



Stellungnahme

08.05.2024

Beitrag zur FIT4FUTURE Initiative

Zu Verordnung (EU) 2018/848 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen

Hintergrund

Das Regelungsregime der Bio-Verordnung (EU) 2018/848 enthält eine Reihe von Regeln für die Erzeugung, die Verarbeitung, den Import und die Kennzeichnung von ökologischen Lebensmitteln in der EU. Es harmonisiert die Vorschriften für ökologisch wirtschaftende Unternehmen in den EU-Mitgliedstaaten und in Nicht-EU-Ländern. Auf diese Weise sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen geschaffen und so das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in ökologische Erzeugnisse und das EU-Bio-Logo gestärkt werden. Im Zuge der FIT4FUTURE-Initiative, deren Ziel es ist, insgesamt die bürokratischen Hürden der EU-Gesetzgebung abzubauen, soll auch eine Entbürokratisierung des Regelungsregimes der Verordnung (EU) 2018/848 vorangetrieben werden.

Im Folgenden macht die AöL unterschiedliche Vorschläge, die aus Sicht ihrer Mitgliedschaft zu einer Entbürokratisierung beitragen können. So werden Vorschläge zum allgemeinen Rechtsrahmen sowie einer Harmonisierung der Regeln der Verordnung (EU) 2018/848 gegenüber anderen Unions-Rechtsakten, aber auch zu deren Umsetzung in und zwischen den EU-Mitgliedsstaaten gemacht (Vorschläge 1-5). Des Weiteren unterbreitet der Verband Vorschläge zum Abbau von bürokratischen Hürden, die durch die aktuelle Umsetzung der Verordnung (EU) 2018/848 oder durch eine mangelnde Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden entstehen (Vorschläge 6-10). Dabei ist zu beachten, dass die Vorschläge speziell auf die Problemstellungen von ökologisch wirtschaftenden Verarbeitungs- und Importunternehmen eingehen.

Des Weiteren machen wir darauf aufmerksam, dass die bürokratische Last des Bio-Sektors nicht allein auf den Rechtsrahmen der Verordnung (EU) 2018/848 selbst zurückzuführen ist. Auch Regeln des horizontalen Rechts oder der neuen Gesetzgebungsverfahren (z.B. Green Claims-Gesetzgebung, Entwaldungsverordnung, Neue Genomische Techniken etc.) sind mit enormen bürokratischen Hürden, teilweise spezifisch für Lebensmittelbetriebe, die biologische Produkte produzieren und handeln, verbunden.

Vorschlag 1

Einfacher und klarer Rechtsrahmen

Die neue Bio-Verordnung (EU) 2018/848 ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und wurde seitdem durch umfassendes Sekundärrecht ergänzt. Dem Basisrechtsakt wurden 18 delegierte Verordnungen und 7 Durchführungsverordnungen zur Seite gestellt. Weitere Rechtsakte sind in Vorbereitung. Dieses umfassende Regelungsregime stellt selbst für Expertinnen und Experten eine Herausforderung dar und ist, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen ein erhebliches Hindernis in der Umsetzung der Rechtsvorgaben. Diese haben weniger personelle Ressourcen und sind deshalb oft überfordert beim Screening der Rechtsakte und deren Umsetzung: schlicht auf Grund der Vielzahl an Verordnungen und Detailregelungen. Diese erhöhen folglich auch das Risiko der Nichteinhaltung von Vorschriften. Diese komplexe Rechtsstruktur und die Vielzahl an Detailregelungen sind ein limitierender Faktor, besonders für kleine und mittelständische Unternehmen im Bio-Sektor. Diese Unübersichtlichkeit schreckt Unternehmen, die gerne biologische Lebensmittel produzieren möchten, von einer Umstellung der Produktion ab. Beispiele für Regelungen dieser Art sind Folgende:

- Im Zuge der Revision der Bio-Verordnung sollen auch die Reinigungs- und Desinfektionsmittel in der biologischen Verarbeitung und Lagerung geregelt werden, um umweltschädliche und humantoxikologische Stoffe in der ökologischen Lebensmittelkette zu minimieren. Zu diesem Zweck arbeitet eine entsprechende EGTOP Subgroup aktuell an der Bewertung von 1.295 Reinigungs- und Desinfektionsmitteln. Ziel ist es, eine Positivliste von Reinigungs- und Desinfektionsmitteln zu erstellen, die in eine künftige Sekundärgesetzgebung einfließen soll. Eine komplexe Positivliste von Reinigungs- und Desinfektionsmitteln würde sowohl für die Unternehmen als auch die Kontrollbehörden einen erheblichen zusätzlichen Aufwand bei der Überprüfung der zugelassenen Mittel hervorrufen. Daneben könnte diese Art der Regelung ein Innovationshemmnis in der Bio-Branche darstellen, da Hersteller von Reinigungs- und Desinfektionsmitteln bei der Entwicklung neuer umweltfreundlicher Mittel diese beachten müssen und der mögliche sinnvolle Einsatz neuer Mittel erst nach einem Genehmigungsprozess möglich ist. Des Weiteren ist festzustellen, dass die Stoffe, die zur Formulierung von Reinigungs- und Desinfektionsmitteln herangezogen werden, auf europäischer Ebene bereits horizontal den Zulassungsverfahren und Beschränkungen der REACH-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006), der CLP-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 für die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen.) und der Biozid-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 528/2012) unterworfen sind. Es wäre also wünschenswert die neuen Regeln für den biologischen Verarbeitungssektor auf Grundlage des horizontalen Recht aufzubauen und so zu harmonisieren.
- Die Durchführungsverordnung 2021/1165 legt die Anforderungen für die Verwendung von Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffen in ökologischen verarbeiteten Lebensmitteln bis hin zu den einzelnen Erzeugnissen fest. Diese Beschränkungen gelten zusätzlich zu denjenigen der horizontalen Verordnung (EG) Nr. 1333/2008, die nach einer Bewertung der technologischen Notwendigkeit und der Verwendungsbedingungen für jede Produktkategorie durch die EFSA festgelegt wurden. Zudem wird im Bio-Recht zwischen der Anwendung ei-

nes Stoffs als Zusatz- oder Verarbeitungshilfsstoff unterschieden. Das ist eine Unterscheidung, die im horizontalen Recht so nicht erfolgt und deswegen immer wieder zu Problemen bei der Umsetzung führt. Hier ist eine Harmonisierung der Struktur mit dem horizontalen Recht wünschenswert.

Erwartete Vorteile: Die Vereinfachung der Öko-Verordnung und eine stärkere Harmonisierung ihrer Regeln mit horizontalen Rechtsakten könnte die Lesbarkeit und Verstehbarkeit der entsprechenden Regelungen erhöhen. Die Verarbeiterinnen und Verarbeiter können so dabei unterstützt werden, die entsprechenden Vorschriften einzuhalten und es könnten Hemmnisse abgebaut werden, die Unternehmen davon abhalten, ihre Produktion ökologisch umzustellen.

Vorschlag 2

Gewährung des öffentlichen Zugangs zu allen Auslegungsschreiben der Kommission zur Verordnung (EU) 2018/848 und ihrem Sekundärrecht

Auf Ersuchen von Marktteilnehmern oder nationaler Behörden gibt die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit dem Committee of Organic Production (COP) Auslegungsschreiben heraus, in denen Fragen zur Anwendung der Vorschriften von Verordnung 2018/848 und ihrem Sekundärrecht beantwortet werden. Einige dieser Auslegungen sind im „[Frequently asked questions on organic rules](#)“ - Dokument enthalten. Dieses Dokument wird regelmäßig aktualisiert und ist auf der Website der Kommission der breiten Öffentlichkeit zugänglich, was für die Akteurinnen und Akteure der Bio-Branche einen enormen Mehrwert darstellt und sie dabei unterstützt, die Bestimmungen des Regelungsregimes der Verordnung (EU) 2018/848 besser zu verstehen und korrekt anzuwenden. Einige EU-Mitgliedstaaten stellen auch ihren nationalen Akteurinnen und Akteuren die Auslegungsschreiben teilweise zur Verfügung.

Dies hat zur Folge, dass die Auslegungen der Europäischen Kommission und der COP den Mitgliedsstaaten, trotz ihres Mehrwerts für alle Beteiligten in der ökologischen Produktions- und Zertifizierungskette, nur lückenhaft und in ungleichmäßiger Verbreitung zur Verfügung stehen. Um eine Harmonisierung des Regelungsregimes von Verordnung (EU) 2018/848 zwischen den Mitgliedsstaaten weiter zu forcieren und die Akteurinnen und Akteure der Bio-Branche dabei zu unterstützen, dessen Regeln korrekt umzusetzen, wäre die Gewährung des öffentlichen Zugangs zu allen Auslegungsschreiben der Kommission über ihre Website sehr hilfreich.

Erwartete Nutzen: Besserer Überblick über die geltenden Vorschriften für alle Beteiligten als Grundlage für die Einhaltung der Anforderungen an die ökologische Erzeugung. Verringerung der Nichteinhaltung von Vorschriften aufgrund mangelnder Kenntnisse. Zudem wird die öffentliche Diskussion über die Auslegungen der einschlägigen Rechtsvorschriften forciert.

Vorschlag 3

Durchführung einer Folgenabschätzung für alle Rechtsakte im Hinblick auf zusätzliche Kosten und Belastungen für den Öko-Sektor und Verzicht auf die Verabschiedung weiterer sekundärer Rechtsvorschriften

Der umfassende Basisrechtsakt Verordnung (EU) 2018/848 ermächtigt die Kommission, eine Vielzahl von Durchführungs- und delegierten Rechtsakten zu erlassen, von denen es derzeit 25 gibt. Während der Basisrechtsakt einer Folgenabschätzung unterzogen wurde, bei der die negativen Auswirkungen aller möglichen Alternativen auf kleine und mittelständische Unternehmen berücksichtigt wurden, ist dies bei sekundären Rechtsakten nicht der Fall. Die ursprüngliche Bewertung auf Grundlage des Basisrechts ist somit nicht mehr belastbar. Die Anzahl der Durchführungs- und delegierten Rechtsakte und der damit einhergehenden Detailregeln, die keiner Folgenabschätzung für kleine und mittelständische Unternehmen unterzogen wurden, sind erheblich und relevant.

In Anbetracht der Vielzahl bereits existierender sekundärer Rechtsakte und deren bürokratischen und finanziellen Auswirkungen auf die Akteurinnen und Akteure der biologischen Lebensmittelkette, sind wir der Auffassung, dass für alle weiteren delegierten oder Durchführungsrechtsakte mindestens eine Folgenabschätzung im Hinblick auf zusätzliche Kosten und Belastungen, für die im Öko-Sektor aktiven kleine und mittelständische Unternehmen, durchgeführt werden sollte. Zudem regen wir an, dass die Kommission keine weiteren sekundäre Rechtsvorschriften erlassen sollte, ohne die Kosten oder Belastungen - auch die Kumulativen - für kleine und mittelständische Unternehmen angemessen zu bewerten.

Erwartete Nutzen: Vermeidung oder Verringerung zusätzlicher Kosten und Belastungen bereits in der Entwurfsphase von Rechtsakten, im Einklang mit den Zielen von REFIT.

Vorschlag 4

Gewährung angemessener Übergangsfristen von mindestens 12 Monaten für ökologische Unternehmen zur Anpassung an die neuen Anforderungen

Die große Zahl der Sekundärrechtsakte, die seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2018/848 im Jahr 2022, in kurzer Zeit erlassen wurde, hat für die Beteiligten der gesamten ökologischen Lebensmittelkette zu Engpässen und zu kurzen Übergangsfristen für die Anpassung an die neuen Anforderungen geführt. Die Unternehmen waren also nicht in der Lage, Änderungen angemessen zu antizipieren, fundierte Entscheidungen zu treffen und die erforderlichen Anpassungen zu organisieren.

In dem Schreiben „[Prospects of organic farming](#)“ haben die Mitgliedsstaaten diese Problemstellung auch in die Europäische Kommission herangetragen. Anschließend möchten wir ein aktuelles Beispiel anbringen:

- Am 1. Januar 2025 werden neue Einfuhrbestimmungen für ökologische Erzeugnisse in Kraft treten. Während es gängige Handelspraxis ist, Verträge mit Rohstofflieferanten in Drittländern mehrere Monate im Voraus abzuschließen, wird die Liste der Kontrollstellen,

die für die Zertifizierung solcher Lieferanten im Rahmen der neuen Einfuhrregelung anerkannt sind, erst in der zweiten Jahreshälfte 2024 veröffentlicht und gegebenenfalls bis November 2024 regelmäßig aktualisiert, so dass die tatsächliche Marktsituation und ihre Dynamik nicht berücksichtigt werden und die Unternehmen kaum eine Möglichkeit haben entsprechend der üblichen Wirtschaftspraktik zu handeln. Zudem ist mit Zulassung der Kontrollstellen noch nicht gesichert, ob bestehende Lieferanten die Übereinstimmung mit den neuen Regelungen ebenfalls umsetzen konnten und somit weiterhin für den Markt zur Verfügung stehen.

Anhand der dargelegten Beispiele regen wir an, dass Bio-Betrieben angemessene Übergangsfristen von mindestens 12 Monaten eingeräumt werden sollte, damit sie sich auf die neuen Anforderungen einstellen und diese rechtskonform umsetzen können.

Erwartete Nutzen: Zeit für die Anpassung an neue Anforderungen. Mehr Rechtssicherheit für die Akteure in der gesamten Produktionskette, wodurch die ökologische Erzeugung, Verarbeitung und Handel gefördert werden.

Vorschlag 5

Keine inkonsistenten Einschränkungen für den Einsatz von bio-zertifizierten Zutaten oder Substanzen in biologischen Lebensmitteln

Mit der Bezeichnung „biologisch“ oder „ökologisch“ darf auf einem verarbeiteten Lebensmittel nur dann geworben werden, wenn es den strengen Produktionsvorschriften gemäß Anhang II Teil IV und den Vorschriften gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/848 entspricht und wenn mindestens 95 Gewichtsprozent der Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs des Erzeugnisses aus biologischer Produktion stammen. Für vorverpackte Lebensmittel gilt zudem, dass sie mit dem EU-Bio-Logo, der Öko-Kontrollstellen-Nummer und der Herkunft der Rohstoffe versehen werden müssen. Trotz der bereits strengen Anforderungen an die Produktion, die Verarbeitung und die Kennzeichnung von biologischen Lebensmitteln gibt es auch für den Einsatz von eigentlich biologisch zertifizierten Produkten und Substanzen auf Grund von Inkonsistenzen der Bio-Verordnung weitere Einschränkungen und Ungereimtheiten.

- Der Supplementationsvorbehalt gemäß Artikel 7 und Anhang II Teil IV 2.2.2 f) der Bio-Verordnung (EU) 2018/848 verbietet den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen einschließlich Spurenelementen sowie Aminosäuren und Mikronährstoffen in Bio-Lebensmitteln, mit der Ausnahme von gesetzlich vorgeschriebener Anreicherung (z.B. bei Säuglingsprodukten). Ob der dort ausgesprochene Supplementationsvorbehalt auch für den Einsatz von natürlicherweise nährstoffreichen ökologischen Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs in Bio-Produkten (z.B. mikronährstoffreiche Pflanzenextrakte, Algen, Pilze oder Flechten) gilt, ist strittig. Denn diese natürlicherweise nährstoffreichen ökologischen Zutaten dürfen in Reinform als Bio-Produkt (Nahrungsergänzungsmittel) vermarktet werden und in diesem Zusammenhang wäre die Nutzung von nährwertbezogenen Aussagen unstrittig. Zudem enthalten sie auch meist geschmacks- und konsistenzgebende Eigenschaften und tragen somit zur Gesamtkomposition des Bio-Produktes bei. Deswegen sollte es den Herstellern von Bio-Produkten, die natürlicherweise nährstoffreiche ökologische Zutaten einsetzen, möglich sein, über deren nutritive Wirkung zu kommunizieren. Die Anreicherung von Bio-

Produkten mit natürlicherweise nährstoffreichen ökologischen Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs sowie die Auslobung des entsprechenden Nährwerts sollte grundsätzlich erlaubt sein, um Rechtssicherheit für die Unternehmen zu schaffen.

- Durchführungsverordnung (EU) 2021/1165 legt in Anhang V Anforderungen für die Verwendung von Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffen in ökologischen verarbeiteten Lebensmitteln fest. Zum Ziele der Ökologisierung der biologischen Produktion wird dort auch bei vielen der Zusatz- und Verarbeitungshilfsstoffe, welche landwirtschaftlichen Ursprungs sind, eine Herkunft aus biologischer Produktionsweise vorgeschrieben oder vorgeschrieben werden. Jedoch ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass Substanzen aus biologischer Herkunft unter Einhaltung der Regel der Zusatzstoff-Verordnung (EU) 2008/1333 generell als Verarbeitungshilfsstoff bei der Verarbeitung von biologischen Lebensmitteln zulässig sein sollten, ohne erneut in der Durchführungsverordnung (EU) 2021/1165 zugelassen werden zu müssen. Aktuell entsteht so die Situation, dass ein biologisch zertifiziertes Erzeugnis zwar als Zutat eingesetzt werden kann, jedoch nicht als Verarbeitungshilfsstoff in der Bio-Produktion verwendet werden darf, wenn dieses nicht explizit für den spezifischen Anwendungsbereich zugelassen ist.

Erwarteter Nutzen: Der Abbau von Inkonsistenzen innerhalb der Bio-Verordnung, besonders in Bezug auf Zutaten und Substanzen, die generell von biologischer Qualität sind, könnte Sonderregelungen abbauen und so die Lesebarkeit der Bio-Verordnung sowie die Versteh- und Nachvollziehbarkeit ihrer Regeln sowohl für die Unternehmen als auch die Verbraucherinnen und Verbraucher verbessern.

Vorschlag 6

Auseinandersetzung mit der uneinheitlichen und unangemessenen Auslegung der Verfahren im Falle von Rückstandsfunden

Die unterschiedlichen Auslegungen und Vorgehensweisen von Mitgliedstaaten, Kontrollstellen oder Drittländern beim Umgang mit Rückstandsfunden von nicht zugelassenen Stoffen und Erzeugnissen in ökologischen Lebensmitteln führt für Unternehmen innerhalb und außerhalb der EU nicht nur zu ernsthaften Problemen und bürokratischen Hürden, sondern auch zu einer Verzerrung des Marktes. Diese Problemstellung wurde auch in der Folgenabschätzung, die der Verordnung (EU) 2018/848 vorausging, deutlich herausgestellt, weil Rückstände entweder aus der illegalen Verwendung nicht zugelassener Stoffe oder aus einer zufälligen oder technisch unvermeidbaren Kontamination resultieren können. Denn häufiger werden diese Stoffe in ökologischen Erzeugnissen gefunden, weil sie von benachbarten nichtökologischen Anbauflächen verweht oder aufgrund anderer Faktoren eingetragen werden, die auf die Koexistenz der ökologischen und konventionellen Lebensmittelproduktion zurückzuführen sind.

Die Migration von Pflanzenschutzmitteln, die in der konventionellen Landwirtschaft verwendet werden, in die ökologische Lebensmittelkette ist von der EFSA gut belegt. Trotz dieser Beweislage sind die ökologischen Erzeuger, die bei der Erzeugung von Lebensmitteln auf Pestizide und andere Chemikalien verzichten, zusätzlich nicht nur verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um eine Kontamination mit den in der konventionellen Landwirtschaft verwendeten Chemikalien zu verhindern, sondern sie tragen auch die Beweislast, wenn solche Stoffe in einem ökologischen Erzeugnis gefunden werden. Dies führt zu zahlreichen Laboranalysen und langwierigen Untersuchungen,

während derer die gesamte ökologische Produktion auf Eis gelegt wird. Dieses Vorgehen stellt nicht nur eine Umkehrung des Verursacherprinzips dar, sondern führt auch zu enormen bürokratischen Hürden und damit verbundenen Kosten.

Die Öko-Verordnung (EU) 2018/848 regelt den Umgang mit Kontaminanten und nicht zugelassenen Stoffen in den Artikeln 27-29, in denen die Pflichten und Maßnahmen für ökologische Unternehmen sowie zuständige Behörden und Kontrollstellen erläutert werden. Die Auslegung und Umsetzung dieser Artikel ist jedoch nach wie vor Gegenstand intensiver Diskussionen und divergierender Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten, Unternehmen und Kontrollstellen. Ein Beispiel dafür zeigt sich beim Umgang mit Importware:

- In einigen Mitgliedstaaten werden ökologische Erzeugnisse mit einem Rückstandsfund - der bei ökologischen Einfuhren, unmittelbar vor der Einfuhr in die EU oder bei der Kontrolle von in der EU erzeugten Produkten festgestellt wird - vom Zoll des Einfuhrlandes oder von den Kontrollbehörden in der EU ohne eine Untersuchung, ob es sich bei dem Rückstandsfund um eine begründete Information handelt, dezertifiziert. In einigen Mitgliedstaaten handelt es sich dabei nicht um Einzelfälle, sondern vielmehr um ein offizielles Vorgehen. Eine solche rechtswidrige, ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Verweigerung des Handels mit Bio-Produkten führt zu massiven finanziellen Belastungen und einem Glaubwürdigkeitsverlust für die Unternehmen. Zudem werden hier die gesetzlich garantierten und durchgeführten Kontroll- und Zertifizierungsprozesse entlang der gesamten Produktionskette, die sicherstellen, dass die Produkte der Öko-Verordnung entsprechen, nicht berücksichtigt. Solche Praktiken sind unter den in der EU ansässigen Importeuren bekannt, die nun nach neuen, einfacheren Wegen suchen, um ihre Sendungen auf den EU-Markt zu bringen, indem sie ihren Sitz und ihre Importanlagen in andere Mitgliedstaaten verlegen. Die dadurch verursachten wirtschaftlichen Verzerrungen sind weit von der Idee eines europäischen Binnenmarktes und fairer und harmonisierter Verfahren entfernt.
- Von der Kontrollstelle abgeschlossene Untersuchungen zu Rückstandsfällen werden von Behörden eines Mitgliedstaates angezweifelt und ein neues Untersuchungsverfahren dazu gestartet. Es wird nicht nur das Kontrollsystem zur Öko-Zertifizierung angezweifelt, sondern hiermit alle involvierten Parteien (Unternehmer, Behörde, Kontrollstelle, EU) gezwungen sich ein weiteres Mal mit derselben Thematik auseinanderzusetzen. Daraus resultiert nicht nur ein enormer Zeit- und Kostenaufwand, während bei der Ware das Mindesthaltbarkeitsdatum abläuft, sondern auch eine Ungleichbehandlung derselben Ware innerhalb der EU.

Die Marktteilnehmer sind die ersten, die ein robustes und anspruchsvolles Kontrollsystem wollen, um ein Klima des Vertrauens zwischen Marktteilnehmern und Verbraucherinnen und Verbrauchern zu schaffen. Dieses Kontrollsystem muss jedoch effizient sein und einen echten Mehrwert bieten, indem es alle Arten von Verstößen aufdeckt und Betrug verhindert und nicht überproportional auf Spurenbefunde von Pestiziden abhebt. Zudem ist es grundsätzlich dringend notwendig, z.B. in Bezug auf Kontaminationen im Freiland, das Verursacherprinzip im horizontalen Recht zu stärken.

Es muss ein verhältnismäßiges und sinnvolles Verfahren auf der Grundlage des Verursacherprinzips etabliert werden - auf der Grundlage einer effizienten Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Kontrollstellen und zuständigen Behörden und im Einklang mit der prozessbasierten ökologischen Zertifizierung. Zudem sollte in diesem Zusammenhang ein angemessener Zeitrahmen zur Bearbeitung der Fälle umgesetzt werden, der die Haltbarkeit von verderblichen Waren berücksichtigt. Es sollte vermieden werden, dass bei jedem Vorhandensein eines nicht zugelassenen Stoffes oder von Erzeugnissen, auch wenn es sich dabei um keinen begründeten Verdacht handelt, ein amtliches Untersuchungsverfahren eingeleitet wird. Ein solches Verfahren bindet enorme Ressourcen bei den ökologischen Unternehmen sowie auch den zuständigen Kontrollbehörden und Kontrollstellen. Es entspricht nicht den rechtlichen Anforderungen der Öko-Verordnung nach einem risikobasierten Ansatz der Kontrolle.

Erwarteter Nutzen: Diese aufgezeigten Problemstellungen sind zwar eindeutig eine Frage der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, sie schaden aber dennoch dem gesamten EU-Bio-Markt. Die Kommission kann dazu beitragen, die Situation zu bereinigen, indem sie klare Rechtsvorschriften, erarbeitet. Indem sie sich mit Auslegungsproblemen in einigen Mitgliedstaaten befasst, kann die Kommission dazu beitragen, faire, verhältnismäßige und harmonisierte Verfahren für den Umgang mit Rückstandsfunden zu schaffen und so die Integrität des Öko-Marktes zu schützen und die wirtschaftliche Stabilität innerhalb der EU zu fördern.

Vorschlag 7

Verweigerung der Kontrollbescheinigung nur in begründeten Verdachtsfällen

Das Regelungsregime der Verordnungen (EU) 2018/848 enthält sehr detaillierte Vorschriften über die Verfahren, die von den Kontrollbehörden bei der Durchführung von Kontrollen und der Ausstellung der Kontrollbescheinigung (COI) einzuhalten sind. So enthält es auch Regeln für das Vorgehen, welches bei einem begründeten Verdacht auf einen Verstoß gegen die Vorschriften in Bezug auf Einfuhrsendungen ökologischer Erzeugnisse, die auf den EU-Markt gebracht werden sollen, eingehalten werden muss.

Wenn in einer Sendung ein Rückstand gefunden wird (sehr oft im Zusammenhang mit den von der Kommission geforderten Kontrollen bei bestimmten Länder-Erzeugnis-Kombinationen, die gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) 2021/1698 als Hochrisikoerzeugnisse eingestuft und aufgelistet sind), wird eine amtliche Untersuchung angeordnet und es wird eine COI-Sperre für das Unternehmen verhängt. Daher ist nicht nur die untersuchte Charge gesperrt, sondern auch alle anderen Produkte des Unternehmens, bis die Untersuchung des Falls abgeschlossen ist. Obwohl dies von den meisten Kontrollstellen in Drittländern als gängige Praxis angewandt wird, ergibt sich dies nicht aus den einschlägigen Bestimmungen der oben genannten Verordnungen, da dort nur die Sperrung der betroffenen Partie vorgesehen ist. Es handelt sich nach unserer Auffassung um eine unsachgemäße und unverhältnismäßig strenge Auslegung der Verfahrensregeln und stellt ein Handelshindernis dar.

Die Einfuhr von Bio-Produkten hängt von dem COI ab. Das COI ist die Voraussetzung dafür, dass eine Warenpartie als ökologisch in die EU eingeführt werden kann. Die Nicht-Ausstellung eines COI in Fällen, in denen ein „Verdacht“ aufgrund des Vorhandenseins einer nicht zugelassenen Substanz besteht, bedeutet eine Verweigerung der Einfuhr des betreffenden Produkts in die EU. In der Praxis

bedeutet dies, dass das Produkt dezertifiziert wird und nicht mehr für den EU-Bio-Markt verfügbar ist. Ein COI nicht auszustellen ist die richtige Option, wenn ein „begründeter Verdacht“ auf einen Verstoß bei der zu exportierenden Sendung besteht oder ein Verstoß festgestellt wurde. In anderen Fällen handelt es sich um eine ungerechtfertigte Verweigerung des Handels, was für die Unternehmen entlang der Lieferkette nicht nur einen enormen finanziellen Verlust, sondern auch einen Verlust an Glaubwürdigkeit nach sich zieht.

Die Nichtausstellung des COI führt dazu, dass ökologische Erzeugnisse aus Drittländern über einen langen Zeitraum blockiert werden, was erhebliche Störungen im Handel nach sich zieht und mitunter die Qualität der Erzeugnisse mindert. Die rechtlich abgesicherten und zuvor durchgeführten Kontroll- und Zertifizierungsprozesse entlang der gesamten Produktionskette werden ignoriert und entwertet. Infolgedessen wenden sich die Unternehmen "einfacheren" neuen Märkten wie den Vereinigten Staaten zu, nehmen routinemäßig Proben vor dem Versand und investieren in kostspielige eigene Untersuchungen vor dem Handel, um Störungen so weit wie möglich zu vermeiden.

Es ist zwar verständlich, dass ein Mechanismus vorhanden sein muss, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die ökologische Integrität nicht gewährleistet ist (Artikel 29 der Verordnung (EU) 2018/848), doch sollte dies nicht zu einem Handelshemmnis für ökologische Einfuhren führen. Daher sollte die Kommission Maßnahmen ergreifen, um eine praxisnahe verhältnismäßige Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zum Import von ökologischen Erzeugnissen zu gewährleisten. Es ist zu verhindern, dass in Drittländern tätige Kontrollstellen durch ihr übervorsichtiges Handeln Marktverzerrungen verursachen.

Erwarteter Nutzen: Die Verhinderung unverhältnismäßiger Maßnahmen durch Kontrollstellen in Drittländern unterstützt einen effektiven Schutz der Integrität des ökologischen Landbaus und verringert Störungen im Handel. Dies kommt letztlich sowohl den Erzeugerinnen und Erzeugern als auch den Verbraucherinnen und Verbrauchern auf dem Öko-Markt zugute.

Vorschlag 8

Flexible Handhabung des Begriffs einer Sendung im Zusammenhang mit der Ausstellung des COI bei Straßentransporten („Konvoi- Lösung“)

In Artikel 2 Punkt 1 der delegierten Verordnung (EU) 2021/2306 wird der Begriff der „Sendung“ für die Kontrollbescheinigungen (COI) ausgestellt werden können, wie folgt definiert: „Eine Sendung im Sinne von Artikel 3 Nummer 37 der Verordnung (EU) 2017/625 von Erzeugnissen, die in der Union als ökologische/biologische Erzeugnisse oder Umstellungserzeugnisse in Verkehr gebracht werden sollen [...] bezeichnet der Ausdruck jedoch eine Menge von Erzeugnissen unter einem oder mehreren Codes der Kombinierten Nomenklatur, die unter eine einzige Kontrollbescheinigung fallen und mit demselben Transportmittel aus demselben Drittland eingeführt werden;“ Gleichzeitig wird in Artikel 4 Absatz (1) ebendieser Verordnung bezüglich einer Sendung festgelegt, dass die Kontrollbehörde, welche die Sendung gemäß Artikel 3 überprüft hat, für jede Sendung eine Kontrollbescheinigung gemäß Artikel 5 ausstellt, bevor die Sendung das Ausfuhr- oder Ursprungsdrittland verlässt.

Große bürokratische Anstrengungen entstehen nun durch eine neue Auslegung des Sendungsbegriffs in Bezug auf den Transport der Ware per Lastkraftwagen (LKW). In der Vergangenheit wurde die Bestimmung „...und mit demselben Transportmittel aus demselben Drittland eingeführt werden.“ so ausgelegt, dass mehrere LKW unter einem COI zusammengefasst werden konnten, sofern die Ware aus derselben Charge stammte und diese im Konvoi fuhren. Die LKW wurden nach Freigabe des COI in TRACES durch die zuständige Behörde entweder zusammen oder innerhalb eines kurzen zeitlichen Abstands (zwei bis vier Werktage) beim Zoll abgefertigt. Solche Konvois hatten aus Gründen der Praktikabilität in der Regel nicht mehr als zehn Fahrzeuge. Bei Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchten betrug die unter einem COI eingeführte Menge somit in der Regel maximal 250 mt. Alle sachlichen Angaben zur Rückverfolgbarkeit und zu etwa durchgeführten Rückstandsanalysen bis hin zum Exportlot waren bei einem solchen Konvoi identisch.

Die zuständigen Behörden lehnen die Freigabe von COIs für Konvois in TRACES allerdings seit circa zwei Jahren ab. Als Begründung dafür wurde aufgeführt, dass die Bestimmung „...und mit demselben Transportmittel aus demselben Drittland eingeführt werden.“ so auszulegen ist, dass ein LKW ein Transportmittel darstellt und deswegen für jeden LKW ein eigenes COI ausgestellt werden muss, selbst wenn die Sendungen zeitlich eng aufeinander folgen und in einer sachlich vollständig zusammengehörenden Gruppe von Transportmitteln zusammengefasst werden könnten.

Wir halten diese neue Auslegung des Sendungsbegriffs nicht für zweckmäßig, denn die Einzelausstellung von COI bei Straßentransporten in einem Konvoi aus einem identischen Exportlot schafft keine zusätzliche Sicherheit bei der Überprüfung der Biokonformität. Gleichzeitig entstehen jedoch bei allen Beteiligten (Exporteure, Exportkontrollstellen, zuständige Behörden im Importland, Zollbehörden im Importland, Erstempfänger und Importeure) erheblich höhere Kosten und bürokratische Aufwände. Zumal von dieser Regelung im Besonderen Lieferungen aus den Ländern Ukraine, Moldawien und Serbien betroffen sind, die alle einen EU-Beitrittsstatus haben. Die dort ansässigen Bio-Unternehmen werden durch diese erhöhten Kosten über Gebühr belastet. Es sollte Bestreben der Europäischen Union sein, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft in diesen Ländern von vermeidbaren Kosten zu entlasten.

Bei anderen Transportmitteln (Seeschiffe, Eisenbahn) können Importe unter einem COI mit erheblich größeren Mengen und aus unterschiedlichen Chargen importiert werden. Beim Import mit Container werden Container, die über ein Seeschiff importiert werden, unter einem COI zusammengefasst. Laut der Begriffsbestimmung der „Sendung“ dürfen sogar unterschiedliche Erzeugnisse in einem Transportmittel zusammengefasst werden.

Aus diesem Grund bitten wir die Kommission, auch in Bezug auf den Straßentransport ökologischer Erzeugnisse einen flexibleren Umgang mit dem Sendungsbegriff umzusetzen und eine Versendung von Konvois unter einem COI wieder zu ermöglichen.

Erwarteter Nutzen: Durch eine flexiblere Interpretation des Begriffs einer Sendung und die Ermöglichung der Versendung einer Gruppe von Straßenfahrzeugen (Konvoi) unter einem COI würden folgende Effekte erzielt werden:

- Senkung der Kostenbelastung für Bio- Unternehmen in den Exportländern
- Entlastung der Kontrollstellen in den Exportländern von unnötigem Verwaltungsaufwand

- Entlastung der zuständigen Behörden in den Importländern von unnötigem Verwaltungsaufwand
- Entlastung der Zollämter in den Importländern von unnötigem Verwaltungsaufwand durch gemeinsame Verzollung mehrerer Straßenfahrzeuge
- Senkung von Aufwand und Kosten bei Erstempfängern und Importeuren im Importland. Die Senkung von Aufwand und Kosten bei den Wirtschaftsbeteiligten (Exporteure, Erstempfänger und Importeure) führt dazu, dass die Verbraucherpreise für Bio-Produkte nicht unnötig verteuert werden, und sie verbessert die wirtschaftliche Situation von Bio-Unternehmen insbesondere in den spezifischen Exportländern mit Beitrittsstatus. Die Entlastung der Kontrollbehörden von unnötigem Verwaltungsaufwand schafft zudem neue Kapazitäten, um den Fokus auf tatsächlich in Hinblick auf den Biostatus relevante und den Verbraucherschutz erhöhende Maßnahmen zu legen.

Vorschlag 9

Sicherstellung eines Heilungsprozesses für formale Fehler im COI

Für die Einfuhr von ökologischen Erzeugnissen in die EU ist in den einschlägigen Rechtsvorschriften der delegierten Verordnung (EU) 2021/2306 festgelegt, dass eine Kontrollbescheinigung (COI) mit allen erforderlichen Informationen zur Verfolgung der Sendung ausgestellt werden muss, bevor sie das Herkunftsland verlässt. Ziel der Ausstellung des COI ist es, die Rückverfolgbarkeit der in die EU eingeführten und für den EU-Markt bestimmten Erzeugnisse zu gewährleisten.

Die Sicherstellung der vollständigen Rückverfolgbarkeit aller Erzeugnisse ist ein Schlüsselkonzept für die ökologische Erzeugung. Während der Umsetzung der neuen Einfuhrvorschriften für ökologische Erzeugnisse, die mit dem neuen EU-Rechtsrahmen für die ökologische Erzeugung in Kraft traten, entdeckte der Sektor ein Problem bei der Ausstellung von COI-Dokumenten für Einfuhren in die EU. Es gibt kein sogenanntes Heilungsverfahren für den Fall, dass bei der Ausstellung des COI ein formaler Fehler gemacht wird, obwohl die ökologische Integrität gewährleistet ist. Nachfolgend werden Beispiele für solche Fehler aufgezeigt:

- Insbesondere die Auswahl des CN-Codes (Zolltarifnummer) gestaltet sich oft schwierig, besonders wenn die Namen der Erzeugnisse sich stark ähneln. Werden diese Formalitäten nach Ankunft der Waren in der EU erkannt, kann die Drittlandskontrollstelle die COI (Kontrollbescheinigung) in TRACES (Trade Control and Expert System) nicht mehr ändern.
- Des Weiteren kommt es immer wieder zu Problemen beim Bio-Import, wenn das in dem COI angegebene Ausstellungsdatum nach dem Versanddatum der Ware liegt. Weil z.B. aufgrund von Störungen im allgemeinen Handelsverkehr das Schiff mit der Warensendung früher als geplant aus dem Hafen ausläuft und diese Information der Drittlandskontrollstelle nicht rechtzeitig mitgeteilt werden kann.
- Auch durch gestörte oder verzögerte Abläufe bei der Drittlandskontrollstelle (z.B. auf Grund von Feiertagen, Krankheit von Mitarbeitern etc.) kann es zu einer verzögerten Ausstellung des COI kommen.

Tritt einer dieser aufgezeigten formalen Fehler auf und wird erst nach Ankunft der Ware in der Europäischen Union erkannt, gibt es für diesen, im Zuge des Bio-Importverfahrens keine Möglichkeit zur Korrektur (Heilung), selbst wenn der ökologische Status der Ware vollständig gewährleistet ist. Diese formalen Fehler, auf welche die Importunternehmen meist keinen Einfluss haben, können für sie jedoch drastische, sowohl organisatorische als auch finanzielle Folgen nach sich führen:

- Die Waren werden z.T. in das Herkunftsland der Sendung zurückgeschickt, um so den Exportprozess erneut zu starten und den ökologischen Status der Ware zu erhalten (vgl. Fall 2). Ein Vorgehen, das nicht nur sehr kostspielig ist, sondern auch vor dem Hintergrund, dass Bio-Waren möglichst umweltfreundlich produziert und verarbeitet werden sollen, fragwürdig ist.
- Der Bio-Status der Ware wird auf Grund des formalen Fehlers aberkannt. Die Ware kann im weiteren Verlauf nur noch als konventionell importiert werden, was für den Importeur mit hohen finanziellen Verlusten einhergeht. Kann der Importeur die nun konventionelle Ware nicht selbst verarbeiten oder weiterverkaufen, muss diese gegebenenfalls vernichtet werden, was Lebensmittelverschwendung ist.
- Bei der Überprüfung der COIs mit Fehlern durch die Behörden im Importland, werden unterschiedliche Anforderungen gestellt, um nachzuweisen, ob die Kontrollstelle im Drittland nach Artikel 3 der Verordnung (EU) 2021/2306 die vorgeschaltete Prüfung durchgeführt hat. Eine Stellungnahme durch die Kontrollstelle im Ursprung reicht teilweise nicht aus, es muss eine Checkliste zur Überprüfung der Dokumente vorliegen. Die Drittlands-Kontrollstelle hat das COI ausgestellt, das heißt die erforderliche Prüfung hat stattgefunden. Es wird hier wieder das Kontrollsystem von Behörden angezweifelt und unnötige doppelte Überprüfungen durchgeführt.

In der delegierten Verordnung (EU) 2021/2306 Art. 6 Abs. 1 ist die Möglichkeit einer schreibtechnischen oder redaktionellen Korrektur vorgesehen. Daraus würden wir die Absicht des Gesetzgebers ableiten, dass im Falle eines formalen Fehlers eine Berichtigung möglich ist. Die von uns angebrachten Beispiele machen jedoch deutlich, dass die Vorgaben der Verordnung (EU) 2021/2306 entweder nicht ausreichend sind oder aktuell noch nicht wirksam umgesetzt werden.

Um diesen Problemen vorzubeugen und eine Lösung im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu finden, sollte die Kommission in einem ersten Schritt die in Artikel 6 (1) der Verordnung EU 2021/2306 vorgesehenen, rechtlichen und administrativen Mechanismen bewerten und rechtliche Änderungen vorschlagen, um die wirksame Korrektur ("Heilung") von formalen Fehlern in Fällen zu ermöglichen, in denen die ökologische Integrität von Produkten oder Prozessen gewährleistet ist. Nicht zuletzt, um das "Verhältnismäßigkeitsprinzip" gemäß Artikel 5 des Vertrags der Europäischen Union bei der Umsetzung der Bio-Verordnung zu wahren. Darüber hinaus könnte die Kommission in einem zweiten Schritt die Möglichkeiten prüfen, die Bedingungen für Fehler zu definieren, die unter Artikel 6 (1) fallen bzw. nicht darunterfallen, z. B. durch Leitlinien oder Workshops, und dies bei der künftigen Bewertung der Verordnung berücksichtigen.

Erwartete Nutzen: Durch ein effizienteres und faireres Einfuhrverfahren für ökologische Erzeugnisse, welches den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt, sollen finanzielle Verluste, potenzielle Lebensmittelverschwendung und kostspielige und nicht nachhaltige Praktiken, wie die Rücksendung von Waren in das Herkunftsland, vermieden werden, die auftreten können, wenn Waren aufgrund von formalen Fehlern als konventionell importiert werden müssen.

Vorschlag 10

Erweiterung von Funktionen bei der Bedienung des COI in TRACES

Die Kontrollbescheinigung (COI) wird über das System TRACES erstellt und abgewickelt. Es ist sehr genau vorgegeben, welche Beteiligten Einsicht in das COI haben und welche Felder des COI von wem bearbeitet werden dürfen. Derzeit gibt es dort noch einige Fälle, welche durch die aktuellen technischen Möglichkeiten zu unnötigem zeitlichem Aufwand für alle Beteiligten führen, die durch einfache Änderungen beseitigt werden könnten:

Feld 6: Hier werden Händler genannt, welche zwar in den Handelsstrom eingebunden sind, die Ware aber nicht physisch handhaben. Dies ist zum Beispiel üblich bei Streckengeschäften, wie sie im Importbereich oft vorkommen. Die dort genannten Unternehmen haben jedoch keinen Zugang zu TRACES und somit keinen Einblick in das COI. Dies führt dazu, dass alle relevanten Dokumente zum Verkauf der Ware durch das Exportunternehmen im Drittland hochgeladen werden, während der Händler blind darauf vertrauen muss, dass sensible Daten in z.B. den Rechnungen geschwärzt werden. Die betroffenen Zwischenhändler müssen derzeit bei Behörden in der EU oder Exporteuren im Drittland regelmäßig nachfragen und sich versichern, dass ihre Daten geschützt werden und ihre Kunden keinen Einblick in z.B. Preise etc. haben. Würde den Unternehmen, die in Feld 6 stehen Einsicht in TRACES gewährt werden, könnte dieser Aufwand gänzlich vermieden werden.

Feld 17: Hier werden alle Informationen zum Transport der Ware angegeben. Die Kontrollbehörden der EU fordern bei Import die Transparenz und Dokumentation der gesamten Transportkette. Oft ist jedoch bei Versand noch nicht jeder einzelne Schritt des Transportweges bekannt, wenn Container z.B. noch einmal umgeladen werden oder ein Container im Hafen dann auf einen Zug geladen wird. Welcher Zug das sein wird ist bei Versanddatum noch nicht bekannt. Feld 17 kann jedoch nur durch die Kontrollstelle im Drittland bearbeitet werden, während alle erforderlichen Informationen am Ende nur beim Importeur in der EU vorliegen. Das bedeutet, der Importeur muss alle relevanten Daten und Dokumente an seinen Exporteur geben, welcher diese wiederum an seine Kontrollstelle im Drittland weiterleitet, damit diese die Informationen in TRACES nachtragen kann. Erst dann gibt die Kontrollbehörde in der EU das COI frei. Dadurch entstehen Lagerkosten durch die Wartezeiten und unnötiger Aufwand bei Exporteuren und Drittlands-Kontrollstellen. Wäre Feld 17 auch durch das Importunternehmen in der EU bearbeitbar, könnte dieser Aufwand gänzlich vermieden werden.

Erwarteter Nutzen: Durch kleine technische Erweiterungen im System TRACES bei der Einsicht und Bearbeitbarkeit von Kontrollbescheinigungen könnte für Importunternehmen, Exporteure und Kontrollstellen/Kontrollbehörden viel Zeit gespart und unnötiger Aufwand vermieden werden.

Assoziation ökologischer Lebensmittelherstellerinnen und -hersteller e.V.

Die Assoziation ökologischer Lebensmittelherstellerinnen und -hersteller e.V. (AöL) repräsentiert die Interessen der ökologisch ausgerichteten verarbeitenden Lebensmittelindustrie im deutschsprachigen europäischen Raum. Das Aufgabengebiet der AöL umfasst die politische Interessensvertretung sowie die Förderung von Austausch und Kooperation unter den Mitgliedern. Die knapp 130 AöL-Unternehmen, von klein- und mittelständischen bis hin zu international tätigen Betrieben, erwirtschaften einen Umsatz von über 4 Milliarden Euro mit biologischen Lebensmitteln. Die AöL ist in sämtlichen Belangen der ökologischen Lebensmittelverarbeitung Gesprächspartner für Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien.

Assoziation ökologischer Lebensmittelherstellerinnen und -hersteller e.V. | Untere Badersgasse 8
97769 Bad Brückenau | Tel: +49 (0) 9741 93332 0 | Simone Gärtner Simone.Gaertner@aoel.org und Johanna
Stumpner Johanna.Stumpner@aoel.org | www.aoel.org