

Kommentierung von Anhang III Nr. 9 (Mindestkontrollanforderungen) der EU-Öko-Verordnung

Fachgruppe des BÖLW

Erarbeitet im Rahmen des BÖL-Projektes 02OE645:

„Entwicklung eines stufenübergreifenden Qualitätssicherungssystems für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung von Organisations- und Kommunikationsstrukturen“

Das vorliegende Dokument ist eine Empfehlung der Gremien des BÖLW.

Anhang III Nr. 9 der Verordnung (EWG) 2092/91¹ über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel

I. Gesetzestext:

9. Erzeugnisse, die unter dem Verdacht stehen, die Anforderungen dieser Verordnung nicht zu erfüllen

¹Ist ein Unternehmen der Auffassung oder vermutet es, dass ein von ihm erzeugtes, aufbereitetes, eingeführtes oder von einem anderen Unternehmen bezogenes Erzeugnis die Anforderungen dieser Verordnung nicht erfüllt, so leitet es Verfahrensschritte ein, um jeden Hinweis auf den ökologischen Landbau von dem betreffenden Erzeugnis zu entfernen oder das Erzeugnis auszusondern und entsprechend zu kennzeichnen.

²Das Unternehmen kann das Erzeugnis erst verarbeiten oder verpacken oder vermarkten, wenn die betreffenden Zweifel ausgeräumt wurden, es sei denn, das Erzeugnis wird ohne Hinweis auf den ökologischen Landbau vermarktet.

³In derartigen Zweifelsfällen unterrichtet das Unternehmen unverzüglich die Kontrollstelle oder -behörde.

⁴Letztere können vorschreiben, dass das Erzeugnis erst dann mit Hinweis auf den ökologischen Landbau vermarktet werden darf, wenn sie sich anhand von Informationen des Unternehmens oder aus anderer Quelle vergewissert haben, dass die Zweifel ausgeräumt sind.

⁵Hegt die Kontrollstelle oder -behörde den begründeten Verdacht, dass ein Unternehmen ein Erzeugnis mit einem Hinweis auf den ökologischen Landbau zu vermarkten beabsichtigt, das die

¹ Nachfolgend EU-Öko-VO

Anforderungen dieser Verordnung nicht erfüllt, so kann sie dem Unternehmen zur Auflage machen, das Erzeugnis mit diesem Hinweis vorläufig nicht zu vermarkten.

⁶Sie verpflichtet das Unternehmen außerdem, jeden Hinweis auf den ökologischen Landbau von dem Erzeugnis zu entfernen, wenn sie sicher ist, dass das Erzeugnis nicht verordnungskonform ist.

⁷Bestätigt sich der Verdacht jedoch nicht, so wird die genannte Auflage nach ihrem Erlass innerhalb einer von der Kontrollstelle oder -behörde festzusetzenden Frist aufgehoben.

⁸Das Unternehmen leistet der Kontrollstelle oder -behörde bei der Klärung des Verdachts jede erforderliche Unterstützung.

II. Kommentierung

9. Erzeugnisse, die unter dem Verdacht stehen, die Anforderungen dieser Verordnung nicht zu erfüllen

¹Ist ein Unternehmen der Auffassung

„Auffassung“ bedeutet: „sichere Erkenntnisse haben“.

oder vermutet es

Eine „Vermutung“ besteht, wenn nach dem pflichtgemäßen Ermessen des Unternehmens konkrete Anhaltspunkte von Erheblichkeit für eine Nichteinhaltung sprechen.

Ergeben sich im Rahmen der betrieblichen Eigenkontrolle oder aufgrund von Hinweisen Dritter Verdachtsmomente, ist diesen zunächst im Rahmen intensiver, interner Recherchen zügig nachzugehen.

Mögliche konkrete Anhaltspunkte können sich z. B. ergeben aus:

- Wareneingangskontrolle: Aussehen, Etikettenreste, Verpackung, Verunreinigungen,
- Unterschreitung der üblichen Marktpreise,
- Zweifel an der Echtheit der Zertifikate,
- Feststellung von Rückstandswerten, die auf eine Anwendung von Mitteln schließen lassen, die nach EU-Öko-VO unzulässig sind.

dass ein von ihm erzeugtes, aufbereitetes, eingeführtes oder von einem anderen Unternehmen bezogenes Erzeugnis die Anforderungen dieser Verordnung nicht erfüllt,

Die vorliegenden Regelungen dienen dem Ziel, die Herkunft der Erzeugnisse zu sichern und zu gewährleisten, dass während des gesamten Erzeugungs- und Aufbereitungsverfahrens die Vorschriften für den ökologischen Landbau eingehalten werden. Die Verordnung (EWG) 2092/91 folgt, wie aus deren Erwägungsgründen ersichtlich, einem prozessbezogenen Ansatz.

so leitet es Verfahrensschritte ein, um jeden Hinweis auf den ökologischen Landbau von dem betreffenden Erzeugnis zu entfernen oder das Erzeugnis auszusondern und entsprechend zu kennzeichnen.

Welche Verfahrensschritte einzuleiten sind, entscheidet das Unternehmen auf Basis seines pflichtgemäßen Ermessens. Ziel der Verfahrensschritte muss es sein, die weitere Vermarktung bis zur Klärung zu stoppen (sog. Selbstsistierung).

Sofern das Unternehmen sichere Erkenntnisse hat, dass das Erzeugnis den Anforderungen an Erzeugung bzw. Aufbereitung gemäß VO (EWG) 2092/91 nicht genügt, sind die Maßnahmen endgültiger Natur – ansonsten dienen sie einem vorläufigen Sicherungszweck.

²Das Unternehmen kann das Erzeugnis erst verarbeiten oder verpacken oder vermarkten, wenn die betreffenden Zweifel ausgeräumt wurden, es sei denn, das Erzeugnis wird ohne Hinweis auf den ökologischen Landbau vermarktet.

Zweck der Regelung des Anhang III Nr. 9 EU-Öko-VO ist der Schutz der Marktteilnehmer und Verbraucher vor Irreführung über den laut EU-Öko-VO definierten Bio-Status der Erzeugnisse.

Davon abweichende Vorstellungen bei Marktteilnehmern und Verbrauchern über die Beschaffenheit von Bio-Erzeugnissen sind rechtlich unbeachtlich².

Nicht verfolgt werden mit der Regelung Zwecke des Gesundheitsschutzes und der Lebensmittelsicherheit. Dies muss bei der Intensität der vom Unternehmen durch Behörden oder Kontrollstellen zu fordernden Maßnahmen unbedingt Berücksichtigung finden.

Das Unternehmen ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die

- geeignet,
- erforderlich,
- angemessen und
- zumutbar

sein müssen. Dies bedeutet:

- Mit den Maßnahmen muss der vorstehend umschriebene Zweck grundsätzlich erreichbar sein (Geeignetheit).
- Von verschiedenen geeigneten Maßnahmen hat das Unternehmen grundsätzlich nur die zu ergreifen, die das Unternehmen am wenigsten belasten (Erforderlichkeit).
- Die Belastung durch die zu ergreifende Maßnahme muss in angemessenem Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen; es muss gewährleistet sein, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt (Angemessenheit/Zumutbarkeit)³.

Das Unternehmen hat aus eigener Sachkunde und/oder unter Einbeziehung Dritter die für die Sachaufklärung bedeutsamen Umstände zu ermitteln und einer Bewertung zuzuführen. Aus der Bewertung werden in der Regel konkrete Maßnahmen abzuleiten sein. Welche Maßnahmen angemessen sind, ist eine Frage des Einzelfalls. Grundsätzlich müssen sich die zu stellenden Anforderungen aber am höchststrichterlich anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bzw. dem Übermaßverbot⁴ messen lassen; die danach bestehenden Schranken sind insbesondere auch von den Kontrollstellen und -behörden zu beachten.

Wenn lediglich Spuren von Rückständen vorliegen, sind den Recherchemöglichkeiten der Unternehmen vielfach Grenzen gesetzt. Eine völlig zweifelsfreie Zuordnung in relevante und irrelevante Sachverhalte im o.g. Sinne wird häufig nicht gelingen. Die Belastung der Unternehmen mit einer uneingeschränkten Beweislast ist im Sinne der dargestellten Grundsätze unangemessen. Eine trotz intensiven Bemühens gerade im Bereich von Spuren bei Rückständen vermutlich häufig verbleibende „Restunsicherheit“ ist nach dem dargestellten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinzunehmen.

³In derartigen Zweifelsfällen unterrichtet das Unternehmen unverzüglich die Kontrollstelle oder -behörde.

Sinn und Zweck der Regelung ist es, auf Basis hohen Fachwissens und umfassender praktischer Erfahrung möglichst rasch eine Aufklärung des in Frage stehenden Sachverhaltes zu erreichen.

² Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Bd. 3, C 130, Vorb. Rn. 3; Rathke/Weitbrecht/Kopp, Ökologischer Landbau und Bioprodukte, Teil 1. M. III. Irreführung und ÖkoV, Rn. 161

³ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 86 mit Nachweis der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

⁴ Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen: Amtl. Sammlung 35, 400; 84, 72; Deutsches Verwaltungsblatt - DVBl 1992, 145; Neue juristische Wochenschrift – NJW 1878, 2442; 1985, 2019; Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen: Amtl. Sammlung 1, 163; 30, 313; 44, 159; 51, 115; 54, 62; 56, 123; 59, 108; 62; 219; 70, 56; 70, 141; 75, 61;

Eine Meldung muss erfolgen, wenn ausreichende Belege für eine gesicherte Erkenntnis oder konkrete Anhaltspunkte von Erheblichkeit für eine Nichteinhaltung sprechen. Zusammen mit der Meldung übermittelt das Unternehmen alle Informationen, die den Verdacht stützen beziehungsweise abschwächen können.

Das Unternehmen ist bei Vorliegen der in Satz 1 Anhang III Nr. 9 beschriebenen Voraussetzungen zur „unverzüglichen“ Unterrichtung verpflichtet. „Unverzüglich“ ist in § 121 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) legaldefiniert und bedeutet danach: „ohne schuldhaftes Verzögern“⁵. „Ohne schuldhaftes Verzögern“ ist nicht gleichzusetzen mit sofort ! In der Rechtsprechung zum privatrechtlichen Bereich wird dem Mitteilenden eine angemessene Überlegungsfrist zugestanden, deren Obergrenze bei maximal 2 Wochen anzunehmen ist⁶.

In Ländern, in denen private Kontrollstellen mit der Kontrolltätigkeit beauftragt sind (z. B. in Deutschland), erfolgt die Unterrichtung ausschließlich gegenüber der zuständigen Kontrollstelle.

⁴Letztere können vorschreiben, dass das Erzeugnis erst dann mit Hinweis auf den ökologischen Landbau vermarktet werden darf, wenn sie sich anhand von Informationen des Unternehmens oder aus anderer Quelle vergewissert haben, dass die Zweifel ausgeräumt sind.

Eine entsprechende Regelung steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Kontrollstelle bzw. Kontrollbehörde.

Diese ist verpflichtet, auf Basis des Ihr präsentierten Sachverhaltes und unter Bewertung aller bereits ermittelten Umstände zu beurteilen, ob eine weitergehende Sachaufklärung erforderlich ist. Die Kontrollstelle bzw. Kontrollbehörde ist angehalten, ihr hohes Fachwissen und ihre umfassende praktische Erfahrung bestmöglich mit dem Ziel einer möglichst raschen Aufklärung des in Frage stehenden Sachverhaltes einzusetzen und an der weiteren Sachaufklärung nach Kräften mitzuwirken.

⁵Hegt die Kontrollstelle oder -behörde den begründeten Verdacht, dass ein Unternehmen ein Erzeugnis mit einem Hinweis auf den ökologischen Landbau zu vermarkten beabsichtigt, das die Anforderungen dieser Verordnung nicht erfüllt, so kann sie dem Unternehmen zur Auflage machen, das Erzeugnis mit diesem Hinweis vorläufig nicht zu vermarkten.

Eine entsprechende Auflage steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Kontrollstelle oder -behörde. Die hier für die Kontrollstelle oder -behörde gegebene Sanktionsmöglichkeit setzt voraus, dass

- sie Anhaltspunkte dafür hat, dass das Unternehmen das betreffende Erzeugnis vermarkten möchte **und**
- sie auf Basis des ermittelten Sachverhaltes zu dem Ergebnis gelangt, dass konkrete Anhaltspunkte von Erheblichkeit **ganz überwiegend** für eine Nichteinhaltung sprechen.

Die Kontrollstelle oder -behörde ist verpflichtet, dem Unternehmen ihre für die Entscheidung relevanten Erwägungen detailliert bekannt zu geben. Dies hat schriftlich zu erfolgen.

⁶Sie verpflichtet das Unternehmen außerdem, jeden Hinweis auf den ökologischen Landbau von dem Erzeugnis zu entfernen, wenn sie sicher ist, dass das Erzeugnis nicht verordnungskonform ist.

Die Kontrollstelle oder Kontrollbehörde muss auf Basis des ermittelten Sachverhaltes und aus eigener Anschauung zu dem Ergebnis gelangen, dass hinsichtlich einer Nichteinhaltung **Gewissheit** besteht. Die Kontrollstelle bzw. Kontrollbehörde ist verpflichtet, dem Unternehmen ihre diesbezüglichen Entscheidungen detailliert bekannt zu geben. Dies hat schriftlich zu erfolgen.

⁷Bestätigt sich der Verdacht jedoch nicht, so wird die genannte Auflage nach ihrem Erlass innerhalb einer von der Kontrollstelle oder -behörde festzusetzenden Frist aufgehoben.

⁵ Nach allgemeiner Meinung ist diese Legaldefinition auf den gesamten Bereich des Privatrechts und des öffentlichen Rechts gleichermaßen anwendbar, vgl. Palandt/Heinrichs, Bürgerliches Gesetzbuch, § 121, Rn. 3

⁶ Palandt/Heinrichs, aaO

Die Kontrollstelle bzw. Kontrollbehörde ist verpflichtet, die vorgenannten Auflagen aufzuheben, wenn die Verdachtsmomente, das Unternehmen könnte zweifelhafte Erzeugnisse vermarkten, sich innerhalb einer Frist nicht erhärten lassen.

Ein solcher ungewisser, letztlich unaufklärbarer Sachverhalt soll nach dem Willen des Verordnungsgebers eine Dezertifizierung nicht zur Folge haben.

Die von der Kontrollstelle bzw. Kontrollbehörde festzulegende Frist, ist nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu bestimmen. Die Frist ist grundsätzlich mit Erlass der Sanktion festzulegen.

Im Gesetzgebungsverfahren war ursprünglich die Rede von 2-3 Wochen – dieser Zeitraum sollte als Orientierung dienen.

⁸Das Unternehmen leistet der Kontrollstelle oder -behörde bei der Klärung des Verdachts jede erforderliche Unterstützung.

Die möglichst umfassende Sachverhaltsermittlung und die möglichst rasche Klärung von Verdachtsmomenten muss das gemeinsame Ziel von Unternehmen, Kontrollstellen und Kontrollbehörden gleichermaßen sein. Hier zu ist eine umfassende Kooperation erforderlich, die jeder Beteiligte nach eigenem Vermögen und orientiert am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu leisten hat.

Stand: 07.07.2003