur Folge haben, dass der Kontrollkosten-Zuschuss für landwirtschaftliche Öko-Betriebe künftig entfallen muss.

2 Kontrollverfahren

Amtliche Kontrollen müssen „regelmäßig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit durchgeführt werden“ (Art. 3 Nr. 1 und Artikel 9 der KontrollIVO.)

2.1 Art und Häufigkeit der Überprüfungen

Die amtlichen Kontrollen nach der KontrollIVO sind in der Regel unangekündigte Stichprobenprüfungen.

Sowohl der Revisionvorschlag der Kommission zur neuen ÖkoVO als auch die KontrollIVO legen nicht fest, mit welcher Häufigkeit Kontrollbesuche realisiert werden müssen. Dies hat zur Folge, dass jede zuständige Behörde entscheiden kann, wie die amtlichen Kontrollen in ihrem Zuständigkeitsbereich durchzuführen sind.

Eine verstärkte Berücksichtigung von Risikokategorien bei der Planung der Öko-Inspektionen, die über eine reine Analyse der verhängten Sanktionen hinausgehen, wurde im Verordnungsvorschlag der Kommission zur neuen ÖkoVO nicht berücksichtigt.

2.2 Prüfungsinhalte

Der Verordnungsvorschlag für die neue ÖkoVO vom Dezember 2005 enthält im Gegensatz zur bisherigen ÖkoVO keine spezifischen Kontrollmaßnahmen für Öko-Produkte mehr. Somit gibt es keine Vorgaben für die Prüfinhalte mehr, wie sie derzeit in Anhang III der ÖkoVO beschrieben sind.

Eine verstärkte Fokussierung der Öko-Kontrollen auf die Identifikation und Bewertung kritischer Punkte im Warenfluss von Öko-Anbietern werden weder im Verordnungsvorschlag noch in der KontrollVO gefordert. Da die zuständigen Behörden also jeweils regional die Prüfungsinhalte definieren, wird es europaweit zu einer sehr inhomogenen Umsetzung kommen, was Art und Umfang der Kontrolle betrifft. Dies wird es zu einem Verlust an Verbrauchervertrauen bei Bio-Produkten führen.

Das derzeitige hohe Ansehen und Vertrauen, das Bio-Produkte bei Verbrauchern genießen, wird aus unserer Sicht ferner erheblich leiden, wenn dieser Vorschlag in der vorliegenden Form verabschiedet wird. Hinsichtlich der Anforderungen an Erzeugung und Verarbeitung sind weitgehend nur Prinzipien und Ziele formuliert. Die Bewertung, ob ein Unternehmen diese allgemein gehaltenen Anforderungen ausreichend erfüllt, wird den jeweilig zuständigen Behörden und Kontrollstellen überlassen bleiben. Die Formulierungen des Vorschlages lassen jedoch einen weiten Raum für Interpretationen. Was ökologischer Landbau im einzelnen zu leisten hat, ist somit von einer Vielzahl von Behörden jeweils eigenständig zu interpretieren.

Die Erfahrung in der Kontrolle des ökologischen Landbaus zeigt aus unserer Sicht ganz eindeutig, dass nur durch klare und wo nötig auch detaillierte Regelungen wie z. B. Positivlisten, Prozentangaben, Mindestflächen eine einheitliche Umsetzung einer Verordnung gewährleistet werden kann.

2.3 Maßnahmen gegen die Verfälschung von Zertifikaten

Weder der Verordnungsvorschlag der Kommission noch die KontrollVO enthalten Vorschläge bzw. Maßgaben, um diese in verschiedenen Betrugsfällen festgestellten Schwachstelle zu beseitigen. Ganz im Gegenteil werden künftig nicht nur die Kontrollstellen, sondern auch die zuständigen Behörden zur Ausstellung von Zertifikaten verpflichtet.

2.4 Stufenübergreifende Prüfung des Warenflusses

Weder der Revisionsvorschlag der Kommission noch die KontrollVO enthalten Vorgaben zur Beseitigung dieser in zahlreichen Studien identifizierten Schwachstelle.

2.5 Vernetzung und Schnellwarnsystem

Titel IV der KontrollVO legt fest, dass die Behörden einander Amtshilfe leisten müssen. Kontakte zwischen den zuständigen Stellen in unterschiedlichen EU-Mitgliedsstaaten müssen künftig über festgelegte nationale Verbindungsstellen erfolgen. Ein Schnellwarnsystem zur Meldung schwerwiegender Verstöße gegen die ÖkoVO ist nicht vorgesehen.

Eine direkte, rasche Kontaktaufnahme zwischen Öko-Kontrollstellen verschiedener EU-Mitgliedsstaaten wäre künftig nicht mehr möglich. Damit werden schon heute unbefriedigenden Reaktionszeiten bei Verstößen, die mehrere Mitgliedsstaaten betreffen, weiter verlängert.

2.6 Rückstandsanalytik

Gemäß Artikel 12 der KontrollVO benennen die zuständigen Kontrollbehörden „amtliche Laboratorien“, die die Analysen durchführen. Eine freie Auswahlmöglichkeit zwischen akkreditierten Prüflaboratorien wäre daher zukünftig nicht mehr gegeben.

2.7 Sanktionierung

Artikel 54 und 55 der KontrollVO legen fest, dass Verstöße nur durch die zuständigen Behörden und nicht durch Kontrollstellen sanktioniert werden dürfen. Dies widerspricht wiederum den Vorgaben der EN 45011, die nach dem Verordnungsvorschlag der Kommission von den Öko-Kontrollstellen erfüllt werden muss. Diese Norm fordert, dass die Kontrollstellen die Entscheidung über die Aussetzung und den Entzug eines Zertifikats bei Verstößen nicht an Dritte delegieren dürfen.

Die ÖkoVO spricht auch in der Revision von Unregelmäßigkeiten und Verstößen, die beide zu Sanktionen führen. Geringerwertige Abweichungen sind nach wie vor nicht geregelt. Die KontrollVO kennt nur Verstöße und sieht hierfür keine definierten Sanktionen vor. Beide VO können an diesem Punkt nicht zur Deckung gebracht werden, was zu erheblichen Rechtsunsicherheiten innerhalb der EU führen wird.

3. Auswirkungen auf andere gesetzliche Regelungen

Das Öko-Landbaugesetz (ÖLG) regelt die Umsetzung der ÖkoVO in Deutschland. Auf seiner Grundlage haben verschiedene Bundesländer weitergehende Landesregelungen erlassen. Weder das ÖLG noch die VO der Bundesländer nehmen jedoch auf die KontrollVO Bezug.

Teilweise stehen sie sogar zu einzelnen Passagen in Widerspruch. Das gilt auch für die Verordnungen, die im Rahmen einer Beleihung oder Mitwirkung die Kontrollstellen in den Bundesländern am Kontrollverfahren beteiligen. In der Konsequenz müssen das ÖLG sowie die Landesregelungen an die KontrollVO angepasst und geändert werden.

4 Bewertung der Kommissionsvorschläge

Der vorgelegte Vorschlag führt zu einem zeit- und kostenaufwändigen Aufbau behördlicher Kontrollstrukturen. Das im Bereich der Bio-Zertifizierung bislang bewährte System eines „Public-Private-Partnership“ privater Kontrollstellen und zuständiger Behörden wird faktisch abgeschafft. Der Vorschlag widerspricht eindeutig den von der Bundesregierung politisch verfolgten Zielen der Entbürokratisierung und der Verwaltungsvereinfachung.

Der Vorschlag der Kommission liefert keine Antworten auf drängende Fragen, die aufgrund von Erkenntnissen aus Betrugsfällen in verschiedenen Mitgliedsstaaten dringend einer Lösung bedürfen.

Eine Annahme des Kommissionsvorschlags zur Revision der OekoVO vermindert die Effizienz des Kontrollverfahrens und gefährdet den Verbraucherschutz.

KdK Konferenz der Kontrollstellen e.V.

Die Konferenz der Kontrollstellen e.V. ist ein 1994 gegründeter, in Bonn registrierter Verein, in dem heute 18 staatlich zugelassene Kontrollstellen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz zusammengeschlossen sind. Diese Kontrollstellen inspizieren und zertifizieren ökologisch wirtschaftende landwirtschaftliche Betriebe sowie Verarbeitungs- und Importunternehmen auf Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den Ökologischen Landbau (EG-Öko-VO). In Deutschland wird durch KdK-Kontrollstellen rund 90% der ökologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche abgedeckt.

Die KdK fungiert als Plattform für einen länderübergreifenden Informationsaustausch und für 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 (Friedrich Lettenmeier, Dr. Jochen Neuendorff und Martin Rombach).