

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

ISSN 1831-080X

Sonderbericht Nr. 9

2012

PRÜFUNG DES KONTROLLSYSTEMS, DAS DIE
PRODUKTION, DIE VERARBEITUNG, DEN VERTRIEB
UND DIE EINFUHR VON ÖKOLOGISCHEN/
BIOLOGISCHEN ERZEUGNISSEN REGELT



DE



Sonderbericht Nr. 9 // 2012

**PRÜFUNG DES KONTROLLSYSTEMS,
DAS DIE PRODUKTION,
DIE VERARBEITUNG, DEN
VERTRIEB UND DIE EINFUHR VON
ÖKOLOGISCHEN/BIOLOGISCHEN
ERZEUGNISSEN REGELT**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-Mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 9 // 2012

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9237-667-3
doi:10.2865/47734

© Europäische Union, 2012
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALTSVERZEICHNIS

Ziffer

GLOSSAR

LISTE DER ABKÜRZUNGEN

I-VII ZUSAMMENFASSUNG

1-19 EINLEITUNG

1-2 ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE PRODUKTION IN DER EU

3-4 FINANZIELLE FÖRDERUNG DER ÖKOLOGISCHEN/BIOLOGISCHEN PRODUKTION IN DER EU

5-9 RECHTSRAHMEN

10-14 DAS KONTROLLSYSTEM FÜR DIE ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE PRODUKTION

15-19 EINFUHR ÖKOLOGISCHER/BIOLOGISCHER ERZEUGNISSE AUS DRITTLÄNDERN

20-24 DIE PRÜFUNG

20-22 PRÜFUNGSUMFANG

23 PRÜFUNGSANSATZ

24 FRÜHERE PRÜFUNGEN

25-79 BEMERKUNGEN

25-54 ANWENDUNG VON KONTROLLVERFAHREN FÜR DIE ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE PRODUKTION INNERHALB DER EU

25-37 IN DEN VORGEHENSWEISEN DER MITGLIEDSTAATEN BEI DER ZULASSUNG UND ÜBERWACHUNG VON KONTROLLSTELLEN AUFGEDECKTE SCHWACHSTELLEN

38-45 BEIM INFORMATIONSAUSTAUSCH INNERHALB DER MITGLIEDSTAATEN, MIT DER KOMMISSION UND MIT ANDEREN MITGLIEDSTAATEN FESTGESTELLTE UNZULÄNGLICHKEITEN

46-49 SCHWIERIGKEITEN BEI DER SICHERSTELLUNG DER RÜCKVERFOLGBARKEIT VON ERZEUGNISSEN

50-54 DIE MASSNAHMEN DER KOMMISSION, MIT DENEN DAS ORDNUNGSGEMÄSSE FUNKTIONIEREN DER KONTROLLSYSTEME IN DEN MITGLIEDSTAATEN SICHERGESTELLT WERDEN SOLL, SIND UNZUREICHEND

55-79 DURCHFÜHRUNG DER KONTROLLVERFAHREN FÜR DIE EINFUHR VON ERZEUGNISSEN

55-64 BEI DER VERWALTUNG DES VERZEICHNISSES GLEICHWERTIGER DRITTLÄNDER FESTGESTELLTE SCHWACHSTELLEN

65-77 BEI DER VERWALTUNG DES SYSTEMS DER EINFUHRGENEHMIGUNGEN FESTGESTELLTE SCHWACHSTELLEN

78-79 GEMEINSAME EINFUHRVORSCHRIFTEN – UNVOLLSTÄNDIGE KONTROLLEN DER IMPORTEURE DURCH DIE KONTROLLSTELLEN

80-86 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

ANHANG I - RÜCKVERFOLGBARKEITSTESTS - METHODE

ANHANG II - LABORUNTERSUCHUNGEN - METHODE

**ANHANG III - BEMERKUNGEN IM SONDERBERICHT NR. 3/2005 ÜBER DIE BERICHTE DER
MITGLIEDSTAATEN ÜBER DIE ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT ZUSAMMEN MIT
EINER BEURTEILUNG DER DERZEITIGEN SITUATION**

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GLOSSAR

Akkreditierungsstelle: Eine öffentliche oder private Stelle, die förmlich anerkennt, dass eine Kontrollstelle für die Durchführung von Kontrollen und die Zertifizierung entsprechend den Standards des ökologischen Landbaus zuständig ist. In der Europäischen Union müssen die Kontrollstellen für den ökologischen Landbau gemäß Europäischer Norm EN 45011 oder ISO-Guide 65 akkreditiert sein.

Anerkanntes gleichwertiges Drittland: Ein Drittland, dessen Herstellungsvorschriften und Kontrollstandards für die ökologische Erzeugung von der Kommission als den in der Gemeinschaft geltenden Vorschriften gleichwertig anerkannt sind und das damit in der Lage ist, durch Anwendung von Bestimmungen, die die gleiche Konformitätsgewähr bieten, dieselben Ziele und Grundsätze zu erfüllen.

Im Hinblick auf die Konformität anerkannte Kontrollstelle: Eine von der Kommission anerkannte Kontrollstelle in einem Drittland, die gewährleisten kann, dass die Ziele und die Grundsätze für den ökologischen Landbau und die Vorschriften für die Erzeugung und die Kennzeichnung in den Drittländern dieselben sind wie diejenigen, die für den ökologischen Landbau und die Kennzeichnung innerhalb der Gemeinschaft gelten.

Im Hinblick auf Gleichwertigkeit anerkannte Kontrollstelle: Eine von der Kommission anerkannte Kontrollstelle in einem Drittland, die gewährleisten kann, dass die Vorschriften für die Erzeugung und die Kennzeichnung in dem Drittland dieselben sind wie diejenigen, die für den ökologischen Landbau und die Kennzeichnung innerhalb der Gemeinschaft gelten.

Kontrollstelle: Ein unabhängiger privater Dritter, der die Inspektion und die Zertifizierung im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion wahrnimmt.

Nichtübereinstimmung: Ein Fall, in dem ein bestimmter Standard oder eine Zertifizierungsvoraussetzung nicht eingehalten wird.

Ökologische/biologische Produktion: Ein Gesamtsystem der landwirtschaftlichen Betriebsführung und der Lebensmittelproduktion, dessen Ziel die nachhaltige Landwirtschaft, die Herstellung von qualitativ hochwertigen Erzeugnissen und der Einsatz von Verfahren ist, die der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, der Pflanzengesundheit sowie der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Tiere nicht abträglich sind.

Rückstandsuntersuchungen: Laboranalysen organischer Produkte zum Nachweis von Substanzen, die bei der ökologischen/biologischen Produktion nicht zugelassen sind oder zum Nachweis von Produktionsverfahren, die die Produktionsvorschriften der ökologischen/biologischen Produktion nicht einhalten, wie zum Beispiel der Einsatz von synthetischen Pestiziden oder Düngemitteln, Antibiotika, bestimmten Lebensmittelzusatzstoffen und Verarbeitungshilfsstoffen.

Rückverfolgbarkeit: Die Möglichkeit, ein Lebens- oder Futtermittel, ein der Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist oder von dem erwartet werden kann, dass er in einem Lebensmittel- oder Futtermittel verarbeitet wird, durch alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen zu verfolgen.

Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs: Alle Stufen angefangen von der Primärproduktion eines ökologischen/biologischen Erzeugnisses bis zu seiner Lagerung, seiner Verarbeitung, seiner Beförderung, seinem Verkauf oder seiner Abgabe an den Endverbraucher und gegebenenfalls der Kennzeichnung, der Werbung, der Einfuhr, der Ausfuhr und der im Rahmen von Unteraufträgen ausgeführten Tätigkeiten.

Unternehmer: Eine Einzelperson oder ein Unternehmen, das ökologische/biologische Erzeugnisse herstellt, lagert, verarbeitet, transportiert, ausführt oder einführt.

Zusätzlicher Kontrollbesuch: Zusätzlich zum vorgeschriebenen jährlichen Kontrollbesuch eines Unternehmers von einer Kontrollstelle durchgeführter Kontrollbesuch bei diesem Unternehmer.

Zuständige Behörde: Die zentrale Behörde eines Mitgliedstaats, die für die Durchführung amtlicher Kontrollen im Bereich ökologische/biologische Produktion zuständig ist, oder jede andere Behörde, der diese Zuständigkeit übertragen wurde, gegebenenfalls auch die entsprechende Behörde eines Drittlandes.

LISTE DER ABKÜRZUNGEN

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

GVO: Gentechnisch veränderter Organismus

LVA: Lebensmittel- und Veterinäramt der Europäischen Kommission

MANCP: Mehrjähriger nationaler Kontrollplan (*Multi Annual National Control Plan*)

OFIS: Informationssystem für ökologischen Landbau (*Organic Farming Information System*)

SCOF: Ständiger Ausschuss für die ökologische/biologische Produktion (*Standing Committee on Organic Farming*)

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Die ökologische/biologische Produktion ist ein Gesamtsystem der landwirtschaftlichen Betriebsführung und der Lebensmittelproduktion, dessen Ziel die nachhaltige Landwirtschaft, die Herstellung von qualitativ hochwertigen Erzeugnissen und der Einsatz von Verfahren ist, die der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, der Pflanzengesundheit sowie der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Tiere nicht abträglich sind. Der Markt für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus hat sich rasch entwickelt und verzeichnete in den vergangenen zwei Jahrzehnten Wachstumsraten von mehr als 10 %. Der europäische Markt für ökologische/biologische Lebensmittel verzeichnet einen Jahresumsatz von ca. 20 Milliarden Euro pro Jahr; das entspricht ungefähr einem Anteil von 1,5 % des gesamten Nahrungsmittelmarkts.

II.

Ziel des EU-Rechtsrahmens für den Bereich ökologische/biologische Produktion ist es, eine Grundlage für die nachhaltige Entwicklung der ökologischen/biologischen Produktion zu schaffen, für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, das Vertrauen der Verbraucher zu wahren und die Verbraucherinteressen zu schützen sowie gleichzeitig das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurde ein Kontrollsystem eingerichtet, das sich über alle Stufen der Kette des ökologischen Landbaus erstreckt, wie beispielsweise die Erzeugung auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe, die Verarbeitung und den Vertrieb von Lebensmitteln sowie alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr und dem Einzelhandel. Jeder Unternehmer innerhalb dieser Kette muss die gleichen Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb, die Kennzeichnung und die Kontrollen einhalten.

III.

Die Prüfung des Hofes konzentrierte sich auf die Wirksamkeit des Kontrollsystems und darauf, wie die verschiedenen beteiligten Stellen (Kommission und zuständige Behörden, Akkreditierungsstellen und Kontrollstellen in den Mitgliedstaaten) ihren Aufgaben im Zusammenhang mit dem Kontrollsystem innerhalb der EU und bei der Verwaltung der derzeit geltenden Einfuhrregelungen nachgekommen sind.

IV.

Die übergeordnete Prüfungsfrage lautete: Bietet das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse genügend Sicherheit dafür, dass die Schlüsselanforderungen an die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr ökologischer/biologischer Erzeugnisse erfüllt werden?

ZUSAMMENFASSUNG

V.

Ziel des in den EU-Verordnungen geregelten Kontrollsystems für ökologische/biologische Erzeugnisse ist es, eine Gewähr für die Produktionsverfahren zu geben, nicht aber für den ökologischen/biologischen Charakter der Erzeugnisse selbst. Der Grund dafür liegt darin, dass es keine wissenschaftliche Methode gibt, mit der sich feststellen lässt, ob ein Erzeugnis ökologisch/biologisch ist oder nicht. Der Hof hält es für geboten, die bei seiner Prüfung aufgedeckten Schwachstellen auszuräumen, um ausreichende Gewähr dafür zu bieten, dass das System wirksam funktioniert, und sicherzustellen, dass das Vertrauen der Verbraucher nicht untergraben wird.

VI.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Prüfung gelangte der Hof zu folgenden Schlussfolgerungen:

- a) Einige zuständige Behörden nehmen ihre Aufsichtsfunktion über die Kontrollstellen nicht ausreichend wahr. Dies führt dazu, dass einige Kontrollstellen eine Reihe von EU-Anforderungen nicht erfüllen und bestimmte bewährte Verfahren nicht anwenden.
- b) Der Informationsaustausch innerhalb der Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie unter den Mitgliedstaaten reicht noch nicht aus, um das reibungslose Funktionieren des Systems zu gewährleisten.
- c) Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten stoßen bei der Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in ihrem Hoheitsgebiet auf Schwierigkeiten. Die Rückverfolgbarkeit gestaltet sich bei grenzüberschreitenden Erzeugnissen noch schwieriger.
- d) Die Kommission hat den Überwachungstätigkeiten – einschließlich der Durchführung von Prüfungen –, mit denen ein reibungsloses Funktionieren der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten sichergestellt werden soll, nicht genügend Vorrang eingeräumt.
- e) Die Kommission verfügt nicht über ausreichende Informationen, um sich davon zu überzeugen, dass die Kontrollsysteme für die ökologische/biologische Produktion in als gleichwertig anerkannten Drittländern den Vorschriften fortdauernd genügen, solange sie diesen Status besitzen. Der Hof stellt ferner fest, dass es bei der Prüfung der Anträge auf Gleichwertigkeit aus Drittländern beträchtliche Rückstände gibt.
- f) Das System für die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen weist Schwachstellen auf.

VII.

Auf der Grundlage der ermittelten Schwachstellen formuliert der Hof die folgenden Empfehlungen:

- a) Die zuständigen Behörden sollten die Aufsicht über die Kontrollstellen stärker wahrnehmen, indem sie angemessene, dokumentierte Verfahren für die Zulassung und Überwachung der Kontrollstellen anwenden, eine einheitliche Definition von Verstößen, Unregelmäßigkeiten und diesbezüglichen Sanktionen anstreben und die Anwendung bewährter Verfahren fördern.
- b) Der Informationsaustausch innerhalb der Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und unter den Mitgliedstaaten sollte verbessert werden, um eine hohe Qualität der Kontrollen und der Überwachung sicherzustellen.
- c) Die Kontrollen sollten verstärkt werden, um sicherzustellen, dass die Unternehmer die Verordnungsvorschriften hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit einhalten; in diesem Zusammenhang sollte die Kommission die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure klären.
- d) Die Kommission sollte ihre Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch Prüfbesuche und die Zusammenstellung und Auswertung der erforderlichen Daten und Informationen verstärken.
- e) Hinsichtlich der Einfuhren sollte die Kommission für eine geeignete Überwachung der Länder, die im Verzeichnis der im Hinblick auf die ökologische/biologische Produktion gleichwertigen Drittländer aufgeführt werden, sorgen und eine zeitnahe Prüfung der Anträge von Drittländern zur Aufnahme in dieses Verzeichnis vornehmen.
- f) Der Hof begrüßt die implizite Vereinfachung, die mit der Initiative der Kommission zum Auslaufen des Systems der Einfuhrgenehmigungen einhergeht. Solange dieses System gilt, sollten die Mitgliedstaaten aber dessen korrekte Anwendung sicherstellen. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sollten die Kontrollen bei Kontrollstellen, die zur Erteilung von Kontrollbescheinigungen berechtigt sind, verstärken.

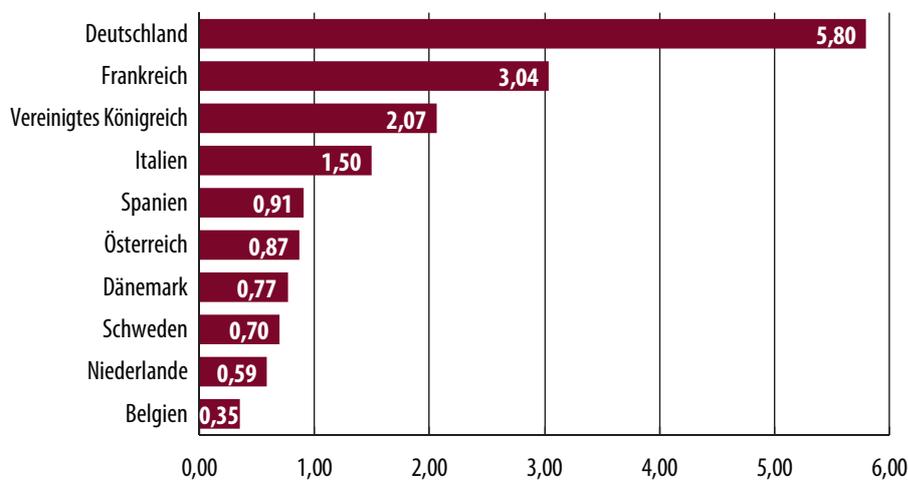
EINLEITUNG

ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE PRODUKTION IN DER EU

- Die ökologische/biologische Produktion ist ein Gesamtsystem der landwirtschaftlichen Betriebsführung und der Lebensmittelproduktion, dessen Ziel die nachhaltige Landwirtschaft, die Herstellung von qualitativ hochwertigen Erzeugnissen und der Einsatz von Verfahren ist, die der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, der Pflanzengesundheit sowie der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Tiere nicht abträglich sind. Ökologische/biologische Erzeugnisse werden also entsprechend bestimmter Vorschriften hergestellt, wie beispielsweise hinsichtlich der Fruchtfolge, dem Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen und der äußerst eingeschränkten Verwendung chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel und synthetischer Düngemittel sowie von Tierantibiotika, Lebensmittelzusatzstoffen und Verarbeitungshilfsstoffen. Ökologische/biologische Erzeugnisse, die als qualitativ hochwertige Erzeugnisse gelten, werden generell zu höheren Preisen als konventionelle Erzeugnisse verkauft.

ABBILDUNG 1

DER EUROPÄISCHE MARKT FÜR ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE LEBENSMITTEL UND GETRÄNKE – DIE ZEHN EU-LÄNDER MIT DEN HÖCHSTEN UMSATZZAHLEN IM JAHR IN 2009 (IN MILLIARDEN EURO)



Quelle: Willer, H., „Organic Agriculture in Europe 2009: Production and Market.“ (Ökologischer Landbau in Europa 2009: Produktion und Markt.)
<http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

2.

Der Markt für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus hat sich rasch entwickelt und verzeichnete in den vergangenen zwei Jahrzehnten jährliche Wachstumsraten zwischen 10 und 15 %¹. Die EU ist weltweit einer der wichtigsten Hersteller und Verbraucher von ökologischen/biologischen Erzeugnissen. Zwischen 2000 und 2008 erhöhte sich die gesamte ökologisch bewirtschaftete Fläche² in den 27 Mitgliedstaaten der EU (EU-27) im Durchschnitt jährlich um 7,4 %. 2008 betrug sie 4,3 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN), das entspricht etwa 7,6 Millionen ha Land. Schätzungen zufolge gab es im gleichen Jahr in der EU-27 ungefähr 197 000 Betriebe im Bereich ökologischer Landbau³. Etwa 15 % der in Europa konsumierten ökologischen/biologischen Erzeugnisse werden aus Nicht-EU-Ländern eingeführt, vor allem Produkte, die nicht oder nur in geringem Umfang in der EU erzeugt werden (Kaffee, Bananen, Baumwolle usw.)⁴. Der europäische Markt für ökologische Lebensmittel verzeichnet einen Jahresumsatz von ca. 20 Milliarden Euro⁵; das entspricht ungefähr 1,5 % des gesamten Nahrungsmittelmarkts⁶. **Abbildung 1** zeigt die EU-Mitgliedstaaten mit den höchsten Umsatzzahlen für ökologische/biologische Lebensmittel und Getränke⁷ und **Abbildung 2** zeigt die EU-Mitgliedstaaten mit den größten ökologisch bewirtschafteten Flächen.

¹ Quelle: http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-confidence/consumer-demand_de.

² Vollständig umgestellt und in Umstellung befindlich.

³ Quelle: „An Analysis of the EU organic sector“ (Analyse des ökologischen Sektors in der EU), Juni 2010, Europäische Kommission, Angaben für 2008 und für die EU-27.

⁴ Es gibt keinen konsolidierten statistischen Beweis, der dies unterstützt, da die EU-Handelsdatenbanken nicht zwischen ökologischen/biologischen und konventionell erzeugten Agrarprodukten und Lebensmitteln unterscheiden.

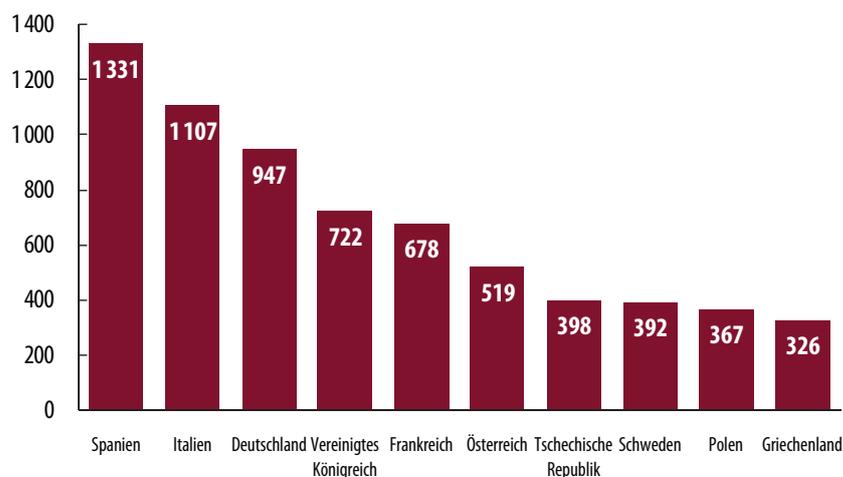
⁵ Quelle: Willer, H., „Organic Agriculture in Europe 2009: Production and Market.“ (Ökologischer Landbau in Europa 2009: Produktion und Markt.) <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>.

⁶ Quelle: Research Institute of Organic Agriculture – FiBL, Agrarmarkt Informationsgesellschaft – AMI, Bonn, Deutschland, Angaben für 2008.

⁷ Ökologische/biologische Lebensmittel sind nur eine Gruppe ökologischer Erzeugnisse. Andere ökologische Produkte sind beispielsweise Biokosmetik, ökologische Textilien und ökologische Tiernahrung.

ABBILDUNG 2

DIE ZEHN EU-MITGLIEDSTAATEN MIT DER GRÖSSTEN ÖKOLOGISCH BEWIRTSCHAFTETEN FLÄCHE (IN UMSTELLUNG BEFINDLICH UND VOLLSTÄNDIG UMGESTELLT) FÜR DAS JAHR 2009 (IN 1 000 HA)



Quelle: Willer, H., „Organic Agriculture in Europe 2009: Production and Market.“ (Ökologischer Landbau in Europa 2009: Produktion und Markt.) <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>.

FINANZIELLE FÖRDERUNG DER ÖKOLOGISCHEN/ BIOLOGISCHEN PRODUKTION IN DER EU

3. Die EU leistet Agrarumweltzahlungen aus dem Europäischen Fonds für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ELER), mit denen die ökologische/biologische Produktion finanziell gefördert wird. Die Zahlungen erfolgen generell aufgrund von Verträgen zwischen einer öffentlichen Stelle in den Mitgliedstaaten und einem Begünstigten (Landwirt oder Landbewirtschafter). Diese Verträge verpflichten den Begünstigten zur Anwendung bestimmter Anbaumethoden. Eine der Anbaumethoden, für die sich die Begünstigten entscheiden können, ist die ökologische Anbaumethode. Ende 2010 waren für die öffentliche Förderung der ökologischen/biologischen Produktion im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen mehr als 690 Millionen Euro gebunden (EU-27)⁸. Die ELER-Förderung entspricht 58 % der öffentlichen Gesamtförderung, der Rest sind nationale Beiträge.
4. Die ökologische/biologische Produktion kann außerdem indirekt durch andere Maßnahmen aus dem ELER (wie zum Beispiel die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Schulungen etc.) oder durch besondere Unterstützung gefördert werden⁹. Bestimmte Mitgliedstaaten vergeben vorrangig Beihilfen an Betriebe oder Projekte zur Entwicklung der ökologischen/biologischen Produktion.

RECHTSRAHMEN

5. Ziel des EU-Rechtsrahmens für den Bereich ökologische/biologische Produktion ist es, eine Grundlage für die nachhaltige Entwicklung der ökologischen/biologischen Produktion zu schaffen, für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, das Vertrauen der Verbraucher zu wahren und die Verbraucherinteressen zu schützen sowie gleichzeitig das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten.

⁸ Gemäß den Schätzungen auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten in den jährlichen Zwischenberichten für Überwachungszwecke vorgelegten Daten.

⁹ Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16). Am 15.3.2012 waren im Rahmen dieses Artikels 348 Millionen Euro für den Zeitraum 2010-2013 vorgesehen. Zur aus dem ELER gewährten indirekten Unterstützung liegen keine Zahlen vor.

BILD 1 – BEISPIELE FÜR ÖKOLOGISCHEN LANDBAU



© Europäische Union.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

6. Die ökologische/biologische Produktion erstreckt sich über alle Stufen der Lieferkette, wie z. B. die Erzeugung auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe, die Lebensmittelverarbeitung, den Vertrieb sowie alle Einzelhandels tätigkeiten. Jeder Unternehmer innerhalb dieser Kette muss die gleichen Vorschriften für die ökologische Herstellung, die Aufbereitung, den Vertrieb, die Kennzeichnung und die Kontrollen einhalten. In der EU werden die Vorschriften durch verschiedene Verordnungen festgelegt:

- Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91¹⁰;
- Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle¹¹;
- Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 der Kommission vom 8. Dezember 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates hinsichtlich der Regelung der Einfuhren von ökologischen/biologischen Erzeugnissen aus Drittländern¹².

Darüber hinaus müssen ökologische/biologische Lebensmittel den allgemeinen Grundsätzen und Anforderungen des Lebensmittelrechts entsprechen (Verordnung (EG) Nr. 178/2002¹³), außerdem fällt die ökologische/biologische Produktion unter die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 882/2004¹⁴, die die allgemeineren Vorschriften über amtliche Kontrollen von Lebensmitteln und Futtermitteln enthält¹⁵.

BILD 2 – DAS EU-BIO-LOGO FÜR ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT



© Europäische Union.

Quelle: Verordnung (EU) Nr. 271/2010 der Kommission vom 24. März 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates hinsichtlich des Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion (ABl. L 84 vom 31.3.2010, S. 19).

¹⁰ ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1. Die Verordnung wurde geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 967/2008 des Rates (Verschiebung der obligatorischen Verwendung von ökologischen Gemeinschaftslogos) (ABl. L 264 vom 3.10.2008, S. 1).

¹¹ ABl. L 250 vom 18.9.2008, S. 1. Die Verordnung wurde geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1254/2008 des Rates (neue Durchführungsvorschriften für die Herstellung ökologischer/biologischer Hefe) (ABl. L 337 vom 16.12.2008, S. 80).

¹² ABl. L 334 vom 12.12.2008, S. 25. Die Verordnung wurde geändert durch Verordnung (EG) Nr. 537/2009 (ABl. L 159 vom 20.6.2009, S. 6), Verordnung (EU) Nr. 471/2010 (ABl. L 134 vom 1.6.2010) und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 590/2011 (ABl. L 161 vom 21.6.2011, S. 9).

¹³ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1).

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1).

¹⁵ Zudem müssen ökologische/biologische Lebensmittel den spezifischen Rechtsvorschriften für die jeweiligen Erzeugnisse entsprechen wie etwa der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 über Lebensmittelhygiene, der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs oder der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen.

- 7.** In der EU können ökologische/biologische Produkte daher als „ökologisch/biologisch“ zertifiziert und gekennzeichnet werden, wenn die Produktionsvorschriften die Anforderungen der vorgenannten EU-Verordnungen erfüllen. Das Anbringen eines EU-Bio-Logos ist für vorverpackte Lebensmittel seit dem 1. Juli 2010 vorgeschrieben. Für eingeführte Erzeugnisse geschieht dies auf freiwilliger Basis.
- 8.** In Übereinstimmung mit Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 hat die Kommission den Ständigen Ausschuss für die ökologische/biologische Produktion (SCOF) eingesetzt. Der SCOF ist der Regelungsausschuss der Kommission für ökologische/biologische Produktion, der von der Kommission geleitet wird und sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Sein Ziel ist es sicherzustellen, dass die Europäische Kommission ihre Verantwortung für die Umsetzung abgeleiteten Rechts in enger Abstimmung mit den Regierungen der Mitgliedstaaten ausübt.
- 9.** Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten das „*Working document of the Commission services on official controls in the organic sector*“ (Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen über amtliche Kontrollen im ökologischen Sektor)¹⁶ erarbeitet. Dieses Dokument ist zwar nicht rechtlich verbindlich, zeigt aber die Bemühungen der Kommission, den Mitgliedstaaten konkretere Vorgaben für die Umsetzung der Vorschriften für den ökologischen Landbau an die Hand zu geben.

¹⁶ Fassung vom 8. Juli 2011 – vorgestellt im SCOF am 27. und 28. September 2011.

¹⁷ Siehe auch Ziffern 32-33.

DAS KONTROLLSYSTEM FÜR DIE ÖKOLOGISCHE/ BIOLOGISCHE PRODUKTION

- 10.** Ein Kontrollsystem wurde errichtet, in dessen Rahmen für jeden Unternehmer in der Lieferkette (Landwirte, Verarbeiter, Importeure) kontrolliert und zertifiziert wird, ob bzw. dass die Produktionsvorschriften ordnungsgemäß angewendet werden. Ziel des Kontrollsystems ist es, eine Gewähr für die Herstellungsverfahren zu geben, nicht aber für die Erzeugnisse selbst, denn es existieren keine wissenschaftlichen Methoden, mit denen festgestellt werden kann, ob es sich um ein ökologisches/biologisches Erzeugnis handelt oder nicht¹⁷. Der Markt für ökologische/biologische Erzeugnisse ist stark vom Vertrauen der Verbraucher abhängig und daher letztendlich von diesem Zertifizierungssystem, das eine Gewähr dafür bietet, dass es sich tatsächlich um ökologische/biologische Erzeugnisse handelt. Nach Auffassung der Kommission sollten die Verbraucher, wenn sie zum Beispiel einen Bioapfel oder ein Stück Biorindfleisch in ihrem örtlichen Supermarkt kaufen, sicher sein können, dass diese Produkte nach strengen Vorschriften, die die Umwelt und die Tiere respektieren, erzeugt wurden.

11. Der EU-Rechtsrahmen legt fest, dass die Mitgliedstaaten ein Kontrollsystem einrichten (siehe **Abbildung 3**). Die Kommission ist verantwortlich für die Überprüfung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten.
12. Die Mitgliedstaaten können wählen, ob sie öffentliche, private oder gemischte Kontrollsysteme einrichten, und sie benennen eine oder mehrere für die Kontrollen verantwortliche zuständige Behörde(n). Die zuständige Behörde benennt je nach gewähltem System öffentliche Kontrollbehörden, private Kontrollstellen oder eine Mischung aus beiden. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten (18) hat sich für ein System privater Kontrollstellen entschieden, während fünf Mitgliedstaaten öffentliche Kontrollbehörden benannt haben und vier ein gemischtes System mit einer öffentlichen Kontrollbehörde und mehreren zugelassenen privaten Kontrollstellen eingeführt haben. Die zuständigen Behörden sind verantwortlich für die Zulassung der Kontrollstellen und Kontrollbehörden und die Aufsicht über diese. Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, soweit erforderlich, Prüfungen und Kontrollen der Kontrollbehörden vorzunehmen und, wenn nötig, den Kontrollstellen, die die Anforderungen nicht erfüllen, die Zulassung zu entziehen.

ABBILDUNG 3

KONTROLLEINRICHTUNGEN UND -BEHÖRDEN INNERHALB DES KONTROLLSYSTEMS FÜR DIE ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE PRODUKTION



Quelle: „Economic concepts of organic certification“, 29.7.2009, CERTCOST – Economic analysis of certification systems in organic food and farming“ (Wirtschaftskonzepte der Öko-Zertifizierung, 29.7.2009, CERTCOST – Wirtschaftliche Analyse von Zertifizierungssystemen im ökologischen Landbau).

- 13.** Wenn sich ein Mitgliedstaat für ein System privater Kontrollstellen entscheidet, müssen diese Stellen akkreditiert sein¹⁸. Jeder EU-Mitgliedstaat hat eine nationale Akkreditierungsstelle ernannt. Die Kontrollen, die diese Akkreditierungsstellen durchführen, betreffen die fachliche Kompetenz, die Unabhängigkeit, die Unparteilichkeit und die professionelle Integrität der Kontrollstellen. Öffentliche Kontrollbehörden müssen nicht akkreditiert sein.
- 14.** Kontrollstellen (oder Kontrollbehörden wie sie in öffentlichen Systemen genannt werden) sind das zentrale Glied des Kontrollsystems. Sie führen die Kontrollen auf der Ebene der einzelnen Unternehmer durch. Die Verbraucher, die Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission verlassen sich in hohem Maße auf die Arbeit dieser Stellen. Typische Kontrollen, die bei Unternehmern im ökologischen Sektor stattfinden, sind Kontrollen der Herstellungs- und Verarbeitungsräume, Überprüfungen der Buchführung und die Probenahme von Endprodukten, geernteten Produkten, Blättern oder Boden zur Überprüfung auf nicht zugelassene Stoffe. Die Unternehmer bezahlen für die von den Kontrollstellen ausgestellten Bescheinigungen.

¹⁸ Gemäß der jüngsten Ausgabe der Europäischen Norm EN 45011 bzw. ISO Guide 65 (Allgemeine Anforderungen an Stellen, die Produktzertifizierungssysteme betreiben).

EINFUHR ÖKOLOGISCHER/BIOLOGISCHER ERZEUGNISSE AUS DRITTLÄNDERN

- 15.** Bei ökologischen/biologischen Produkten, die außerhalb der EU erzeugt wurden, legt die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 (siehe **Tabelle 1**) vier unterschiedliche Einfuhrregelungen fest. Allerdings wurden zum Zeitpunkt der Prüfung nur zwei der Regelungen angewendet.

TABELLE 1

LAUT VERORDNUNG (EG) NR. 834/2007 VORGESEHENE EINFUHRREGELUNGEN

Einfuhrregelung	Verwaltet durch	Zum Zeitpunkt der Prüfung angewendet
Verzeichnis der als gleichwertig anerkannten Drittländer	Europäische Kommission	JA
Verzeichnis der im Hinblick auf die Gleichwertigkeit anerkannten Kontrollstellen und Kontrollbehörden	Europäische Kommission	NEIN – erstes Verzeichnis gleichwertiger Kontrollstellen, von der Kommission zum Zeitpunkt der Prüfung nicht veröffentlicht.
Verzeichnis der im Hinblick auf die Konformität anerkannten Kontrollstellen und Kontrollbehörden	Europäische Kommission	NEIN – Frist für den Eingang von Anträgen zur Erstellung des ersten Verzeichnisses wurde auf den 31. Oktober 2014 verschoben.
Einfuhrgenehmigungen	Mitgliedstaaten	JA

- 16.** Da die Produktionsbedingungen in Drittländern sich sehr von denen innerhalb der EU unterscheiden können, sind möglicherweise nicht genau dieselben Vorschriften für die Herstellung oder Kontrolle anwendbar. Aus diesem Grunde erkennt die Kommission Drittländer an, bei denen sie der Auffassung ist, dass das Produktions- und Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse gleichwertig ist; das bedeutet, dass die im Drittland als ökologisch/biologisch zertifizierten Erzeugnisse auch in der EU als ökologische/biologische Erzeugnisse anerkannt werden. Drittländer, die derzeit im Verzeichnis der als gleichwertig anerkannten Drittländer aufgeführt werden, sind Argentinien, Australien, Kanada, Costa Rica, Indien, Israel, Japan, die Schweiz, Tunesien, Neuseeland und mit Wirkung vom 1. Juni 2012 die Vereinigten Staaten.
- 17.** Es werden außerdem zwei neue Einfuhrregelungen in die Wege geleitet, um sicherzustellen, dass ökologische/biologische Erzeugnisse aus Drittländern, die die Anerkennung noch nicht erreicht haben, eingeführt werden können. Es gibt das Verzeichnis der im Hinblick auf die Gleichwertigkeit anerkannten Kontrollstellen/Kontrollbehörden (zum Zeitpunkt der Prüfung nicht veröffentlicht) sowie das Verzeichnis der im Hinblick auf die Konformität anerkannten Kontrollstellen/Kontrollbehörden (Frist für den Eingang von Anträgen verschoben auf Oktober 2014).
- 18.** Die vierte Regelung, die Regelung über die Einfuhrgenehmigungen, wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 2083/92 des Rates lediglich als Übergangsregelung eingerichtet. Seitdem ist die Möglichkeit zur Erteilung von Einfuhrgenehmigungen mehrfach verlängert worden¹⁹. Gemäß der derzeit geltenden Verordnung (EU) Nr. 1267/2011 vom 6. Dezember 2011 dürfen die Mitgliedstaaten ab 1. Juli 2014 keine Einfuhrgenehmigungen mehr erteilen. In dieser Verordnung heißt es ferner, dass nach dem 1. Juli 2012 erteilte Genehmigungen spätestens zwölf Monate nach Erteilung erlöschen. Dennoch wird diese Einfuhrregelung noch häufig angewendet, denn von verschiedenen EU-Mitgliedstaaten (vor allem von Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich) werden jährlich etwa 4 000 Einfuhrgenehmigungen ausgestellt.
- 19.** Die ordnungsgemäße Anwendung von Kontrollverfahren für Einfuhren (zur Gewährleistung, dass die eingeführten Erzeugnisse mindestens die Anforderung gleichwertiger Produktions- und Kontrollbedingungen erfüllen) ist wichtig, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts mit fairem Wettbewerb zwischen außerhalb und innerhalb der EU hergestellten Erzeugnissen zu gewährleisten.

¹⁹ Verordnung (EWG) Nr. 2083/92 des Rates (ABl. L 208 vom 24.7.1992, S. 15) ließ Einfuhrgenehmigungen bis zum 31. Juli 1995 zu; Verordnung (EG) Nr. 1935/95 des Rates (ABl. L 186 vom 5.8.1995, S. 1) verlängerte die Frist bis zum 31. Dezember 2002; Verordnung (EG) 1804/1999 des Rates (ABl. L 222 vom 24.8.1999, S. 1) verlängerte die Frist bis zum 31. Dezember 2005; Verordnung (EG) Nr. 1567/2005 (ABl. L 252 vom 28.9.2005, S. 1) verlängerte die Frist bis zum 31. Dezember 2006; Verordnung (EG) des Rates Nr. 1991/2006 (ABl. L 411 vom 30.12.2006, S. 18) verlängerte die Frist bis 12 Monate nach Veröffentlichung des ersten Verzeichnisses der im Hinblick auf die Gleichwertigkeit anerkannten Kontrollstellen und Kontrollbehörden; Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 der Kommission (ABl. L 334 vom 12.12.2008, S. 25) setzte als Frist den 1. Januar 2013 fest.

DIE PRÜFUNG

PRÜFUNGSUMFANG

20. Bei der Prüfung lag der Schwerpunkt auf der Wirksamkeit des Kontrollsystems und der Frage, wie die beteiligten Stellen und Behörden (Kommission und zuständige Behörden, Akkreditierungsstellen und Kontrollstellen in den Mitgliedstaaten) ihre Aufgaben erfüllt haben. Die übergeordnete Prüfungsfrage lautete:

Bietet das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse genügend Sicherheit dafür, dass die Hauptanforderungen an die ökologische/biologische Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr erfüllt werden?

21. Die Prüfung zielte insbesondere auf die Beantwortung folgender Fragen ab:

- a) Wurden die Kontrollverfahren für die ökologische/biologische Produktion innerhalb der EU angemessen umgesetzt:
- bei der Zulassung und Überwachung der Kontrollstellen durch die Mitgliedstaaten,
 - beim Informationsaustausch innerhalb des jeweiligen Mitgliedstaats, zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und unter den Mitgliedstaaten,
 - bei der Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit der Produkte,
 - bei der Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch die Kommission?
- b) Wurden die Kontrollverfahren für eingeführte Erzeugnisse angemessen umgesetzt:
- beim Führen des Verzeichnisses gleichwertiger Drittländer durch die Kommission,
 - bei der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen durch die Mitgliedstaaten,
 - bei der Kontrolle spezifischer Anforderungen an die Importeure durch die Kontrollstellen der EU?

22. Hinsichtlich der Kontrollverfahren für die ökologische/biologische Produktion innerhalb der EU berücksichtigte die Prüfung den Zeitraum nach Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 834/2007, d. h. ab Januar 2009. Hinsichtlich der Kontrollverfahren für die Einfuhr von Erzeugnissen berücksichtigte die Prüfung den Zeitraum nach Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91²⁰ sowie ihrer Änderungen (z. B. ab Juni 1991 bezüglich des Verzeichnisses der als gleichwertig anerkannten Drittländer und von Juli 1992 bezüglich Einfuhrgenehmigungen).

²⁰ Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel (ABl. L 198 vom 22.7.1991, S. 1).

PRÜFUNGSANSATZ

23. Die Prüfungsnachweise stützen sich auf Folgendes:

- eine Überprüfung der Kommissionsakten, einschließlich einer Analyse der Unterlagen, die bei der Kommission von Drittländern im Zusammenhang mit den verschiedenen Einfuhrregelungen eingegangen sind, Treffen mit den Dienststellen der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) und der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher (GD SANCO – Lebensmittel- und Veterinäramt);
- Prüfbesuche in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland – Nordrhein-Westfalen, Irland, Spanien – Andalusien, Frankreich, Italien – Emilia Romagna und Vereinigtes Königreich – England²¹). Diese Besuche beinhalteten Belegprüfungen, Treffen mit den zuständigen Behörden, den Akkreditierungsstellen und zwei privaten Kontrollstellen je Mitgliedstaat sowie Vor-Ort-Besuche bei Erzeugern, Verarbeitern und Importeuren. Bei den Vor-Ort-Besuchen begleiteten die Prüfer die Kontrolleure, um die Qualität der Kontrolle zu bewerten und ein Verständnis davon zu erlangen, wie die Belegprüfung und die Kontrolle der Herstellungsverfahren durchgeführt werden;
- Überprüfungen der Rückverfolgbarkeit in Bezug auf 85 Produkte, um zu untersuchen, ob a) es möglich war, die gesamte Kette der an der Bereitstellung des Erzeugnisses Beteiligten zu ermitteln, b) alle Beteiligten ein Bio-Zertifikat besitzen und c) bei allen Beteiligten während des vergangenen Jahres ein Kontrollbesuch stattgefunden hat (weitere Angaben in **Anhang I**);
- Laboranalysen bei 73 Produkten, um die Verfahren der Kontrollstellen bei der Probenahme und der Auswertung von Laborergebnissen zu überprüfen (weitere Angaben in **Anhang II**);
- einen Evaluierungsbericht eines international anerkannten vom Rechnungshof beauftragten Sachverständigen (mit Schwerpunkt auf der Qualität der Verfahren, die die Kontrollstellen bei der Durchführung von Laboranalysen und bei der Auswertung der Laborergebnisse der 73 Produkte einsetzen);
- eine Überprüfung der verfügbaren mehrjährigen nationalen Kontrollpläne (MANCP) sowie der betreffenden Jahresberichte der 27 Mitgliedstaaten an die Kommission.

²¹ Die besuchten Mitgliedstaaten wurden im Hinblick auf ihre Bedeutung für den EU-Binnenmarkt ausgewählt (siehe Ziffer 2). Irland wurde gewählt, um dort die Prüfungsmethoden zu testen und zu optimieren.

²² ABl. L 279 vom 11.11.2005, S. 1.

²³ <http://eca.europa.eu>

FRÜHERE PRÜFUNGEN

24. Der Rechnungshof veröffentlichte seinen Sonderbericht Nr. 3/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums: Überprüfung der Agrarumweltausgaben²², der einen Teil des Kontrollsystems für den ökologischen Landbau behandelt (siehe Ziffer 43) sowie den Sonderbericht Nr. 7/2011 über die Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen²³.

BEMERKUNGEN

ANWENDUNG VON KONTROLLVERFAHREN FÜR DIE ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE PRODUKTION INNERHALB DER EU

IN DEN VORGEHENSWEISEN DER MITGLIEDSTAATEN BEI DER ZULASSUNG UND ÜBERWACHUNG VON KONTROLLSTELLEN AUFGEDECKTE SCHWACHSTELLEN

- 25.** Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sollten über dokumentierte Verfahren für die Zulassung und Überwachung der Kontrollstellen verfügen, um sicherzustellen, dass die verordnungsrechtlichen Anforderungen eingehalten werden. Sie sollten ferner die Anwendung bewährter Vorgehensweisen fördern. Kontrollstellen (oder Kontrollbehörden in öffentlichen Systemen) sind das zentrale Glied des Kontrollsystems. Kontrollstellen sind verpflichtet, bei der Kontrolle von Unternehmen im ökologischen Landbau die EU-Verordnungen zu beachten.

KASTEN 1

BEISPIELE FÜR VERSPÄTETE ODER NICHT AUSREICHEND DETAILLIERTE ZULASSUNGS- UND ÜBERWACHUNGSVERFAHREN DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN

Im Vereinigten Königreich wurden die Verfahren der zuständigen Behörden für die Zulassung und Kontrolle von Kontrollstellen am 18. Oktober 2010 offiziell angenommen, während die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion im Januar 2009 offiziell in Kraft trat.

In Frankreich hatte die zuständige Behörde keine Verfahren oder Checklisten für die Validierung der Kontrollpläne der Kontrollstellen, dem wichtigsten von den Kontrollstellen vorgelegten Dokument, festgelegt.

In Spanien – Andalusien verfügte die zuständige Behörde nicht über Checklisten für die Überwachung der Kontrollstellen gemäß Artikel 27 Absätze 8 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 (zum Beispiel um nachzuprüfen, dass jeder Unternehmer mindestens einmal pro Jahr überprüft wird) oder gemäß anderer Verfahren, die als bewährte Vorgehensweisen betrachtet werden können, wie zum Beispiel die Überprüfung der Verfahren zur Probenahme, der Analyseergebnisse oder des Informationsaustausches zwischen der Kontrollstelle und anderen Stellen.

In Irland ging aus den Zulassungsverfahren für Kontrollstellen nicht hervor, welche Kontrollen durchgeführt werden sollen. Es wurde lediglich auf die bei der Bearbeitung neuer Anträge erforderlichen administrativen Schritte hingewiesen. Verfahren für die Entziehung der Zulassung von Kontrollstellen fehlten.

NICHT ANGEMESSEN DOKUMENTIERTE VERFAHREN ZUR ZULASSUNG/ZUR ENTZIEHUNG DER ZULASSUNG DER KONTROLLSTELLEN BZW. FÜR DIE ÜBERWACHUNG DER KONTROLLSTELLEN

- 26.** Die zuständigen Behörden lassen Kontrollstellen zu und übertragen ihnen Kontrollaufgaben, wenn sie ausreichende Gewähr haben, dass die Kontrollstellen entsprechend den Anforderungen der EU-Verordnungen arbeiten. Eine der grundlegenden Voraussetzungen im Zusammenhang mit den Kontrollstellen ist deren Akkreditierung. Akkreditierungsstellen vergeben die Erstakkreditierung und überwachen dann die fortgesetzte Einhaltung der Voraussetzungen für die Akkreditierung. Ungeachtet dessen sind letztlich die zuständigen Behörden für die Überwachung der Kontrollstellen sowie die Überprüfung der fortgesetzten Einhaltung der EU-Verordnungen verantwortlich.
- 27.** Der Hof führte Prüfungen in sechs Mitgliedstaaten mit einem System privater Kontrollstellen durch und kam zu dem Ergebnis, dass in drei dieser Mitgliedstaaten die Verfahren für die Zulassung, die Entziehung der Zulassung oder die Überwachung der Kontrollstellen nicht ausreichend detailliert sind (z. B. Verfahren, die eine detaillierte Beschreibung der Kontrollen enthalten, die bei der Validierung der Kontrollpläne der Kontrollstellen oder bei Vor-Ort-Kontrollen auf der Ebene der Kontrollstellen durchgeführt werden müssen). In einem Fall wurden die Verfahren nicht zeitnah aktualisiert (siehe **Kasten 1**).

DEN ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN LIEGEN NICHT GENÜGEND INFORMATIONEN VOR, UM SICHERZUSTELLEN, DASS ALLE UNTERNEHMER WIE IN DEN VERORDNUNGSVORSCHRIFTEN VORGESEHEN MINDESTENS EINMAL IM JAHR KONTROLLIERT WERDEN

- 28.** Es ist die Aufgabe der Kontrollstellen, entsprechend den EU-Vorschriften Kontrollen bei den Unternehmern durchzuführen und Bio-Zertifikate auszustellen. Eine der wichtigsten Anforderungen an die Kontrollstellen/Kontrollbehörden ist, dass sie die Unternehmer, seien es Erzeuger, Verarbeiter oder Importeure, mindestens einmal jährlich überprüfen (Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007). Die Beachtung dieser Anforderung soll den Verbrauchern die Gewähr geben, dass die Unternehmer die Vorschriften des ökologischen Landbaus fortlaufend einhalten.

Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 27 – Kontrollsystem

„3. [...] Alle Unternehmer mit Ausnahme von Großhändlern, die nur mit abgepackten Erzeugnissen handeln, und Unternehmer nach Artikel 28 Absatz 2, die an Endverbraucher oder -nutzer verkaufen, müssen in jedem Fall mindestens einmal jährlich darauf geprüft werden, ob sie die Vorschriften dieser Verordnung einhalten.“

29. Von den zuständigen Behörden wird erwartet, dass sie überwachen, dass die Kontrollstellen dieser Pflicht nachkommen. Die zuständigen Behörden verfügen jedoch nicht über ausreichende Informationen, um dies ordnungsgemäß kontrollieren zu können, und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Die Informationen, die die Kontrollstellen in Anwendung von Artikel 27 Absatz 14 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 übermitteln, reichen nicht aus, um die Einhaltung dieser Anforderung zu überprüfen. So wird z. B. in den zusammenfassenden Berichten der zuständigen Behörden nur die Gesamtzahl der während des Jahres durchgeführten Kontrollen aufgeführt. Die Tatsache, dass Unternehmer während des Jahres neu in das Kontrollsystem aufgenommen werden oder herausfallen können, wird dabei nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund lässt sich nicht nachprüfen, ob jeder einzelne Unternehmer im betreffenden Jahr überprüft wurde.

Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 27 – Kontrollsystem

„14. Die Kontrollbehörden und Kontrollstellen übermitteln den zuständigen Behörden jährlich spätestens bis zum 31. Januar ein Verzeichnis der Unternehmer, die am 31. Dezember des Vorjahres ihrer Kontrolle unterstanden. Bis spätestens zum 31. März jedes Jahres ist ein zusammenfassender Bericht über die im Vorjahr ausgeführten Kontrolltätigkeiten vorzulegen.“

- b) Einige zuständige Behörden stützen sich auf die von den Akkreditierungsstellen durchgeführten Arbeiten, doch enthalten die Evaluierungsberichte der Akkreditierungsstellen nicht genügend Informationen, um zu bestätigen, dass die Anforderung eines jährlichen Kontrollbesuchs erfüllt wurde. Die Akkreditierungsstellen stützen sich häufig nur auf eine Beschreibung der von den Kontrollstellen eingesetzten Verfahren, anstatt zu kontrollieren, ob diese Verfahren auch in der Praxis angewandt werden. Außerdem muss im Rahmen des Akkreditierungszyklus, der sich über vier bis fünf Jahre hinzieht, die Einhaltung der EU-Vorschrift, wonach alljährlich ein Kontrollbesuch stattfinden muss, nicht überprüft werden.

VERFAHREN UND VORGEHENSWEISEN DER KONTROLLSTELLEN BEI DER KONTROLLE VON UNTERNEHMERN KÖNNTEN VERBESSERT WERDEN

30. Gemäß Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und Artikel 65 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 sollten Kontrollstellen eine **systematische Risikobewertung ihrer Unternehmer im Hinblick auf Risikofaktoren** in Verbindung mit der Art ihrer Tätigkeit (so zum Beispiel die Menge der betreffenden Erzeugnisse und das Risiko des Vertauschens von ökologischen/biologischen mit konventionellen Erzeugnissen) ausführen, um über zusätzliche Kontrollbesuche zu entscheiden (d. h. zusätzlich zu den jährlichen Kontrollbesuchen, siehe Ziffer 28). Ein vermehrtes Auftreten von Unregelmäßigkeiten bei einem bestimmten Erzeugnis oder einer Betriebsart sollte eine zusätzliche Überwachungstätigkeit in Form von stichprobenartig durchgeführten Kontrollbesuchen bei Unternehmern mit dem gleichen Profil nach sich ziehen.

Sieben der zwölf im Verlauf der Prüfung aufgesuchten Kontrollstellen berücksichtigen jedoch bei der Entscheidung über zusätzliche Kontrollbesuche die mit dem Unternehmer verbundenen Risikofaktoren nicht.

Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 27 – Kontrollsystem

„3. Im Rahmen dieser Verordnung werden Art und Häufigkeit der Kontrollen auf der Grundlage einer Bewertung des Risikos des Auftretens von Unregelmäßigkeiten und Verstößen in Bezug auf die Erfüllung der Anforderungen dieser Verordnung bestimmt. (...)“.

Verordnung (EG) Nr. 889/2008, Artikel 65 – Kontrollsystem

„4. Darüber hinaus führt die Kontrollbehörde oder Kontrollstelle Stichprobenkontrollbesuche durch, die in der Regel unangekündigt erfolgen und auf einer allgemeinen Bewertung des Risikos der Nichteinhaltung der Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion beruhen; sie trägt dabei zumindest den Ergebnissen früherer Kontrollen, der Menge der betreffenden Erzeugnisse und dem Risiko des Vertauschens von Erzeugnissen Rechnung.“

31. Obwohl es nicht in den Vorschriften verlangt wird, gilt der Einsatz von Kontrolleuren nach dem Rotationsprinzip als bewährte Praxis in den Kontrollstellen, um das Risiko einer zu großen Vertrautheit zwischen Kontrolleur und Unternehmer zu senken. Die Ergebnisse der Prüfung zeigen jedoch, dass nur vier der zwölf überprüften Kontrollstellen genau festgelegte Verfahren für die Rotation von Kontrolleuren hatten (siehe **Kasten 2**).

KASTEN 2

BEISPIEL EINER KONTROLLSTELLE, DIE DAS ROTATIONSPRINZIP FÜR KONTROLLEURE NICHT ANWENDET

In Italien führte eine der überprüften Kontrollstellen keine obligatorische Rotation der Kontrolleure nach Ablauf einiger Jahre ein, obwohl sie schon im Jahr 2009 von einer der betroffenen zuständigen Regionalbehörden im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit aufgefordert worden war, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Die Kontrollstelle gab an, dass sie damit befasst sei, ein Rotationsverfahren für Kontrolleure, z. B. alle vier Jahre, einzurichten.

UNTERSUCHUNGEN AUF RÜCKSTÄNDE KÖNNEN ALS INSTRUMENT DER KONTROLLE VON PRODUKTIONSVERFAHREN BESSER EINGESETZT WERDEN

- 32.** Beschränkungen beim Einsatz von Chemikalien und anderen Stoffen sind eine zentrale Anforderung an die Verfahren der ökologischen Produktion. Mit einer Untersuchung auf Rückstände kann im Zweifelsfall nachgewiesen werden, ob nicht zugelassene Stoffe wie zum Beispiel verbotene Pestizide, GVO, Lebensmittelzusatzstoffe oder Pharmazeutika eingesetzt wurden oder nicht. Die Untersuchung auf Rückstände ist eines der Instrumente, das die Kontrollstellen einsetzen, um sicherzustellen, dass die Unternehmer die Produktionsvorschriften aus verschiedenen Verordnungen einhalten. Die geltenden Vorschriften sehen keine Mindestanzahl von durchzuführenden Laboruntersuchungen vor, sondern schreiben Untersuchungen nur dann vor, wenn die Verwendung von Produkten, die im ökologischen Landbau nicht zugelassen sind, vermutet wird. Infolgedessen haben die Kontrollstellen unterschiedliche Interpretationsansätze dazu, wann ein Verdacht auftritt und setzen dieses Instrument unterschiedlich ein.

²⁴ Bei positiven Analyseergebnissen ist es von entscheidender Bedeutung, die mögliche Kontaminationsquelle zu identifizieren und Maßnahmen zu entwickeln, um eine Kontamination in Zukunft zu vermeiden.

²⁵ Moderne Pestizide wurden so entwickelt, dass sie sich schnell abbauen, und ihre Anwendungsempfehlungen zielen darauf ab, Pestizidrückstände zu minimieren. Bei der Anwendung der meisten Pestizide sind im Enderzeugnis keine Rückstände nachzuweisen.

KASTEN 3

BEISPIELE FÜR KONTROLLSTELLEN MIT EINEM GUTEN PROBENAHMEPLAN FÜR LABORUNTERSUCHUNGEN

In Italien hatten die beiden überprüften Kontrollstellen einen Probenahmeplan zur Durchführung von routinemäßigen Laboruntersuchungen von Produkten. Ihr Probenahmeplan basierte auf einer Risikoanalyse. Bei Unternehmen mit geringem Risiko werden Proben nur im Verdachtsfall genommen. Bei Unternehmen mit mittlerem Risiko werden Proben im Verhältnis zur Gesamtzahl der Unternehmer in dieser Kategorie genommen, bei Unternehmen mit hohem Risiko liegt die Probenahme bei 100 %.

In Frankreich arbeitet eine der überprüften Kontrollstellen jedes Jahr auf der Basis einer Risikoanalyse ein Laboruntersuchungsprogramm aus, in dem Warnungen und Ergebnisse aus früheren Jahren berücksichtigt werden. Seit 2009 erstellt die Zertifizierungsstelle ein vorläufiges Untersuchungsprogramm, in dem die Mindestzahl der zu untersuchenden Proben sowie die Mindestanzahl der an den Proben durchzuführenden Untersuchungen genau angegeben werden.

Eine zweite in Frankreich überprüfte Kontrollstelle verfügt über eine Prüfstrategie, die im Kontrollplan beschrieben wird und die die Umstände festlegt, unter denen eine Untersuchung eingeleitet werden kann. Dazu zählen besondere Umstände, wie zum Beispiel Mischunternehmer (ökologisch/biologisch und konventionell) und das GVO-Risiko. Der zuständige Sachbearbeiter erarbeitet jährliche Empfehlungen für die Untersuchungen im ökologischen Landbau, die dazu dienen, die Art und Weise, wie die Anzahl und die Art der Untersuchungen definiert werden, zu verbessern. Die Entscheidung, eine Untersuchung durchzuführen, liegt weiterhin im Ermessen des Kontrolleurs. Die Zertifizierungsstelle gibt ein jährliches Budget für Untersuchungen vor, und jedem Kontrolleur/Prüfer wird in Abhängigkeit von der Beschaffenheit des Sektors ein eigenes Jahresbudget zugeordnet.

- 33.** Um das System der Untersuchung auf Rückstände in den überprüften Mitgliedstaaten zu bewerten, kaufte der Hof eine Reihe von Produkten und veranlasste die Mitgliedstaaten, ihre normalen Untersuchungen auf nicht zugelassene Stoffe durchzuführen (weitere Angaben siehe **Anhang II**). Die Ergebnisse der Tests und die angewandten Methoden wurden danach von einem unabhängigen Sachverständigen bewertet. Der Hof stellte fest, dass eine Reihe von Kontrollstellen bei der Untersuchung auf Rückstände bewährten Verfahren folgte. Für andere Kontrollstellen besteht die Möglichkeit, diese einzusetzen:
- a) Die Verfahren von überprüften Kontrollstellen in zwei der besuchten Mitgliedstaaten sind als Beispiele für bewährte Verfahren zu betrachten, denn sie stellen einen risikoorientierten jährlichen oder mehrjährigen Probeentnahmeplan für routinemäßige Laboruntersuchungen auf, obwohl die EU-Vorschriften zum ökologischen Landbau eine Probenahme nur im Verdachtsfall fordern (siehe **Kasten 3**). Fünf der überprüften Kontrollstellen haben jedoch keinen Plan zur Probenahme, in dem eine **Mindestzahl von Analysen** festgelegt wird oder der sich auf eine Risikoanalyse gründet.
 - b) Alle überprüften Kontrollstellen führen Probenahmen zur Überprüfung auf Pestizide und Düngemittel, d. h. einige der **Stoffe**, die nach den EU-Vorschriften in der ökologischen/biologischen Produktion nicht zugelassen sind, durch; eine Kontrollstelle führt jedoch keine Untersuchungen auf andere Stoffe, wie zum Beispiel auf Futtermittel- und Lebensmittelzusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe durch.
 - c) Analyseergebnisse bedürfen stets einer qualifizierten **Auswertung**²⁴. Der Hof stellte fest, dass in den Verfahren von zwei überprüften Kontrollstellen keine ausreichenden Beschreibungen zur Interpretation der Untersuchungsergebnisse und keine Angaben darüber, welche Maßnahmen bei positiven Analyseergebnissen zu ergreifen sind, enthalten sind.
 - d) Die Art der entnommenen Proben (z. B. Lebensmittel, Blätter, Boden) und der Zeitplan müssen in Verbindung mit der Hypothese stehen, dass auf einer Stufe der Produktion oder Verarbeitung verbotene Stoffe verwendet wurden²⁵. Die Untersuchung von Blättern oder Bodenproben liefert oft viel bessere Ergebnisse als die Untersuchung von Ernteerzeugnissen oder verarbeiteten Erzeugnissen (z. B. Marmelade). Die meisten Kontrollstellen, bei denen diese Fragestellung überprüft wurde, berücksichtigen, welche Art von Proben entnommen wurde, um die Analyse maximal auszunutzen. Eine der in Spanien überprüften Kontrollstellen beschränkt die Proben jedoch, wo immer dies möglich ist, auf Ernteerzeugnisse, was zulasten der **Kontrolle der Produktionsverfahren** geht.

- 34.** Der Hof stellte fest, dass zwei von zehn Kontrollstellen, in denen diese Fragestellung untersucht wurde, keine ordnungsgemäßen Verfahren zur Entnahme und Untersuchung von Proben eingeführt hatten. In Spanien entnahmen die beiden überprüften Kontrollstellen jeweils nur **eine Probe** bei den Unternehmern. Das ist nicht vereinbar mit Artikel 11 Absätze 5 und 6 der Verordnung Nr. 882/2004 und schwächt außerdem die Position der Kontrollstelle, sollte der Unternehmer die Ergebnisse der Untersuchung in Frage stellen, da Untersuchungen von Gegenproben nicht möglich sind. Der Hof ist der Auffassung, dass die zuständigen Behörden ihre Zulassungs- und Überwachungsfunktion verbessern könnten, indem sie sicherstellen, dass EU-Vorschriften wie die vorstehend genannte von den Kontrollstellen eingehalten werden.

Verordnung (EG) Nr. 882/2004, Artikel 11 – Probenahme- und Analyseverfahren

„5. Die zuständigen Behörden legen angemessene Verfahren fest, um das Recht der Futtermittel- und Lebensmittelunternehmer, deren Produkte Gegenstand von Probenahme und Analyse sind, ein zusätzliches Sachverständigengutachten zu beantragen, zu gewährleisten, und zwar unbeschadet der Verpflichtung der zuständigen Behörde, im Notfall Sofortmaßnahmen zu treffen.

6. Insbesondere stellen sie sicher, dass Futtermittel- und Lebensmittelunternehmer eine ausreichende Zahl von Proben für ein zusätzliches Sachverständigengutachten erhalten können, es sei denn, dies ist nicht möglich, wie im Fall leicht verderblicher Produkte oder wenn nur eine sehr geringe Menge Substrat verfügbar ist.“

BEI VERSTÖßEN, UNREGELMÄSSIGKEITEN UND DIESBEZÜGLICHEN SANKTIONEN GIBT ES GROSSE UNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN, INNERHALB DER MITGLIEDSTAATEN UND SELBST INNERHALB DER KONTROLLSTELLEN

- 35.** In einigen Mitgliedstaaten haben die zuständigen Behörden für Regelverletzungen und diesbezügliche Sanktionen keine detaillierte Kategorisierung vorgegeben (Deutschland, Frankreich und Vereinigtes Königreich). Infolgedessen gibt es in jeder Kontrollstelle innerhalb des Mitgliedstaats unterschiedliche Definitionen der Regelverletzungen und Unterschiede bei der Verhängung von Sanktionen. Das führt dazu, dass Unternehmer selbst innerhalb eines Mitgliedstaats für denselben Verstoß auf unterschiedliche Weise bestraft werden.

²⁶ „Die Überwachung der Öko-Kontrolle in Deutschland – Eine Analyse von Daten zur Öko-Kontrolle in Deutschland“, CERTCOST Projekt, Präsentation Biofach Nürnberg, 19. 2. 2010; Zorn et al., „Die Überwachung der Öko-Kontrolle in Deutschland – ein Ansatzpunkt zur Erhöhung des Verbrauchervertrauens“, Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, 2010, Band 19(1), 71-84.

- 36.** Verschiedene Kontrollstellen verhängen unterschiedliche Sanktionen für die gleiche Art der Regelverletzung, oder sie verhängen nicht die angemessene Sanktion (entsprechend ihrem Kontrollplan oder den Anweisungen der zuständigen Behörde) oder aber Sanktionen, die in ihrem Kontrollplan nicht vorgesehen sind (siehe **Kasten 4**).
- 37.** Studien anerkannter Wissenschaftler haben ergeben, dass es zwischen den Kontrollstellen erhebliche Unterschiede bei den Kontrollergebnissen gibt²⁶. Der Hof stellte fest, dass im Jahr 2009 in einem Mitgliedstaat eine Kontrollstelle keine Zertifikate entzogen und lediglich drei Aussetzungen beschlossen hat (das entspricht 0,38 Entziehungen oder Aussetzungen auf 1 000 Unternehmer), wohingegen eine andere Kontrollstelle in einem anderen Mitgliedstaat im gleichen Jahr 5,26 Entziehungen oder Aussetzungen pro 1 000 Unternehmer beschloss. Derart unterschiedliche Kontrollergebnisse könnten sinnvollerweise zunächst von den zuständigen Behörden und dann auf EU-Ebene von der Kommission im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion kontrolliert und weiterverfolgt werden.

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 368 vom 23.12.2006, S. 74).

KASTEN 4

BEISPIELE FÜR UNTERSCHIEDLICHE SANKTIONEN

Die Nichterfüllung einer bestimmten Anforderung im Zusammenhang mit der Tierproduktion²⁷ führt in Italien zur „Entziehung des Prüfsiegels für ökologische Lebensmittel“, bei einer Kontrollstelle in Frankreich würde dies zu einer „Verwarnung“ führen, während eine andere Kontrollstelle in Frankreich „Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel“ fordern würde. Die Prüfer fanden Beispiele dafür, dass Unternehmer in Italien im Zusammenhang mit dieser Anforderung mit der „Entziehung des Prüfsiegels für ökologische Lebensmittel“ sanktioniert wurden. Das bedeutet, dass sie ihre Erzeugnisse nicht mehr als ökologische/biologische Erzeugnisse verkaufen durften, während in Frankreich Unternehmer bei dem gleichen Verstoß auch weiterhin ihre Erzeugnisse als ökologisch/biologisch verkaufen konnten.

Eine der in Italien geprüften Kontrollstellen fügt ihren Kontrollberichten für Hersteller einen Abschnitt „Empfehlungen und Maßnahmen zur Umsetzung der Verordnungen“ bei, und zwar zusätzlich zu dem Abschnitt, in dem Beispiele für die Regelverletzungen aufgeführt werden. Die Prüfer stießen auf einen Fall, in dem ein Verstoß gegen Vorschriften in diesem Abschnitt aufgeführt wurde, statt diesen entsprechend der Verfahren einzustufen und zu sanktionieren.

²⁷ Gemäß Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 muss die Wartezeit zwischen der letzten Verabreichung eines allopathischen Tierarzneimittels an ein Tier unter normalen Anwendungsbedingungen und der Gewinnung ökologischer/biologischer Lebensmittel von diesem Tier doppelt so lang sein wie die gesetzlich vorgeschriebene Wartezeit oder, falls keine Wartezeit vorgegeben ist, 48 Stunden betragen.

**BEIM INFORMATIONSAUSTAUSCH INNERHALB DER MITGLIEDSTAATEN,
MIT DER KOMMISSION UND MIT ANDEREN MITGLIEDSTAATEN
FESTGESTELLTE UNZULÄNGLICHKEITEN**

- 38.** Der Informationsfluss ist wesentlicher Bestandteil des Kontrollsystems. Ohne einen reibungslosen Informationsfluss besteht das Risiko, dass das Kontrollsystem nicht wirksam funktioniert. Im Nachfolgenden werden die Ergebnisse des Hofes zu zwei von ihm als besonders relevant betrachteten Ebenen dargelegt – den Informationsfluss zwischen dem Kontrollsystem für die ökologische/biologische Produktion und dem Kontrollsystem für die Agrarumweltzahlungen einerseits und den Informationsfluss von einem Mitgliedstaat zu anderen Mitgliedstaaten und zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission andererseits.

**DER INFORMATIONSFLOSS ZWISCHEN DEM KONTROLLSYSTEM FÜR DIE ÖKOLOGISCHE/
BIOLOGISCHE PRODUKTION UND DEM KONTROLLSYSTEM FÜR AGRARUMWELTZAHLUNGEN
MUSS VERBESSERT WERDEN**

- 39.** Im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums, einer Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, werden einige ökologische Anbaumethoden mit Mitteln aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert. Gemäß Artikel 36 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006²⁸ ist zwischen den Diensten und Organisationen, die an der Überprüfung der Förderkriterien für diese Unterstützung beteiligt sind, ein Informationsaustausch vorgesehen.

**Verordnung (EG) Nr. 1975/2006, Artikel 36 – Berichterstattung über die
Kontrollen an die Zahlstelle**

„1. Werden die Kontrollen nicht von der Zahlstelle durchgeführt, so tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die Zahlstelle ausreichende Informationen über die anderweitig durchgeführten Kontrollen erhält. Die Zahlstelle legt fest, welche Informationen sie benötigt.

(...)“.

²⁹ Gemäß Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und ihrer Durchführungsvorschriften.

³⁰ Gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1) und ihrer Durchführungsvorschriften.

- 40.** In zwei überprüften Mitgliedstaaten war der Informationsfluss zwischen dem Kontrollsystem für die ökologische/biologische Produktion²⁹ und dem Fördersystem für die Entwicklung des ländlichen Raums³⁰ im Hinblick auf die Beihilfen für den ökologischen Landbau im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen unzureichend. In Frankreich werden die Kontrollergebnisse der Kontrollstellen nicht der für Agrarumweltbeihilfen zuständigen Zahlstelle gemeldet. Deshalb besteht die Gefahr, dass von einer Kontrollstelle aufgedeckte Regelverletzungen, welche die Voraussetzungen für den Erhalt von Agrarumweltzahlungen betreffen, nicht zu einer Kürzung oder zur Wiedereinziehung der Zahlung führen. Im Vereinigten Königreich wiederum gibt es keinen Informationsfluss in umgekehrter Richtung, und es besteht die Gefahr, dass Regelverletzungen im Bereich der ökologischen Anbaumethoden, die von der Zahlstelle bei ihren Überprüfungen entdeckt wurden, nicht zu Sanktionen seitens der Kontrollstelle führen. Auch die Kommission hat in diesem Bereich Schwachstellen festgestellt (siehe Ziffer 53).

³¹ Entscheidung der Kommission 2008/654/EG vom 24. Juli 2008 über Leitlinien zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erstellung des Jahresberichts über den einzigen integrierten mehrjährigen nationalen Kontrollplan gemäß der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 56).

DIE BERICHTERSTATTUNG DER MITGLIEDSTAATEN ENTSpricht NICHT IN VOLLEM UMFANG DEN VERORDNUNGEN

- 41.** Die Mitgliedstaaten müssen verschiedene Berichtspflichten erfüllen:
- jährliche Berichte über die Umsetzung der mehrjährigen nationalen Kontrollpläne, einschließlich Informationen über durchgeführte Kontrollen und Überprüfungen, Nichteinhaltung von Vorschriften und Verhängung von Sanktionen (Artikel 44 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004);
 - Berichterstattung über Unregelmäßigkeiten und Verstöße, die den ökologischen/biologischen Status eines Produkts beeinträchtigen (Artikel 30 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007).

Verordnung (EG) Nr. 882/2004, Artikel 44 – Jahresberichte

„3. Diese Berichte werden von den Mitgliedstaaten innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Jahres, auf das sie sich beziehen, fertig gestellt und der Kommission übermittelt.“

Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 30 – Maßnahmen bei Verstößen und Unregelmäßigkeiten

„2. Die Informationen über Unregelmäßigkeiten oder Verstöße, die den ökologischen/biologischen Status eines Erzeugnisses beeinträchtigen, müssen umgehend zwischen den betroffenen Kontrollstellen, Kontrollbehörden, zuständigen Behörden und Mitgliedstaaten ausgetauscht und gegebenenfalls der Kommission mitgeteilt werden.

Die Ebene, auf der die Mitteilung erfolgt, ist von der Schwere und dem Umfang der Unregelmäßigkeit bzw. des Verstoßes abhängig.

(...)“.

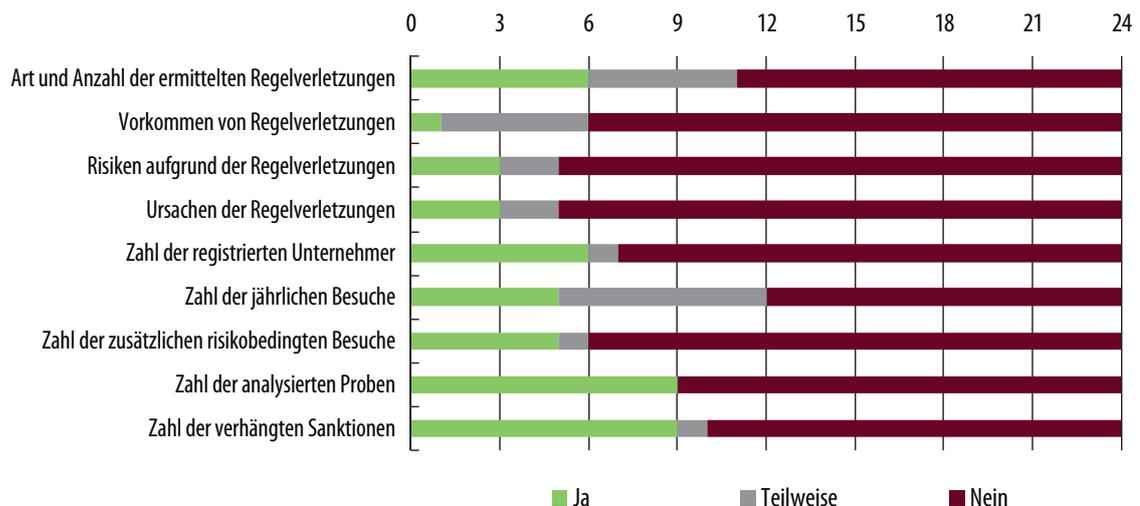
42.

Die meisten Mitgliedstaaten legen der Kommission ihre Berichte über die Umsetzung der mehrjährigen Kontrollpläne wesentlich später als zur vorgeschriebenen Frist vor. Zu Beginn des Jahres 2011 hatten zwei Mitgliedstaaten ihre Berichte für 2009 noch immer nicht vorgelegt. In Bezug auf den Inhalt der Berichte sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Leitlinien der Kommission³¹ zur Erstellung von Jahresberichten zu folgen und Mindestangaben über ermittelte Regelverletzungen, registrierte Unternehmer, Kontrollbesuche, untersuchte Proben und verhängte Sanktionen zu machen. In der Praxis jedoch sind die Informationen über das Kontrollsystem der ökologischen/biologischen Produktion in den Jahresberichten sehr beschränkt. Die meisten Mitgliedstaaten führten keine Analyse der ermittelten Regelverletzungen oder der grundlegenden Daten des ökologischen Sektors durch (siehe **Abbildung 4**).

³² In Verordnung (EG) Nr. 1689/2005 fällt die ökologische/biologische Erzeugung unter die Agrarumweltmaßnahmen.

ABBILDUNG 4

ZAHL DER MITGLIEDSTAATEN, DIE IM LETZTEN VERFÜGBAREN JAHRESBERICHT¹ ANGABEN ZU FOLGENDEN PUNKTEN GEMACHT HABEN²



¹ Bis Februar 2011 wurden dem Hof die folgenden Berichte zur Verfügung gestellt – i) *Jahresbericht 2009*: Estland (der Bericht konnte jedoch aufgrund technischer Probleme beim Öffnen der Daten nicht analysiert werden); ii) *Jahresbericht 2008*: Österreich, Frankreich, Lettland, Malta, Polen und Schweden; iii) für 19 Mitgliedstaaten lag der letzte Jahresbericht für das Jahr 2007 vor, der Jahresbericht aus Bulgarien konnte jedoch aufgrund technischer Probleme beim Öffnen der Daten nicht analysiert werden; iv) für Portugal lag kein Bericht vor.

² Die Jahresberichte für Bulgarien, Estland und Portugal wurden nicht analysiert (siehe Endnote 1 von **Abbildung 4**).

43. In seinem *Sonderbericht Nr. 3/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums: Überprüfung der Agrarumweltausgaben* ermittelte der Hof einige Schwachstellen hinsichtlich der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die ökologische Landwirtschaft³². Zum Zeitpunkt der 2005 durchgeführten Prüfung des Hofes waren die Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 verpflichtet, einen spezifischen Bericht über die ökologische/biologische Produktion vorzulegen. Dieses Erfordernis wurde aber durch die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 hinfällig, in deren Rahmen die ökologische/biologische Produktion in die allgemeine Berichterstattung über Futtermittel und amtliche Lebensmittelkontrollen einbezogen wurde. **Tabelle 2** gibt einen Überblick über einige der Ergebnisse dieses Berichts zusammen mit der Bewertung der Situation im Jahr 2011 durch den Hof. Die jährliche Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten ist aber auch vor dem Hintergrund der geänderten Berichterstattungsanforderungen nach wie vor unzureichend.

³³ Geregelt in den „Verfahren über Follow-up von Meldungen aus Mitgliedstaaten gemäß Artikel 92 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 über die Maßnahmen bei Verstößen und Unregelmäßigkeiten“ vereinbart im SCOF am 28.-29. Januar 2009.

³⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/organic/the-farm/farm-fork_de und http://www.trace.eu.org/doc/TRACE_consumer-info-EA.pdf.

TABELLE 2

BEMERKUNGEN IM SONDERBERICHT NR. 3/2005 BEZÜGLICH DER BERICHTE DER MITGLIEDSTAATEN ÜBER DIE ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT MIT EINER BEWERTUNG DER DERZEITIGEN SITUATION (VOLLSTÄNDIGE TABELLE IN ANHANG III)

Ergebnisse aus dem SB Nr. 3/2005	Bewertung der Situation im Jahr 2011 durch den Hof
Jährliche Durchführungsberichte	
Nicht alle Mitgliedstaaten übermitteln jährliche Berichte.	Die Mehrheit der Mitgliedstaaten übermittelt die Berichte über ihre Kontrollaktivitäten viel zu spät.
Die jährlichen Berichte enthalten keine Schlussfolgerungen über das Funktionieren des Systems.	Die Informationen über das Kontrollsystem der ökologischen Landwirtschaft sind in den jährlichen Berichten noch immer sehr beschränkt.
Die Kommission macht von den Berichten begrenzt Gebrauch.	Die Prüfung der jährlichen Berichte durch die Kommission und ihre Rückmeldung bestehen im Wesentlichen aus Hinweisen auf fehlende Angaben; eine Analyse der Berichte im Hinblick auf die Struktur und das Funktionieren des Kontrollsystems erfolgt jedoch nicht.
Die Qualität ist nicht immer zufriedenstellend, und die Berichte enthalten Fehler und Ungereimtheiten.	Die Qualität der Berichte der Mitgliedstaaten ist noch immer unbefriedigend.
Selbst wenn diese Berichte vollständig und genau wären, gäbe es keine Gewähr, dass die Kontrollen objektiv und wirksam durchgeführt wurden.	Der Kommission fehlen grundlegende Informationen über das Funktionieren des Kontrollsystems in den Mitgliedstaaten.

- 44.** Die geltende Verordnung verlangt, dass die Mitgliedstaaten den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission umgehend eine **Mitteilung über Unregelmäßigkeiten und Verstöße** übermitteln, die den ökologischen/biologischen Status eines Erzeugnisses betreffen. Damit ein Mitgliedstaat Meldungen über Unregelmäßigkeiten und Verstöße, die ihren Ursprung vermutlich in einem anderen Mitgliedstaat haben, übermitteln kann, hat die Kommission das Informationssystem für ökologischen Landbau (OFIS) eingerichtet. Obwohl eine „umgehende“ Übermittlung verlangt wird, schwankt der Zeitraum zwischen der Aufdeckung einer Unregelmäßigkeit oder eines Verstoßes und dem Datum, an dem dies durch das OFIS gemeldet wurde, je nach Fall erheblich und beträgt zwischen einem und sieben Monaten. Ein Grund für diese Unterschiede ist die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten in der Praxis den Zeitpunkt, ab dem der Begriff „umgehend“ gilt, unterschiedlich interpretieren. So ist beispielsweise bei der Entdeckung von nicht zugelassenen Stoffen nicht klar, ob die Mitteilung i) nach den ersten Laborergebnissen oder ii) nach den zweiten Laborergebnissen, die die ersten bestätigen, zu erfolgen hat.
- 45.** Nachdem eine Mitteilung im OFIS gemacht worden ist, verlangt die Kommission, dass das gemeldete Land die möglichen Gründe für die Unregelmäßigkeit untersucht und innerhalb von 30 Tagen eine Antwort über das OFIS versendet³⁵. Die **Antworten der Mitgliedstaaten auf Mitteilungen** erfolgen nicht zeitgerecht. Am 20. Januar 2011 waren noch 38 Mitteilungen unbeantwortet. Bei 36 dieser Mitteilungen wurde die Frist zur Beantwortung nicht eingehalten. In den Jahren 2009 und 2010 gingen insgesamt 100 Meldungen über Unregelmäßigkeiten in der EU über das OFIS ein. In den Fällen, in denen der gemeldete Mitgliedstaat eine Antwort gegeben hatte, betrug die durchschnittliche Zeit zwischen der Meldung und der Antwort 106 Tage.

³⁵ Gemäß Artikel 66 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008.

SCHWIERIGKEITEN BEI DER SICHERSTELLUNG DER RÜCKVERFOLGBARKEIT VON ERZEUGNISSEN

- 46.** Gemäß Artikel 27 Absatz 13 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 müssen die Mitgliedstaaten die Rückverfolgbarkeit von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sicherstellen. Die Kommission bezeichnet die Rückverfolgbarkeit als wichtigen Bestandteil des Verbrauchervertrauens³⁴, das die Kontrolle erlaubt, dass Unternehmer auf allen Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs die EU-Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion anwenden. Sie erlaubt, wenn eine Nichteinhaltung entdeckt wurde, die Verfolgung bis zum Ursprung und die Eingrenzung des Problems, sodass das betroffene Erzeugnis nicht zum Verbraucher gelangt (siehe **Kästen 5** und **6**).

Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 27 – Kontrollsystem

„13. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das eingerichtete Kontrollsystem im Einklang mit Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 für jedes Erzeugnis die Rückverfolgbarkeit auf allen Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs erlaubt, um insbesondere den Verbrauchern die Gewähr dafür zu bieten, dass die ökologischen/biologischen Erzeugnisse in Übereinstimmung mit den Anforderungen der vorliegenden Verordnung hergestellt worden sind.“

47. In allen überprüften Mitgliedstaaten führten die Kontrollstellen Überprüfungen zur Identifikation der Lieferanten und der Verbraucher durch, um die Pflichten des Unternehmers in Bezug auf die Buchführung zu überprüfen³⁵. Überwachungskontrollen werden auch von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Einige zuständige Behörden führen selbst auf der Stufe des Enderzeugnisses Rückverfolgbarkeitsüberprüfungen durch (Spanien, Frankreich, Italien), wohingegen in anderen Mitgliedstaaten die zuständigen Behörden die Überprüfung der vorgeschriebenen Dokumentation zur Rückverfolgbarkeit in ihre Überwachungstätigkeiten auf der Ebene der Kontrollstellen einbeziehen (Deutschland, Italien).

³⁶ Deutschland lieferte Informationen nach neun Wochen (13 Erzeugnisse), Spanien nach vier Wochen (21 Erzeugnisse), Frankreich nach acht Wochen (23 Erzeugnisse), Italien nach neun Wochen (15 Erzeugnisse) und das Vereinigte Königreich nach 13 Wochen (15 Erzeugnisse).

KASTEN 5

BEWÄHRTE VERFAHREN: ONLINE-DATENBANK FÜR BESSERE RÜCKVERFOLGBARKEIT

In Italien haben verschiedene Kontrollstellen eine Online-Datenbank entwickelt, mit der Verbraucher und Unternehmen, die ökologische/biologische Erzeugnisse bei von ihnen zertifizierten Unternehmern erwerben, die Echtheit der Transaktionsdokumente des Unternehmers oder der Konformitätsbescheinigung überprüfen können. Der Hof betrachtet solche Verfahren unter dem Aspekt der Transparenz und der Rückverfolgbarkeit als bewährte Verfahren.

KASTEN 6

FESTSTELLUNG BEI DURCHFÜHRUNG DER RÜCKVERFOLGBARKEITSTESTS

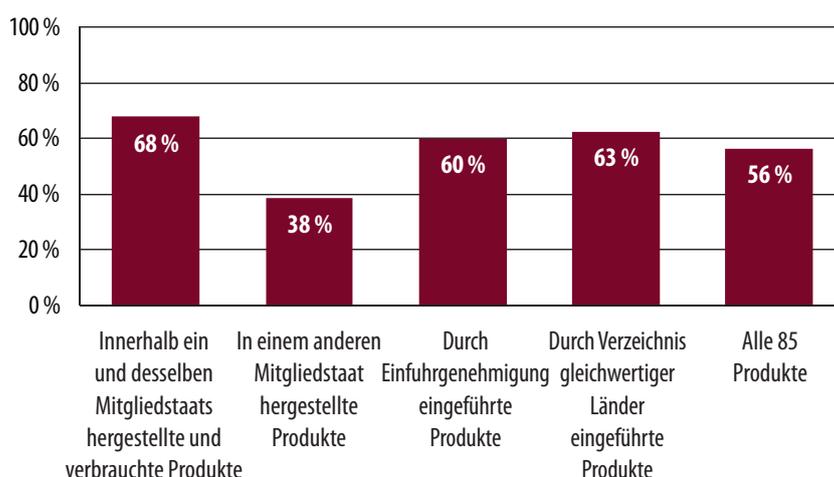
Durch die Rückverfolgbarkeitstests des Hofes wurde eine betrügerische transaktionsbezogene Bescheinigung entdeckt. Der Hof kaufte Bio-Mehl, und die nachfolgenden Kontrollen ergaben, dass die Bescheinigungen falsch waren; deshalb konnte der ökologische/biologische Status des Erzeugnisses nicht bestätigt werden. Dieser Fall steht im Zusammenhang mit einer von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführten breit angelegten Untersuchung über mutmaßlichen Betrug, die Ende 2011 öffentlich gemacht wurde.

48. Trotz der Kontrollsysteme, die in den Mitgliedstaaten vorhanden sind, in denen die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit überprüft wurden, ergaben Rückverfolgbarkeitstests, die der Hof (weitere Angaben siehe **Anhang I**) für 85 Erzeugnisse unterschiedlichen Ursprungs und unterschiedlicher Zusammensetzung durchgeführt hat, dass eine Rückverfolgbarkeit bis zur Ebene der Hersteller nicht für alle Erzeugnisse gewährleistet ist. Innerhalb des anfänglichen Zeitrahmens für den Test (drei Monate)³⁶ konnten 40 % der Erzeugnisse nicht bis zur Ebene des Herstellers zurückverfolgt werden, und die geforderten Informationen (Identifizierung der Unternehmer bis zum Hersteller und Konformitätsbescheinigung für jedes identifizierte Unternehmen) waren nur für 48 % der Erzeugnisse lückenlos. Unter Berücksichtigung zusätzlicher Informationen aus einigen Mitgliedstaaten nach Ende der Tests, d. h. innerhalb eines Zeitrahmens von sechs Monaten, konnten noch immer 32 % der Erzeugnisse nicht bis zum Hersteller zurückverfolgt werden, und nur für 56 % der Erzeugnisse war die vorgelegte Dokumentation vollständig (siehe auch **Abbildung 5** mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse, aufgeschlüsselt nach dem Ursprung des Erzeugnisses). Eine wesentliche Erklärung für diese Situation ist, dass die Mitgliedstaaten gegenüber Unternehmern, die sich außerhalb ihres Hoheitsgebiets befinden, über keinerlei Befugnisse verfügen, falls Erzeugnisse oder Zutaten für Erzeugnisse die Grenzen innerhalb und außerhalb der EU überschreiten.

³⁷ In Italien vergeben die Kontrollstellen ein „Eignungszertifikat für Unternehmen“ (*attestato di idoneità aziendale*), mit dem bestätigt wird, dass der Unternehmer in das Kontrollsystem aufgenommen ist. In Frankreich vergeben die Kontrollstellen eine „*licence*“, eine Verpflichtungserklärung der Unternehmer, sich bei ihren Tätigkeiten im Zusammenhang mit ökologischen/biologischen Produkten insgesamt an die ökologischen/biologischen Produktionsverfahren zu halten. Diese Dokumente enthalten kein Verzeichnis der Erzeugnisse, die der Zertifizierung unterliegen.

ABBILDUNG 5

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DER RÜCKVERFOLGBARKEITSTESTS DES HOFES (ERZEUGNISSE, FÜR WELCHE DIE ERBETENEN ANGABEN VOLLSTÄNDIG WAREN)¹



¹ 31 Erzeugnisse wurden in demselben Mitgliedstaat hergestellt und verkauft, 26 Erzeugnisse wurden in einem Mitgliedstaat hergestellt, aber in einem anderen Mitgliedstaat verkauft, 20 Erzeugnisse enthielten mindestens eine Zutat, die aufgrund des Systems der Einfuhrgenehmigungen eingeführt wurde, und acht Erzeugnisse enthielten mindestens eine Zutat, die aus einem als gleichwertig betrachteten Land eingeführt wurde.

49. Ferner zeigten die Rückverfolgbarkeitstests eine Reihe von Faktoren auf, die die Zuverlässigkeit des Kontrollsystems beeinträchtigen, wie zum Beispiel fehlender eindeutiger Hinweis auf Hersteller oder Erzeugergemeinschaften auf Gruppensertifikaten, Gruppensertifizierungen für Nicht-Entwicklungsländer oder das Vorhandensein von Dokumenten, die der Konformitätsbescheinigung ähnlich aber nicht gleichwertig sind³⁷.

³⁸ Vor 2001 durchgeführte Prüfungen des Lebensmittel- und Veterinärämtes (LVA) ergaben bedeutende Schwachstellen im Kontrollsystem für die ökologische/biologische Produktion.

³⁹ Der LVA ist ein Dienst der GD SANCO.

⁴⁰ Eine von der Kommission ermittelte Schwachstelle betrifft das Fehlen eines angemessenen Informationsaustauschs zwischen dem System für die ökologische/biologische Produktion und dem Fördersystem für Agrarumweltzahlungen.

BILD 3 – BEISPIEL EINES FACHGESCHÄFTS FÜR ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE ERZEUGNISSE IN ENGLAND



© Europäische Union.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**DIE MASSNAHMEN DER KOMMISSION, MIT DENEN DAS
ORDNUNGSGEMÄSSE FUNKTIONIEREN DER KONTROLLSYSTEME IN DEN
MITGLIEDSTAATEN SICHERGESTELLT WERDEN SOLL, SIND UNZUREICHEND**

- 50.** Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 legt fest, dass die Kommission die amtlichen Kontrollen der Mitgliedstaaten überprüft. Die Kommission ist allgemein verantwortlich für die Überwachung und Koordination des Kontrollsystems für die ökologische/biologische Produktion, und sie muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Aufgaben erfüllen. Eine erste Voraussetzung für die Durchsetzung eines Kontrollsystems ist der Zugang zu Informationen über das Funktionieren des Systems. Eine zweite Voraussetzung ist das Vorhandensein angemessener Zwangsmaßnahmen, die auf die Mitgliedstaaten angewendet werden können.
- 51.** Wie bereits in den Ziffern 41 bis 45 erwähnt, berichten die Mitgliedstaaten nur in beschränktem Maße an die Kommission, oft unvollständig und mit großer Verzögerung. Deshalb liegen der Kommission nicht alle grundlegenden Daten vor, die notwendig wären, um ihre eigene Überwachung zu verbessern, die Öffentlichkeit zu informieren oder parlamentarische Anfragen zu beantworten und eine verlässliche Grundlage für den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu gewährleisten. Im Hinblick auf die mehrjährigen nationalen Kontrollpläne und die damit verbundenen jährlichen Berichte haben die Kommissionsdienststellen keine Schritte unternommen, um die jährlichen Berichte aus den Mitgliedstaaten pünktlich zu erhalten. Nach Eingang der Berichte prüft die DG AGRI die Berichte, ermittelt fehlende Angaben, analysiert die Berichte und bringt gegebenenfalls Bemerkungen zum Inhalt der vorgelegten Informationen vor.
- 52.** Seit 2001 hat die Kommission keine Prüfungen in den Mitgliedstaaten³⁸ mehr durchgeführt, um festzustellen, ob die amtlichen Kontrollen bezüglich der ökologischen/biologischen Produktion im Einklang mit den EU-Vorschriften erfolgen. Nach Auskunft der Kommission ist die Organisation der betreffenden Arbeiten zwischen der GD AGRI und der GD SANCO weiterhin Gegenstand von Diskussionen, und ab 2012 sollte der ökologische Landbau fester Bestandteil des jährlichen Kontrollprogramms der LVA³⁹ sein. Die Prioritätensetzung des LVA-Prüfprogramms ist jedoch risikobasiert, wobei die „Lebensmittelsicherheit“ weiterhin als wichtigster Risikofaktor betrachtet wird. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren Fragen des ökologischen Landbaus noch nicht im jährlichen Kontrollprogramm enthalten.
- 53.** Die Kommission (GD AGRI) führt im Zusammenhang mit der Prüfung der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten durch. Eine Überprüfung der entsprechenden Prüfberichte⁴⁰ zeigt jedoch, dass die dabei erlangten Informationen keinen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen.

⁴¹ Vier Mahnschreiben betrafen die Akkreditierung von Kontrollstellen. Ein fünftes Schreiben bezog sich auf die Zahl und die Ergebnisse durchgeführter Kontrollen, die Weiterverfolgung ermittelter Unregelmäßigkeiten, die Verfolgung eines besonderen Falles der Aussetzung und die Verfolgung eines Kontrollbesuchs der LVA im Jahr 2000. Ein weiteres Schreiben wurde im Juli 2011 während der Prüfung des Hofs übermittelt.

⁴² Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008.

- 54.** Bei Nichtanwendung der für die ökologische/biologische Produktion geltenden EU-Vorschriften hat die Kommission allgemein die Möglichkeit, den Mitgliedstaaten Mahnschreiben zwecks beabsichtigter Einleitung eines Verstoßverfahrens zu übermitteln oder ein Verstoßverfahren einzuleiten. Die Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion sehen jedoch keine besonderen Zwangsmaßnahmen vor, die die Kommission ergreifen könnte, wenn ein Mitgliedstaat seine Aufgaben nicht erfüllt. Die Kommission richtete sechs Mitteilungen über beabsichtigte Verstoßverfahren an vier Mitgliedstaaten⁴¹. Dieses Verfahren ist allerdings sehr schwerfällig und zeitaufwendig.

⁴³ Gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008.

⁴⁴ Gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008.

⁴⁵ Gemäß Artikel 33 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

DURCHFÜHRUNG DER KONTROLLVERFAHREN FÜR DIE EINFUHR VON ERZEUGNISSEN

BEI DER VERWALTUNG DES VERZEICHNISSES GLEICHWERTIGER DRITTLÄNDER FESTGESTELLTE SCHWACHSTELLEN

- 55.** Gemäß Artikel 33 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 kann die Kommission Drittländer anerkennen, deren Produktionssystem den Grundsätzen und Produktionsvorschriften, die in der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 geregelt sind, genügt und deren Kontrollmaßnahmen von gleichwertiger Wirksamkeit sind wie diejenigen, die durch diese Verordnung geregelt sind, und sie kann diese Länder in ein Verzeichnis aufnehmen. Die derzeit als gleichwertig anerkannten Länder sind Argentinien, Australien, Kanada, Costa Rica, Indien, Israel, Japan, Schweiz, Neuseeland und Tunesien sowie mit Wirkung vom 1. Juni 2012 die Vereinigten Staaten. Die in diesen Drittländern als ökologische/biologische Erzeugnisse zertifizierten Erzeugnisse werden daher in der EU als ökologische/biologische Erzeugnisse anerkannt.
- 56.** Die Kommission trägt die Gesamtverantwortung für das Führen dieses Verzeichnisses, doch wird ein Teil dieser Verantwortung auch von den Mitgliedstaaten getragen, die die Kommission bei der Anerkennung und Überwachung unterstützen. Die ordnungsgemäße Verwaltung des Verzeichnisses sollte die angemessene Durchsetzung klarer Verfahren für die Aufnahme von Drittländern im Einklang mit dem Ziel und der Tragweite der EU-Verordnung sowie eine ausreichende Gewähr dafür umfassen, dass einmal als gleichwertig anerkannte Drittländer weiterhin die Anforderungen erfüllen.

DIE KAPAZITÄT DER KOMMISSION BEI DER BEARBEITUNG VON ANTRÄGEN ZUR AUFNAHME IN DAS VERZEICHNIS VON GLEICHWERTIGEN DRITTLÄNDERN REICHT NICHT AUS

- 57.** Wenn die Kommission Anträge auf Anerkennung prüft, muss sie Zugang zu den Informationen⁴² aus dem Drittland haben und kann beschließen, die Produktionsvorschriften und Kontrollmaßnahmen des betreffenden Drittlands vor Ort zu untersuchen.

- 58.** In der Praxis bewertet die Kommission die Gleichwertigkeit antragstellender Länder generell entsprechend den Vorschriften der Verordnung. Die Kommission verwendet eine standardisierte „Vergleichstabelle“, um die Überprüfungen im Hinblick auf die Bewertung der Gleichwertigkeit der Produktionsvorschriften und der Effizienz der Kontrollsysteme in Drittländern zu dokumentieren. Außerdem hat sie – außer im Falle von Argentinien, Australien, Neuseeland und der Schweiz (siehe **Tabelle 4**) – vor Aufnahme eines Landes in das Verzeichnis mindestens einen Besuch im antragstellenden Land durchgeführt. Seit 2010 verwendet die Kommission standardisierte Checklisten für die Besuche in Drittländern.
- 59.** Die Zahl der Drittländer, die eine Aufnahme in das Verzeichnis der gleichwertigen Drittländer beantragen, steigt. Zwischen 2000 und 2011 gingen 25 Anträge ein, von denen die Kommission nur acht prüfen konnte. Außerdem haben mehrere der bereits in das Verzeichnis aufgenommenen Länder eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Gleichwertigkeit beantragt. Die umfassenden und wachsenden Aufgaben, die die Kommission in einer Situation begrenzter Ressourcen bewältigen muss, haben zu sehr langen Verzögerungen bei der Bearbeitung einzelner Anträge geführt (Boliviens Antrag ging z. B. 2006 ein, der erste Antrag Chiles ging 2000 ein, 2009 folgten zusätzliche Informationen, doch hat die Kommission die Prüfung der vorliegenden Informationen noch nicht abgeschlossen).

DIE KOMMISSIONSVERFAHREN, MIT DENEN SICHERGESTELLT WERDEN SOLL, DASS ALS GLEICHWERTIG ANERKANNTE DRITTLÄNDER WEITERHIN DIE ANFORDERUNGEN ERFÜLLEN, SIND UNZUREICHEND

- 60.** Als gleichwertig anerkannte Drittländer sind verpflichtet, der Kommission jährlich einen Bericht über die im abgelaufenen Jahr durchgeführten Kontrollaktivitäten zu übermitteln⁴³. In der Verordnung ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Kommission bei der Bewertung der jährlichen Berichte unterstützen⁴⁴. Die Kommission hat, mit Unterstützung durch die berichtserstattenden Mitgliedstaaten, eine angemessene Überwachung der anerkannten Drittländer sicherzustellen. Über die Art der Überwachung ist auf der Grundlage einer Bewertung des Risikos des Eintretens von Unregelmäßigkeiten oder Verstößen gegen die EU-Verordnung zu entscheiden⁴⁵. Die Kommission verfügt jedoch nicht über detaillierte Verfahren zum Führen und zur Überprüfung des Verzeichnisses gleichwertiger Drittländer, und formale Verfahren für eine Risikobewertung von Drittländern gibt es bislang nicht.

- 61.** Die von der Kommission durchgeführte Analyse der **jährlichen Berichte** ist nicht standardisiert (es werden z. B. keine Checklisten oder standardisierten Berichtsformulare verwendet), und die Analyse zieht keine spezifischen Maßnahmen nach sich (z. B. ein Schreiben der Kommission). In einigen Fällen (z. B. Bericht zu Israel 2008/2009, Argentinien) wurden keine Nachweise darüber erbracht, dass die Kommission den Bericht überprüft hat (z. B. gibt es keine handschriftlichen Vermerke oder anderen Unterlagen). Häufig konnten auch keine Nachweise dafür gefunden werden, dass die benannten berichterstattenden Mitgliedstaaten die Kommission bei der Gewährleistung einer von der Verordnung geforderten angemessenen Überwachung unterstützt haben (z. B. durch Feedback zu den jährlichen Berichten). Die Kommission hat für die berichterstattenden Mitgliedstaaten keine Leitlinien über den erwarteten Inhalt ihrer Berichte erstellt.
- 62.** Der Hof analysierte eine Stichprobe von jährlichen Berichten aus Drittländern, die derzeit als gleichwertig anerkannt sind. Diese jährlichen Berichte sind unvollständig, denn sie enthalten keine Informationen über Überwachungsaktivitäten, über die Zahl und die Art der von den Kontrollstellen durchgeführten Kontrollen und über die Zahl der Laboruntersuchungen und deren Ergebnisse. In zwei Fällen enthalten sie keine Erläuterungen zu Korrekturmaßnahmen, die aufgrund von während des Berichtszeitraums ermittelten Unregelmäßigkeiten getroffen wurden und zu denen ein Informationsaustausch mit der Kommission stattgefunden hat (siehe **Tabelle 3**). Die Kommission hat den Drittländern erst vor Kurzem (2011) Leitlinien zum Inhalt von jährlichen Berichten übermittelt.

TABELLE 3

ERGEBNISSE DER VOM HOF VORGENOMMENEN ANALYSE DES INHALTS DES ZUM ZEITPUNKT DER PRÜFUNG VERFÜGBAREN LETZTEN JAHRESBERICHTS

Gegenstand	Argentinien	Israel	Indien	Neuseeland	Tunesien ¹	Costa Rica
Überwachungs- und Kontrollaktivitäten der im Drittland zuständigen Behörde	ja	nein	ja	ja	n. z.	ja
Korrekturmaßnahmen der im Drittland zuständigen Behörde	ja	nein	ja	ja	n. z.	nein
Zahl der Kontrollstellen im Drittland	ja	ja	ja	ja	n. z.	ja
Zahl und Art der von den Kontrollstellen durchgeführten Kontrollen	nein	nein	nein	nein	n. z.	nein
Zahl der durchgeführten Laboruntersuchungen und deren Ergebnisse	nein	ja	nein	nein	n. z.	ja

¹ Tunesien wurde 2009 in das Verzeichnis der gleichwertigen Drittländer aufgenommen, hatte aber bis September 2010 noch keinen Jahresbericht eingereicht. Der Jahresbericht 2009 wurde im November 2010 übermittelt.

- 63.** Da die Dienststellen der Kommission keine internen Verfahren dafür festgelegt haben, wie die Überwachung der anerkannten Drittländer erfolgen soll, ist unklar, wann bei den Drittländern, nachdem sie in das Verzeichnis aufgenommen wurden, **Vor-Ort-Besuche** der Kommission stattfinden sollen. Der Hof stellt in diesem Zusammenhang fest, dass in den Drittländern keine regelmäßigen Vor-Ort-Besuche stattfanden (der letzte Besuch Israels fand z. B. 1999 statt, Costa Rica wurde zuletzt im Jahr 2000 besucht) (siehe **Tabelle 4**).
- 64.** Da die in den Jahresberichten der gleichwertigen Drittländer enthaltenen Informationen dürftig sind und die Kommission bei den gleichwertigen Drittländern keine regelmäßigen Vor-Ort-Besuche durchführt, kann die Kommission nicht sicherstellen, dass Produktionsstandards und Wirksamkeit der Kontrollsysteme in den verzeichneten Drittländern gleichwertig bleiben.

⁴⁶ Die Höchstgültigkeitsdauer wurde kürzlich auf zwölf Monate begrenzt (Verordnung (EU) Nr. 1267/2011). Davor war die genaue Dauer der Gültigkeit der Einfuhrgenehmigungen in den EU-Verordnungen nicht geregelt.

TABELLE 4

EINZELHEITEN ZU DEN VOR-ORT-BESUCHEN DER KOMMISSION IN DRITTLÄNDERN

Als gleichwertig anerkannte Drittländer	Datum der Aufnahme in das Verzeichnis	Vor-Ort-Besuche (Jahr), die vor der Aufnahme des Drittlandes in das Verzeichnis der gleichwertigen Drittländer stattfanden	Vor-Ort-Besuche (Jahr), die nach der Aufnahme des Drittlandes in das Verzeichnis der gleichwertigen Drittländer stattfanden ¹
Argentinien	1996	-	1999 und 2000
Australien	1996	-	1999
Kanada	2011	2010	-
Costa Rica	2003	2000	-
Indien	2006	2004	-
Israel	1996	1994	1999
Japan	2010	2001 und 2009	-
Neuseeland	2002	-	2003
Schweiz	1996	-	2001
Tunesien	2009	2008	-

¹ Die Länder, bei denen nach ihrer Aufnahme in das Verzeichnis kein Vor-Ort-Besuch stattfand oder bei denen der letzte Vor-Ort-Besuch vor mehr als sieben Jahren stattfand, sind rot markiert; die Länder, bei denen – nachdem sie als gleichwertig anerkannt wurden – in jüngerer Zeit ein Vor-Ort-Besuch stattfand oder deren Aufnahmedatum erst kurze Zeit zurückliegt, sind grün markiert.

BEI DER VERWALTUNG DES SYSTEMS DER EINFUHRGENEHMIGUNGEN FESTGESTELLTE SCHWACHSTELLEN

- 65.** Ökologische/biologische Erzeugnisse, die außerhalb der EU produziert werden, können im Rahmen des Systems der Einfuhrgenehmigungen eingeführt werden. Die Einfuhrgenehmigungen werden von der zuständigen Behörde jedes einzelnen Mitgliedstaats für einen bestimmten Zeitraum erteilt, sie sind höchstens ein Jahr⁴⁶ lang für einen bestimmten Importeur und für genau definierte Erzeugnisse gültig und können entzogen werden, wenn die Anforderungen gemäß Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a und b der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 nicht mehr erfüllt werden.

Verordnung (EG) Nr. 834/2007, Artikel 33 – Einfuhr von Erzeugnissen mit gleichwertigen Garantien

„1. Ein aus einem Drittland eingeführtes Erzeugnis darf auch in der Gemeinschaft als ökologisches/biologisches Erzeugnis in Verkehr gebracht werden, sofern

- a) das Erzeugnis nach Produktionsvorschriften produziert wurde, die den Vorschriften der Titel III und IV gleichwertig sind;
- b) die Unternehmer Kontrollmaßnahmen unterworfen sind, die in der Wirksamkeit denjenigen des Titels V gleichwertig sind und die fortlaufend und effektiv angewandt worden sind;

(...)“.

- 66.** Die Kommission hat eine Überwachungsfunktion und kann einen Mitgliedstaat, der eine Genehmigung erteilt hat, verpflichten, diese zu entziehen, wenn sie der Auffassung ist, dass jene Anforderungen nicht erfüllt sind (siehe **Kasten 8**).
- 67.** Von den 27 Mitgliedstaaten der EU werden jährlich etwa 4 000 Einfuhrgenehmigungen erteilt. Es ist ausgesprochen schwierig, bei der Erteilung von Einfuhrgenehmigungen ein harmonisiertes Vorgehen bei den zuständigen Behörden der 27 Mitgliedstaaten sicherzustellen. Aufgrund dieser Schwierigkeiten soll das System der Einfuhrgenehmigungen bis Ende Juni 2015 auslaufen. Die Prüfbesuche des Hofes in Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dieser Prüfung haben Schwachstellen sowohl auf der Ebene der von den zuständigen Behörden ausgeführten Kontrollen als auch auf Kommissions-ebene gezeigt.

UNZUREICHENDE KONTROLLEN DER MITGLIEDSTAATEN BEI DER ERTEILUNG VON EINFUHRGENEHMIGUNGEN

- 68.** Jede Sendung ökologischer/biologischer Erzeugnisse, die im Rahmen dieser Regelung eingeführt wird, sollte von einer Kontrollbescheinigung begleitet sein. Diese Kontrollbescheinigung sollte von einer Kontrollstelle in dem Drittland ausgestellt werden. Die Kontrollstelle muss von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, die die Einfuhrgenehmigungen erteilt, anerkannt sein. Wenn sie eine Einfuhrgenehmigung erteilt, muss die die Genehmigung erteilende zuständige Behörde des Mitgliedstaats daher die Kontrollstelle, die vom die Einfuhrgenehmigung beantragenden Importeur vorgeschlagen wird, als für die Erteilung von Kontrollbescheinigungen zuständig anerkennen. Aus den EU-Verordnungen geht allerdings nicht hervor, auf welcher Grundlage diese Anerkennung zu erfolgen hat.
- 69.** In der Praxis stützen die meisten zuständigen Behörden ihre Entscheidung darüber, dass eine Kontrollstelle in einem Drittland als für die Erteilung von Kontrollbescheinigungen zuständige Stelle anerkannt wird, auf die Überprüfung, ob die betroffene Kontrollstelle akkreditiert ist. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten überprüfen jedoch nicht aktiv, ob die Kontrollstellen, die mit der Ausstellung von Kontrollbescheinigungen beauftragt sind, ihre Akkreditierung aktualisieren und ob die Tragweite der erfolgten Akkreditierung zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit mit den EU-Standards genügt.
- 70.** Der Hof stellte fest, dass einige Mitgliedstaaten (Irland, Spanien, Italien) zusätzliche Kontrollen durchführen und von den eine Einfuhrgenehmigung beantragenden Importeuren fordern, Kontrollberichte von den betroffenen Kontrollstellen in den Drittländern vorzulegen, um diese dahingehend zu überprüfen, ob die Kontrollverfahren mit den in den EU-Vorschriften geforderten gleichwertig sind. Alle Kontrollen der Mitgliedstaaten gründen sich allein auf eine Überprüfung der Unterlagen, keiner der besuchten Mitgliedstaaten führte Vor-Ort-Kontrollen durch.
- 71.** Nachdem eine Einfuhrgenehmigung erteilt ist, vertrauen die betroffenen Unternehmer in der EU auf die Kontrollbescheinigung, die jede Sendung eingeführter Erzeugnisse begleitet und aus der hervorgeht (in Feld 15 der genannten Bescheinigung und gemäß Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008), dass im Drittland gleichwertige Produktionsvorschriften und gleichwertige Kontrollmaßnahmen angewandt wurden.

Verordnung (EG) Nr. 1235/2008, Artikel 13 – Kontrollbescheinigung

„4. Die Behörde oder Stelle, die die Kontrollbescheinigung ausstellt, stellt die Kontrollbescheinigung erst dann aus und versieht sie mit einem Sichtvermerk in Feld 15, wenn sie

- a) eine Dokumentenprüfung auf der Grundlage aller einschlägigen Kontrollunterlagen, einschließlich und insbesondere des Produktionsplans für die betreffenden Erzeugnisse, aller Beförderungspapiere und Handelspapiere vorgenommen hat und
- b) entweder eine Warenkontrolle der Sendung vorgenommen oder eine ausdrückliche Erklärung des Ausführers erhalten hat, aus der hervorgeht, dass die betreffende Sendung gemäß Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 erzeugt und/oder aufbereitet worden ist; sie hat eine risikoorientierte Überprüfung der Glaubwürdigkeit dieser Erklärung durchzuführen.

Außerdem gibt sie jeder ausgestellten Bescheinigung eine laufende Nummer und führt in chronologischer Reihenfolge über die erteilten Bescheinigungen Buch.“

- 72.** Insbesondere bei dem Sichtvermerk in Feld 15 dieser Bescheinigung handelt es sich um Eigenangaben der Kontrollstelle, die im Drittland die Kontrollbescheinigung ausstellt. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten führen keinerlei Kontrollen zur Bewertung der Zuverlässigkeit dieser Angaben durch. Hier wird deutlich, warum die Überprüfungen der Kompetenz der diese Bescheinigung ausstellenden Kontrollstellen durch die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, welche die Genehmigung erteilen, vor der Erteilung der Einfuhrgenehmigung von größter Bedeutung sind.

DIE KOMMISSION HAT KEINEN ZUGANG ZU HINLÄSSLICH ZUVERLÄSSIGEN DATEN, UM BEWERTEN ZU KÖNNEN, OB EINFUHRGENEHMIGUNGEN, DIE VON MITGLIEDSTAATEN ERTEILT WURDEN, DEN ANFORDERUNGEN DER VERORDNUNG GENÜGEN

- 73.** Die Leitlinien der Kommission zum Inhalt der *Jahresberichte*, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln, sehen nicht vor, dass diese Berichte Informationen über von Mitgliedstaaten erteilte Einfuhrgenehmigungen enthalten müssen.

- 74.** Gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 ermöglicht das OFIS die Übermittlung von Informationen über **Einfuhrgenehmigungen** zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission. Die Ergebnisse aufgrund der Prüfbesuche in Mitgliedstaaten, die im Zusammenhang mit dieser Prüfung durchgeführt wurden, zeigen, dass die im OFIS von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen über Einfuhrgenehmigungen in einigen Fällen nicht zuverlässig und vollständig sind (siehe **Kasten 7**).

⁴⁷ Gemäß Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a und b der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

⁴⁸ Gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008.

Verordnung (EG) Nr. 1235/2008, Artikel 19 – Übergangsbestimmungen für die gleichwertige Einfuhr von Erzeugnissen, die ihren Ursprung nicht in einem im Verzeichnis aufgeführten Drittland haben

„2. Jeder Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission über jede gemäß diesem Artikel erteilte Genehmigung, wobei auch Informationen über die betreffenden Produktionsvorschriften und Kontrollvorkehrungen übermittelt werden.“

- 75.** Eine Überprüfung der Protokolle des SCOF (für die Jahre 2010 und 2011) hat ergeben, dass dieser Ausschuss seine Funktion im Hinblick auf den Austausch von Informationen über das Funktionieren des Systems der Einfuhrgenehmigungen nicht in angemessener Weise ausübt.

KASTEN 7

INFORMATIONEN ÜBER EINFUHRGENEHMIGUNGEN IM OFIS SIND NICHT ZUVERLÄSSIG

Die Prüfung hat gezeigt, dass von den 26 im Jahr 2009 in Deutschland entzogenen Einfuhrgenehmigungen nur elf ordnungsgemäß im OFIS auftauchten. Elf waren statt des Vermerks „entzogen“ mit dem Vermerk „ausgelaufen“ gekennzeichnet, und vier erschienen gar nicht im OFIS.

2009 setzte Deutschland acht Einfuhrgenehmigungen zeitweise aus, weil in bestimmten Sendungen Pestizidrückstände nachgewiesen wurden. Die Möglichkeit, eine Einfuhrgenehmigung auszusetzen, ist in der geltenden EU-Verordnung aber nicht vorgesehen. Da der Status „ausgesetzt“ im OFIS nicht vorhanden ist, waren vier der Genehmigungen als „ausgelaufen“ gekennzeichnet und eine als „entzogen“. Drei der Einfuhrgenehmigungen waren überhaupt nicht im OFIS eingegeben.

Eine Einfuhrgenehmigung aus Italien für das Jahr 2009 war fälschlicherweise als „entzogen“ gekennzeichnet, obwohl sie weiterhin gültig war.

- 76.** Seit 2001 hat die Kommission keine **Prüfungen in Mitgliedstaaten** durchgeführt, um zu kontrollieren, dass diese nur dann Einfuhrgenehmigungen erteilen, wenn die Bestimmungen der Verordnung erfüllt sind. Da in den vergangenen zehn Jahren keinerlei Vor-Ort-Besuche in den Mitgliedstaaten stattfanden, verfügt die Kommission nicht über aktuelle Informationen, anhand deren sie beurteilen kann, ob Einfuhrgenehmigungen erteilt werden können bzw. müssen.
- 77.** Wenn Untersuchungen ergeben, dass in den Drittländern keine gleichwertigen Produktionsvorschriften und keine gleichwertigen Kontrollmaßnahmen angewandt werden⁴⁷, kann die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat auffordern, seine Einfuhrgenehmigung zurückzuziehen⁴⁸. Die Kommission hat dieses Verfahren in den fast 20 Jahren seit Einführung dieser Einfuhrregelung bislang nie angewandt. In einem Fall hat die Kommission jedoch den Mitgliedstaaten empfohlen (sie aber nicht aufgefordert), die Einfuhrgenehmigungen für ein bestimmtes Erzeugnis zu entziehen. Nicht alle Mitgliedstaaten sind dieser Empfehlung gefolgt (siehe **Kasten 8**).

KASTEN 8

EIN EINFUHRERZEUGNIS AUS EINEM DRITTLAND

Im Oktober und November 2009 richtete die Kommission über den SCOF zwei Mitteilungen an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, nachdem in einem bestimmten Erzeugnis, das aus einem Drittland eingeführt wird, vermehrt nicht zugelassene Stoffe entdeckt wurden. In diesen Mitteilungen empfahl die Kommission, die Einfuhrgenehmigungen für dieses Erzeugnis aus dem betroffenen Drittland zurückzuziehen. Die meisten Mitgliedstaaten folgten der Empfehlung und entzogen die betreffende Einfuhrgenehmigung. Der Hof ermittelte drei Mitgliedstaaten, die ihr nicht folgten. Am 1. März 2010 richtete die Kommission eine Mitteilung an Vertreter des SCOF, mit der sie für die betroffenen Erzeugnisse neue Genehmigungen zuließ. Einige Mitgliedstaaten hatten zu diesem Zeitpunkt bereits damit begonnen, für die gleichen Erzeugnisse neue Einfuhrgenehmigungen zu erteilen.

GEMEINSAME EINFUHRVORSCHRIFTEN – UNVOLLSTÄNDIGE KONTROLLEN DER IMPORTEURE DURCH DIE KONTROLLSTELLEN

- 78.** Bei Einfuhrerzeugnissen müssen die ersten Stufen der Produktionskette im Drittland im Hinblick auf gleichwertige Produktionsvorschriften und gleichwertige Kontrollmaßnahmen kontrolliert werden (siehe Ziffern 55-77). Befinden sich diese Erzeugnisse erst einmal in der EU, kann anhand der EU-Kontrollsysteme nur noch der letzte Teil der Produktionskette, d. h. der Importeur, kontrolliert werden. Der Hof hat festgestellt, dass die betreffenden Kontrollen oft nicht vollständig sind.

KONTROLLEN DER KONTROLLSTELLEN BEI DEN IMPORTEUREN ODER DEN EINGEFÜHRTEN ERZEUGNISSEN SIND OFT UNVOLLSTÄNDIG

- 79.** Die vom Hof im Zusammenhang mit dieser Prüfung in Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfbesuche ergaben im Hinblick darauf, ob die Kontrollstellen ihre Verpflichtungen gemäß den Artikeln 82 und 84 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission erfüllten, Folgendes:
- Drei von acht Kontrollstellen, die auf diese Frage hin überprüft wurden, stellten nicht sicher, dass die Importeure eine vollständige Beschreibung der Einheit sowie eine Erklärung darüber lieferten, dass die zur Lagerung von Erzeugnissen verwendete Einrichtung der Kontrolle unterliegt (Artikel 82 Verordnung (EG) Nr. 889/2008).

Verordnung (EG) Nr. 889/2008, Artikel 82 – Kontrollvorkehrungen

„1. Im Falle des Einführers muss die vollständige Beschreibung der Einheit gemäß Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe a Aufschluss geben über den Betrieb des Einführers und seine Einfuhrtätigkeiten sowie Angaben zu den Orten des Eingangs der Erzeugnisse in das Gebiet der Gemeinschaft und etwaigen anderen Einrichtungen enthalten, die der Einführer zur Lagerung der Einfuhrerzeugnisse bis zu ihrer Lieferung an den ersten Empfänger zu benutzen beabsichtigt.

Darüber hinaus muss sich der Einführer in der Erklärung gemäß Artikel 63 Absatz 2 verpflichten, dass [die] von ihm zur Lagerung von Erzeugnissen verwendete Einrichtung (...) kontrolliert wird.“

- Fünf von sieben Kontrollstellen, die auf diese Frage hin überprüft wurden, verlangten von den Importeuren nicht, dass sie über jede eingeführte Sendung informiert werden (Artikel 84 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008).

Verordnung (EG) Nr. 889/2008, Artikel 84 – Angaben über Einfuhrsendungen

„Der Einführer informiert die Kontrollstelle oder die Kontrollbehörde rechtzeitig über jede Sendung, die in die Gemeinschaft eingeführt werden soll (...)“.

BILD 4 – BEISPIEL EINES EINGEFÜHRTEN BIO-PRODUKTS, DAS IN DER EU VERKAUFT WIRD



© Europäische Union.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 80.** Ziel des in den EU-Verordnungen geregelten Kontrollsystems für ökologische/biologische Erzeugnisse ist es, eine Gewähr für die Produktionsverfahren zu geben, nicht aber für den ökologischen/biologischen Charakter der Erzeugnisse selbst. Der Grund dafür liegt darin, dass es keine wissenschaftliche Methode gibt, mit der sich feststellen lässt, ob ein Erzeugnis ökologisch ist oder nicht. Damit ausreichende Gewähr dafür gegeben werden kann, dass das System wirksam funktioniert, und um sicherzustellen, dass das Vertrauen der Verbraucher nicht untergraben wird, sollten die bei der Prüfung des Hofes aufgedeckten Schwachstellen ausgeräumt werden.
- 81.** Der Hof fand eine Reihe von Beispielen dafür, dass die zuständigen Behörden ihre Aufsichtsfunktion über die Kontrollstellen nicht ausreichend wahrnehmen. Dies führt dazu, dass einige Kontrollstellen eine Reihe von EU-Anforderungen nicht erfüllen und bestimmte bewährte Verfahren nicht anwenden (Ziffern 27, 29-31, 33-37 und 79). Der Hof empfiehlt Folgendes:

EMPFEHLUNG 1

Die zuständigen Behörden sollten die Aufsicht über die Kontrollstellen verstärkt wahrnehmen, indem sie angemessene, dokumentierte Verfahren für die Genehmigung und Überwachung der Kontrollstellen anwenden, eine einheitliche Definition von Verstößen, Unregelmäßigkeiten und diesbezüglichen Sanktionen anstreben und die Anwendung bewährter Verfahren fördern.

- 82.** Der Informationsaustausch innerhalb der Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und unter den Mitgliedstaaten reicht noch nicht aus, um das reibungslose Funktionieren des Systems zu gewährleisten (Ziffern 40 und 42-45). Der Hof empfiehlt Folgendes:

EMPFEHLUNG 2

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass alle relevanten Informationen über Verstöße und Unregelmäßigkeiten direkt von den Kontrollstellen an die Zahlstellen fließen und umgekehrt. Die Kommission sollte festlegen, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt die Mitteilungen über Verstöße und Unregelmäßigkeiten erfolgen müssen. Ferner sollte sie geeignete Maßnahmen einführen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Berichtspflichten erfüllen, das System zur Übermittlung von Informationen über Verstöße und Unregelmäßigkeiten überarbeiten und erwägen, ob Mitteilungen, die Drittländer betreffen, darin einbezogen werden sollten.

- 83.** Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten stoßen bei der Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in ihrem Hoheitsgebiet auf Schwierigkeiten. Die Rückverfolgbarkeit gestaltet sich bei grenzüberschreitenden Erzeugnissen noch schwieriger (Ziffern 48-49). Der Hof empfiehlt Folgendes:

EMPFEHLUNG 3

Die Kontrollen sollten verstärkt werden, um sicherzustellen, dass die Unternehmer die Verordnungsvorschriften hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit einhalten; in diesem Zusammenhang sollte die Kommission die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure klären.

- 84.** Die Kommission hat den Überwachungstätigkeiten – einschließlich der Durchführung von Prüfungen –, mit denen ein reibungsloses Funktionieren der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten sichergestellt werden soll, nicht genügend Vorrang eingeräumt (Ziffern 51 bis 54). Der Hof empfiehlt Folgendes:

EMPFEHLUNG 4

Die Kommission sollte ihre Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch Prüfbesuche sowie die Zusammenstellung und Auswertung der erforderlichen Daten und Informationen verstärken.

- 85.** Die Kommission verfügt nicht über ausreichende Informationen um sich davon zu überzeugen, dass die Kontrollsysteme für die ökologische/biologische Produktion in als gleichwertig anerkannten Drittländern die Vorschriften fortdauernd erfüllen, solange sie diesen Status besitzen. Der Hof stellt ferner fest, dass es bei der Bewertung der Anträge auf Gleichwertigkeit aus Drittländern beträchtliche Rückstände gibt (Ziffern 59-64). Der Hof empfiehlt Folgendes:

EMPFEHLUNG 5

Die Kommission sollte für eine geeignete Überwachung der Länder sorgen, die im Verzeichnis der im Hinblick auf die ökologische/biologische Produktion als gleichwertig anerkannten Länder aufgeführt sind, und eine zeitnahe Prüfung der Anträge von Drittländern zur Aufnahme in dieses Verzeichnis vornehmen.

- 86.** Der Hof fand Schwachstellen im System zur Erteilung von Einfuhrgenehmigungen vor (Ziffern 68-77). Der Hof begrüßt die implizite Vereinfachung, die mit der Initiative der Kommission zum Auslaufen des Systems der Einfuhrgenehmigungen einhergeht und empfiehlt Folgendes:

EMPFEHLUNG 6

Solange das System der Einfuhrgenehmigungen gilt, sollten die Mitgliedstaaten dessen korrekte Anwendung sicherstellen. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sollten die Kontrollen bei den Kontrollstellen, die zur Erteilung von Kontrollbescheinigungen berechtigt sind, verstärken.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Ioannis SARMAS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 28. März 2012 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

RÜCKVERFOLGBARKEITSTESTS – METHODE

1. Artikel 27 Absatz 13 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 lautet wie folgt:

„13. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das eingerichtete Kontrollsystem im Einklang mit Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 für jedes Erzeugnis die Rückverfolgbarkeit auf allen Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs erlaubt, um insbesondere den Verbrauchern die Gewähr dafür zu bieten, dass die ökologischen/biologischen Erzeugnisse in Übereinstimmung mit den Anforderungen der vorliegenden Verordnung hergestellt worden sind.“

2. Die Tests zur Rückverfolgbarkeit, welche der Hof im Zusammenhang mit dieser Prüfung durchführte, bestanden darin, dass für 85 Erzeugnisse, die während der Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten gekauft wurden, eine Reihe von Unterlagen angefordert wurde, um die Erzeugnisse zu ihrem Ursprung zurückzuverfolgen. Bei den angeforderten Informationen handelte es sich um Folgendes:
 - Angaben zur Identifizierung aller Unternehmer, die an der Bereitstellung des Erzeugnisses beteiligt waren (bis zur Stufe des Herstellers) – bei Erzeugnissen, die aus mehr als einer Zutat bestanden, wurde diese Information für die beiden wichtigsten ökologischen/biologischen Zutaten (in Bezug auf das Gewicht) angefordert;
 - das Bio-Zertifikat für jeden der zuvor identifizierten Unternehmer und
 - den letzten Kontrollbericht für jeden identifizierten Unternehmer.

3. Für die Tests wurden verschiedene Produktarten ausgewählt, um eine Reihe von Risiken im Zusammenhang mit den folgenden Variablen abzudecken:
 - unterschiedliche Zusammensetzung (Erzeugnisse mit nur einer Zutat pflanzlichen Ursprungs, mit nur einer Zutat tierischer Herkunft, mit mehr als einer Zutat);
 - unterschiedliche Herkunft (Produkte, die in dem Mitgliedstaat hergestellt wurden, in dem sie auch gekauft wurden, die in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt wurden, als in dem Mitgliedstaat, in dem sie gekauft wurden, die in einem Drittland hergestellt wurden);
 - unterschiedliche Einfuhrsysteme zur Einfuhr der Erzeugnisse (Erzeugnisse, die aufgrund nationaler Einfuhrgenehmigungen eingeführt wurden, Erzeugnisse, die aufgrund des Verzeichnisses gleichwertiger Drittländer eingeführt wurden).

4. Für jeden besuchten Mitgliedstaat gingen die Prüfer des Hofes bei diesen Tests wie folgt vor:
- Erstellung eines Verzeichnisses von Erzeugnissen, die gekauft werden sollen (unter Berücksichtigung der Aspekte laut Ziffer 3). Dieses Verzeichnis umfasste Erzeugnisse, die von den Kontrollstellen des besuchten Mitgliedstaats oder den Kontrollstellen der vom Hof noch zu besuchenden Mitgliedstaaten zertifiziert wurden, sowie Kauf der Erzeugnisse;
 - Anforderung der Dokumente zur Rückverfolgbarkeit für die Erzeugnisse, die während des Prüfbesuchs gekauft wurden und für welche die auf dem Etikett genannte Kontrollstelle in dem Mitgliedstaat zuständig war, bei der zuständigen Behörde des besuchten Mitgliedstaats;
 - Anforderung der Dokumente zur Rückverfolgbarkeit für die Erzeugnisse, die während früherer Prüfbesuche in anderen Mitgliedstaaten gekauft worden waren, für die aber die auf dem Etikett genannte Kontrollstelle in dem besuchten Mitgliedstaat zuständig war, bei der zuständigen Behörde des besuchten Mitgliedstaats.
5. Die nachstehenden Tabellen enthalten verschiedene Aufschlüsselungen zu den in die Tests einbezogenen Erzeugnissen:

TABELLE 1 – AUFSCHLÜSSELUNG DER ERZEUGNISSE NACH HERKUNFT UND NACH ART DER EINFUHRREGELUNG

Land, in dem das Erzeugnis gekauft wurde	Innerhalb desselben Mitgliedstaats hergestellt und verbraucht	In einem anderen Mitgliedstaat hergestellt	In einem im Verzeichnis gleichwertiger Drittländer aufgeführten Land hergestellt	In einem Land hergestellt, das aufgrund nationaler Einfuhr genehmigungen ausführt	Gesamtzahl der Produkte, die pro Land gekauft wurden
DE	3	5	3	5	16
ES	15	5	0	3	23
FR	7	7	0	2	16
IT	2	4	2	4	12
LU	0	1	0	0	1
UK	4	4	3	6	17
Insgesamt	31	26	8	20	85

TABELLE 2 – DURCH DIE RÜCKVERFOLGBARKEITSTESTS BETROFFENE LÄNDER

EU-Mitgliedstaaten (14)	Drittländer aus dem Verzeichnis gleichwertiger Drittländer (6)	Andere Drittländer (14)
Dänemark	Kanada	Bolivien
Deutschland	Costa Rica	Brasilien
Irland	Indien	China
Griechenland	Japan	Dominikanische Republik
Spanien	Tunesien	Ecuador
Frankreich	Schweiz	Kasachstan
Italien		Paraguay
Ungarn		Peru
Niederlande		Philippinen
Österreich		Südafrika
Polen		Sri Lanka
Rumänien		Türkei
Schweden		Ukraine
Vereinigtes Königreich		Uruguay

TABELLE 3 – AUFSCHLÜSSELUNG DER ERZEUGNISSE NACH IHRER ZUSAMMENSETZUNG

	Erzeugnisse, die aus einer Zutat pflanzlichen Ursprungs bestehen	Erzeugnisse, die aus einer Zutat tierischer Herkunft bestehen	Erzeugnisse, die aus mehr als einer Zutat bestehen	Insgesamt
Anzahl der Erzeugnisse	37	11	37	85

TABELLE 4 – AUFSCHLÜSSELUNG DER ERZEUGNISSE NACH DEM MITGLIEDSTAAT, IN DEM SIE GEKAUFT WURDEN

Rückverfolgbarkeit Informationen angefordert von	Im gleichen Mitgliedstaat gekauft	In einem anderen Mitgliedstaat gekauft	Insgesamt
DE	12	1 (UK)	13
ES	20	1 (DE)	21
FR	16	3 (ES), 1 (IT), 2 (DE), 1 (UK)	23
IT	11	1 (DE), 2 (UK), 1 (LU)	15
UK	13	-	13
Insgesamt	72	13	85

TABELLE 5 – ERZEUGNISSE MIT MINDESTENS EINER ZUTAT, DIE AUS IM VERZEICHNIS GLEICHWERTIGER DRITTLÄNDER AUFGEFÜHRTEN LÄNDERN EINGEFÜHRT WURDEN

Information zur Rückverfolgbarkeit angefordert von	Im gleichen Mitgliedstaat gekauft	In einem anderen Mitgliedstaat gekauft	Insgesamt
DE	3	-	3
ES	-	-	0
FR	-	1 (UK)	1
IT	2	-	2
UK	2	-	2
Insgesamt	7	1	8

TABELLE 6 – ERZEUGNISSE MIT MINDESTENS EINER ZUTAT, DIE IM RAHMEN VON EINFUHRGENEHMIGUNGEN, DIE VON MITGLIEDSTAATEN ERTEILT WURDEN, EINGEFÜHRT WURDEN

Informationen zur Rückverfolgbarkeit angefordert von	Im gleichen Mitgliedstaat gekauft	In einem anderen Mitgliedstaat gekauft	Insgesamt
DE	4	-	4
ES	2	-	2
FR	2	1 (ES)	3
IT	4	1 (DE)	5
UK	6	-	6
Insgesamt	18	2	20

LABORUNTERSUCHUNGEN – METHODE

1. Der Hof erteilte Aufträge für Laboruntersuchungen von 73 Erzeugnissen, die während der Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten gekauft wurden. In jedem Mitgliedstaat wurde eine der besuchten Kontrollstellen gebeten, Laboruntersuchungen der vom Rechnungshof gekauften Erzeugnisse vorzunehmen. Die Probenahme und die Untersuchung sollten nach den Verfahren und Praktiken der Kontrollstellen ablaufen. Die Prüfer des Hofes wählten die Erzeugnisse aus und kauften sie, und die Kontrollstelle wurde gebeten, 1) die Stoffe zu wählen, auf die jedes Erzeugnis untersucht werden sollte; 2) das Labor/die Laboratorien auszuwählen, mit denen sie normalerweise zusammenarbeitet; 3) die Proben entsprechend ihrem normalen Verfahren zu entnehmen; 4) die Laborergebnisse dem Hof zu übermitteln. Die Auswertung der Analyseergebnisse wurde von einem für diesen Zweck vom Hof beauftragten Sachverständigen durchgeführt.
2. Von den 73 untersuchten Proben wurden 67 Proben mit nur einer einzigen Analyseverfahren untersucht, während sechs Proben mit zwei verschiedenen Analyseverfahren untersucht wurden. Es wurden insgesamt 79 Untersuchungen ausgeführt, einschließlich Untersuchungen auf Pestizide, Antibiotika, GVO, Schwermetalle und Konservierungsmittel.

TABELLE – ÜBERSICHT ÜBER ALLE ERZEUGNISSE, FÜR DIE LABORUNTERSUCHUNGEN IN AUFTRAG GEGEBEN WURDEN, SOWIE ÜBER DIE ENTSPRECHENDEN UNTERSUCHUNGEN

Erzeugniscode des Hofes	Land	Erzeugnis	Analyseschwerpunkt
DE-01	Deutschland	Garnelen	Schwermetalle, Konservierungsmittel
DE-02	Deutschland	Heidelbeeren	Pestizide
DE-03	Deutschland	Manouri-Käse	Kuhmilch
DE-04	Deutschland	Paprika	Pestizide
DE-05	Deutschland	Eier	Markierungen
DE-06	Deutschland	Pflaumen	Pestizide
DE-07	Deutschland	Bananenchips	Pestizide
DE-08	Deutschland	Limonade	GVO
DE-09	Deutschland	Müsli	Pestizide
DE-10	Deutschland	Grüntee	Pestizide
DE-11	Deutschland	Tee	Pestizide
DE-12	Deutschland	Olivenöl	Pestizide
DE-13	Deutschland	Olivenöl	Pestizide
DE-14	Deutschland	Feigenmarmelade	Pestizide
DE-15	Deutschland	Leinsamen	Pestizide, GVO
DE-16	Deutschland	Weizenkleie	Pestizide, GVO
DE-17	Deutschland	Pflaumen mit Schokolade	Pestizide
DE-18	Deutschland	Datteln	Pestizide
DE-19	Deutschland	Rohrzucker	Schwermetalle

Erzeugniscode des Hofes	Land	Erzeugnis	Analyseschwerpunkt
DE-20	Deutschland	Sojabohnen	Pestizide, GVO
DE-21	Deutschland	Blaumohn	Schwermetalle, Pestizide
DE-22	Deutschland	Honig	GVO
DE-23	Deutschland	Ingwer	Pestizide
ES-01	Spanien	Nackenkoteletts	Konservierungsmittel
ES-02	Spanien	Mayonnaise	Pestizide
ES-03	Spanien	Olivenöl	Pestizide
ES-04	Spanien	Baguette	Pestizide
ES-05	Spanien	Manzanilla-Oliven	Pestizide
ES-06	Spanien	Eier	Konservierungsmittel
ES-07	Spanien	Zucchini-Beilage	Pestizide
ES-08	Spanien	Grissini mit Olivenöl	Pestizide
ES-09	Spanien	Mandarinenmarmelade	Pestizide
ES-10	Spanien	Mate-Tee	Pestizide
ES-11	Spanien	Bratkartoffeln	Pestizide
ES-12	Spanien	Schokolade	Pestizide
ES-13	Spanien	Rohrzucker	Pestizide
ES-14	Spanien	Quittenaufstrich	Pestizide
ES-15	Spanien	Frischer Ziegenkäse	Pestizide
ES-16	Spanien	Grapefruit	Pestizide
FR-01	Frankreich	Frischmilch	Pestizide
FR-04	Frankreich	Äpfel	Pestizide
FR-05	Frankreich	Kürbiskerne	Pestizide
FR-07	Frankreich	Tomatensuppe	Pestizide
FR-08	Frankreich	Hibiskus-Saft	Pestizide
FR-09	Frankreich	Sushi-Reis	Pestizide
FR-10	Frankreich	Hafer-Getränk	Pestizide
FR-12	Frankreich	Birnen	Pestizide
IT-01	Italien	Milch	Antibiotika
IT-02	Italien	Äpfel	Pestizide
IT-03	Italien	Maisöl	Pestizide, GVO
IT-04	Italien	Fruchtmark	Pestizide
UK-01	Vereinigtes Königreich	Kartoffeln	Pestizide
UK-02	Vereinigtes Königreich	Schinkenspeck	Antibiotika
UK-03	Vereinigtes Königreich	Krabben	Antibiotika
UK-04	Vereinigtes Königreich	Avocado	Pestizide
UK-05	Vereinigtes Königreich	Lammhack	Antibiotika

Erzeugniscode des Hofes	Land	Erzeugnis	Analyseschwerpunkt
UK-06	Vereinigtes Königreich	Hähnchenbrust	Antibiotika
UK-07	Vereinigtes Königreich	Apfelsinen	Pestizide
UK-08	Vereinigtes Königreich	Cheddar	Antibiotika
UK-09	Vereinigtes Königreich	Müsli	Pestizide
UK-10	Vereinigtes Königreich	Walnuss-Stücke	Pestizide
UK-11	Vereinigtes Königreich	Sultaninen	Pestizide
UK-12	Vereinigtes Königreich	Honig	Pestizide
UK-13	Vereinigtes Königreich	Zucker	Pestizide
UK-14	Vereinigtes Königreich	Wildreis	Pestizide
UK-15	Vereinigtes Königreich	Früchtebrot	Pestizide
UK-16	Vereinigtes Königreich	Radieschen	Pestizide
UK-17	Vereinigtes Königreich	Fusilli	Pestizide
UK-18	Vereinigtes Königreich	Babynahrung – Landcashire Hotpot	Pestizide
UK-19	Vereinigtes Königreich	Essig	Pestizide
UK-20	Vereinigtes Königreich	Mate-Tee	Pestizide
UK-21	Vereinigtes Königreich	Grüntee	Pestizide
UK-22	Vereinigtes Königreich	Süßkartoffel	Pestizide

BEMERKUNGEN IM SONDERBERICHT NR. 3/2005 ÜBER DIE BERICHTE DER MITGLIEDSTAATEN ÜBER DIE ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT ZUSAMMEN MIT EINER BEURTEILUNG DER DERZEITIGEN SITUATION

Ergebnisse aus dem SB Nr. 3/2005	Antworten der Kommission auf den SB Nr. 3/2005	Beurteilung der derzeitigen Situation im Jahr 2011 durch den Rechnungshof
Jährliche Durchführungsberichte		
<p>47. a) Nicht alle Mitgliedstaaten übermitteln diese Überwachungsberichte.</p> <p>So lagen beispielsweise keine Berichte aus Österreich vor. Bei Abschluss der Prüfung (November 2004) waren 15 der für den Zeitraum 2000–2003 von zwölf Mitgliedstaaten vorzulegenden 48 Berichte nicht übermittelt worden. Die fehlenden Berichte betreffend Österreich, Frankreich, Irland, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich sind inzwischen eingegangen.</p>		<p>Seit 1. Januar 2006 fällt die ökologische/biologische Produktion in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über die amtlichen Lebens- und Futtermittelkontrollen und wird von den mehrjährigen nationalen Kontrollplänen (MANCR) und den damit verbundenen allgemeinen jährlichen Berichten abgedeckt. Die Mitgliedstaaten übermitteln diese Berichte mit großer Verspätung (siehe Ziffer 42).</p>
<p>47. b) Die Berichte bestehen aus einer Tabelle mit Angaben zur Zahl der von den verschiedenen privaten Kontrollstellen vorgenommenen Kontrollbesuche, der für Analysezwecke gezogenen Proben und der festgestellten Unregelmäßigkeiten sowie der verhängten Sanktionen.</p> <p>Eine Schlussfolgerung zum Funktionieren des Systems enthalten die Berichte nicht.</p>	<p>Das Ausfüllen der Standardtabellen bildet die Mindestanforderung an die Berichterstattung, doch heißt es in der diesbezüglichen Anleitung, dass „noch weitere Informationen übermittelt werden können, wenn dies den Mitgliedstaaten zweckmäßig erscheint“.</p> <p>Einige Mitgliedstaaten übersenden deshalb ferner einen schriftlichen Bericht, der ihr Kontrollsystem beschreibt und in dem Schlussfolgerungen aus den vorgenommenen Kontrollen gezogen werden.</p>	<p>Die Informationen über das Kontrollsystem für die ökologische/biologische Produktion sind in den jährlichen Berichten sehr beschränkt. Die meisten Mitgliedstaaten liefern weder eine Untersuchung der ermittelten Fälle der Nichteinhaltung von Vorschriften noch grundlegende Daten über den ökologischen Sektor (siehe Ziffer 42).</p>
<p>47. c) Die Kommission macht von den Berichten begrenzt Gebrauch.</p>	<p>Für die Beurteilung der Überwachung durch die Behörden der Mitgliedstaaten waren diese Berichte nur von begrenztem Nutzen, allerdings waren sie insofern hilfreich, als sie erkennen ließen, ob alle Wirtschaftsbeteiligten den Kontrollen unterworfen wurden (siehe die Antwort auf Ziffer 49).</p>	<p>Die Prüfung der jährlichen Berichte durch die Kommission und die Rückmeldungen bestehen im Wesentlichen aus Hinweisen auf fehlende Angaben. Eine Analyse der Berichte im Hinblick auf die Struktur und das Funktionieren des Kontrollsystems erfolgt jedoch nicht (siehe Ziffer 51).</p>
<p>47. d) Die Qualität ist nicht immer zufriedenstellend, die Berichte enthalten Fehler und Ungereimtheiten. In den Leitlinien der Kommission heißt es: „Da die der Kommission bislang vorgelegten Berichte völlig uneinheitlich sind, kann die Kommission nicht ohne Weiteres einen klaren Überblick über die Durchführung gewinnen.“ Diese Sachlage war auch zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes noch gegeben.</p>	<p>Die genannte Anleitung zielte darauf ab, den Mitgliedstaaten eine Handreichung zu Art und Format der von ihnen zu übermittelnden Angaben zu bieten. Seither werden die Berichte schon in einem wesentlich einheitlicheren Format erstellt. Die Kommission hat nunmehr in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die weitere Verbesserung von Format und Inhalt der Überwachungsberichte in Angriff genommen.</p>	<p>Siehe Bewertung unter 47. b) in dieser Tabelle.</p>
<p>48. Die Mitgliedstaaten übermitteln zwar die Liste der Kontrollstellen, nicht alle geben aber jährlich Einzelheiten über die Standardkontrollprogramme weiter.</p> <p>49. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass selbst vollständige und genaue Berichte keine Gewähr für die Objektivität und Wirksamkeit der durchgeführten Kontrollen liefern würden.</p>	<p>Die Überwachungsberichte liefern eine Reihe von Anhaltspunkten zu dem vorhandenen Kontrollsystem und verzeichnen z. B. die Zahl der Kontrollbesuche, die mindestens in etwa der Zahl der Wirtschaftsbeteiligten entspricht und meistens darüber hinausgeht, sowie die Zahl der gemeldeten Verstöße.</p> <p>Trotzdem hat die Kommission im Europäischen Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel die Notwendigkeit bekundet, die Qualität der Berichte zu verbessern.</p>	<p>Der Kommission fehlen grundlegende Informationen über das Funktionieren des Kontrollsystems in den Mitgliedstaaten (siehe Ziffern 51 und 52).</p>

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

V.

Die Kommission ist sich gewisser Schwachstellen im Kontrollsystem bewusst und weiß um das Risiko, dass das Vertrauen der Verbraucher untergraben werden könnte. Auch aus diesem Grund steht die Verbesserung der Aufsichtsfunktionen und Kontrollsysteme im Mittelpunkt der aktuellen Maßnahmen der Kommission im biologischen/ökologischen Sektor. Zurzeit führt die Kommission eine Beurteilung des Rechtsrahmens der EU im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion durch. Der Problembereich Kontrollen ist eines der Hauptthemen dieses Beurteilungsvorhabens. Anschließend kann erforderlichenfalls die Gesetzgebung geändert werden.

VI. a)

Die Kommission ist ständig bemüht, die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion zu unterstützen. Zu diesem Zweck stellt sie den Mitgliedstaaten zweckdienliche Informationen über die ordnungsgemäße Funktionsweise des Kontrollsystems zur Verfügung.

Die Kommission hat kürzlich unter dem Titel „Working document of the Commission services on official controls in the organic sector“¹ eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über amtliche Kontrollen im ökologischen/biologischen Sektor veröffentlicht, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der verordnungsrechtlichen Bestimmungen über Kontrollsysteme im Bereich des biologischen/ökologischen Landbaus unterstützen soll. Die Mitgliedstaaten wurden darüber hinaus im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ zu Schulungen in ökologischem Landbau eingeladen. Sowohl die Arbeitsunterlage als auch die Schulung beinhalten ein Kapitel, das die Aufsicht über die Kontrollstellen behandelt.

VI. b)

Die EU-Verordnungen über die ökologische/biologische Produktion enthalten Bestimmungen über den Informationsaustausch. Es gibt mehrere Wege, über die sich die Mitgliedstaaten sowohl untereinander als auch mit der Kommission austauschen können. Zu diesen Kommunikationskanälen gehören u. a. das Informationssystem für ökologischen Landbau (OFIS), bei dem es sich um ein von der Kommission betriebenes IT-Tool handelt, außerdem die Seite für ökologischen Landbau des Communication & Information Resource Centre Administrator (CIRCA), und der Ständige Ausschuss für den ökologischen Landbau (SCOF).² Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass hier Verbesserungsbedarf besteht, und wird in diesem Bereich weitere Überlegungen anstellen.

¹ Fassung vom 8. Juli 2011 – am 27.-28. September 2011 dem SCOF vorgelegt (http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/control_guidelines_version_08072011_en.pdf).

² 2011 fanden neun zweitägige SCOF-Sitzungen in Brüssel statt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

VI. c)

Die Beurteilung der Rückverfolgbarkeit ist Bestandteil der Prüfungen, die das Lebensmittel- und Veterinäramt (LVA) ab diesem Jahr (2012) durchführen wird.

VI. d)

Die Kommission bemüht sich ständig um die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Funktion der Kontrollsysteme. Beispiele aus jüngster Zeit sind die Mitte 2011 veröffentlichte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über Kontrollen im ökologischen/biologischen Sektor, die ab 2012 durchgeführten Sonderprüfungen der im Bereich des ökologischen Landbaus bestehenden Kontrollsysteme sowohl in Mitgliedstaaten als auch in Drittländern³ und die laufende Beurteilung der EU-Rechtsvorschriften für ökologische/biologische Produktion.

VI. e)

Die wichtigste Quelle für Informationen über die Kontrollsysteme anerkannter Drittländer sind die Jahresberichte der jeweils zuständigen Behörden. Außerdem sammelt die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Informationen über Unregelmäßigkeiten in Bezug auf Erzeugnisse aus Drittländern und über die Ergebnisse diesbezüglicher Untersuchungen. Auch die Nutzung und Überprüfung dieser Informationen erfolgt gemeinsam.

Durch eine Verbesserung des Informationsflusses⁴ und die Durchführung von Prüfungen⁵ stärkt die Kommission zudem ihre Aufsicht über anerkannte Drittländer.

Hinsichtlich des bestehenden Rückstaus bei der Beurteilung von Anträgen auf Gleichwertigkeit aus Drittländern hat die Kommission inzwischen Fortschritte erzielt und kürzlich zwei Drittländer in das Verzeichnis aufgenommen (Kanada 2011 und die Vereinigten Staaten 2012).

³ Das LVA hat in sein Prüfprogramm für das Jahr 2012 zwei Prüfungen in Mitgliedstaaten (Portugal und Polen) und eine in einem Drittland (Indien) aufgenommen. Das Programm ist öffentlich einsehbar unter: http://ec.europa.eu/food/fvo/inspectprog/index_en.htm

⁴ Dafür stellt sie eine Vorlage für den Jahresbericht zur Verfügung und formalisiert das interne Aufsichtsverfahren.

⁵ 2012 wird das LVA die Kontrollsysteme für den ökologischen Landbau in Indien prüfen.

VI. f)

Die Kommission erkennt an, dass im System für Einfuhrgenehmigungen gewisse Schwachstellen bestehen. Aus diesem Grund wird das System der durch die Mitgliedstaaten erteilten Einfuhrgenehmigungen zwischen Juni 2012 und Juli 2015 schrittweise auslaufen und durch ein System anerkannter Kontrollstellen ersetzt werden. Dieses System wird der unmittelbaren Lenkung und Aufsicht der Kommission unterstehen und somit eine harmonisierte Anwendung der Einfuhrregelung an den Grenzen der EU sicherstellen. Dieses neue System wird ab 1. Juli 2012 in Kraft treten.

VII. a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und unternimmt ständig Anstrengungen zur Förderung der Aufsichtsfunktion der Mitgliedstaaten, indem sie ihnen zweckdienliche Informationen sowie Schulungen in Aufsichtsaufgaben zur Verfügung stellt.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer VI (a).

VII. b)

Zusätzlich zu den in der Antwort auf Ziffer VI (b) erwähnten bereits bestehenden Kommunikationskanälen befinden sich neue IT-Module in der Entwicklung.⁶ Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass Verbesserungspotenzial besteht und wird hierzu weitere Überlegungen anstellen.

VII. c)

Die Funktionen und Aufgaben der Akteure sind im allgemeinen Lebensmittelrecht⁷, der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und den EU-Verordnungen über ökologische/biologische Produktion⁸ niedergelegt. Nichtsdestotrotz würde die Anwendung allgemeiner sowie speziell auf die ökologische/biologische Produktion bezogener Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit durch eine bessere Abstimmung zwischen den Interessenvertretern und den für Kontrollen in der Lebensmittelkette zuständigen Behörden gefördert. Durch die Entwicklung anderer Instrumente, beispielsweise elektronischer Bescheinigungen oder Datenbanken, ließe sich die Rückverfolgbarkeit ebenfalls verbessern. Im Rahmen der laufenden Beurteilung des Rechtsrahmens der EU im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion wird die Kommission auch den Verbesserungsbedarf auf diesem Gebiet berücksichtigen.

⁶ Aktuell entwickelt die Kommission neue OFIS-Module für die Mitteilung von Unregelmäßigkeiten bei eingeführten Erzeugnissen sowie den Informationsaustausch mit Drittländern und Kontrollstellen, die im Hinblick auf Einfuhrbescheinigungen als gleichwertig anerkannt sind.

⁷ Die im allgemeinen Lebensmittelrecht verankerten Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit gelten für alle Lebensmittelerzeuger. Die Funktionen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Wirtschaftsakteure wurden bereits in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts klargestellt.

⁸ Die EU-Verordnungen über ökologische/biologische Erzeugung schreiben ökologisch/biologisch arbeitenden Unternehmen tatsächlich eine Reihe zusätzlicher Anforderungen zur Rückverfolgbarkeit vor (z. B. das Führen besonderer Aufzeichnungen).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

VII. d)

Die Kommission hat die Sonderprüfungen im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion in Mitgliedstaaten wieder aufgenommen (siehe auch die Antwort auf Ziffer VI (d)). Diese Prüfungen dienen dem Zweck, die Durchführung der EU-Verordnungen zur ökologischen/biologischen Produktion zu überprüfen, wobei besonderes Gewicht auf die Umsetzung und Funktionsweise des Kontrollsystems gelegt wird. Hinsichtlich der Erfassung der notwendigen Daten und Informationen könnte die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission noch verbessert werden.

VII. e)

Die Kommission bemüht sich ständig um eine Verstärkung der Aufsicht über gleichwertige Drittländer.⁹ Hinsichtlich der zeitnahen Bewertung von Anträgen auf Gleichwertigkeit aus Drittländern hat die Kommission in jüngster Zeit Fortschritte erzielt (siehe die Antwort auf Ziffer VI e)).

VII. f)

Die Kommission stimmt der Empfehlung des Hofes zu. Die größte Herausforderung für das System der Einfuhrgenehmigungen besteht darin, die Einführung eines harmonisierten Ansatzes bei den zuständigen Behörden in den 27 Mitgliedstaaten sicherzustellen.¹⁰ Kommunikation und Informationsaustausch zwischen den wichtigsten Einfuhrländern unter den Mitgliedstaaten haben sich verbessert: Die Mitgliedstaaten kommen regelmäßig in einer informellen Einfuhrgruppe zusammen, und über CIRCA und OFIS findet ein Informationsaustausch statt. Falls Probleme auftreten, koordiniert die Kommission darüber hinaus bei Bedarf die von Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf Einfuhrgenehmigungen für bestimmte Erzeugnisse, Unternehmen, Kontrollstellen oder Drittländer.

⁹ Die ab 2012 bei Drittländern geplanten Prüfungen, die Bereitstellung einer Jahresberichtsvorlage für Drittländer, die Formalisierung interner Verfahrensanweisungen für die Aufsicht und die Einladung der Drittländer zur Teilnahme an der im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ veranstalteten Schulung in ökologischem Landbau bilden Teil dieser Bemühungen.

¹⁰ Die Kommission wird im Rahmen der ab 2012 in den Mitgliedstaaten geplanten Prüfungen die Überprüfungen verifizieren, die Mitgliedstaaten bei Kontrollstellen durchführten.

15.

Das erste Verzeichnis der im Hinblick auf die Gleichwertigkeit anerkannten Kontrollstellen und Kontrollbehörden veröffentlichte die Kommission in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1267/2011 vom 6. Dezember 2011, die ab 1. Juli 2012 anzuwenden ist.

BEMERKUNGEN

25.

In ihrer Arbeitsunterlage „Working document of the Commission services on official controls in the organic sector“¹¹ unterstreicht die Kommission in Kapitel 6 die Notwendigkeit dokumentierter Verfahren bei der „Aufsicht über Kontrollstellen“ (Chapter 6 – Supervision of control bodies). In dieser Arbeitsunterlage erinnert die Kommission die Mitgliedstaaten auch an die allgemein geltende Anforderung, dass zuständige Behörden über dokumentierte Verfahren verfügen müssen (Chapter 4 – Requirements of the Competent Authority responsible for official controls in the organic sector) [Kapitel 4 – Anforderungen der für amtliche Kontrollen im ökologischen/biologischen Sektor zuständigen Behörde].

27.

Die Schwachstellen, über die der Hof in diesem Zusammenhang berichtet, betreffen die Dokumentation der Verfahren und nicht so sehr deren Durchführung. Die Informationen, die der Kommission zur Verfügung stehen, lassen nicht den Schluss zu, dass die Zulassung, die Entziehung der Zulassung oder die Überwachung von Kontrollstellen in den Mitgliedstaaten nicht den EU-Verordnungen entsprechen. Siehe auch die Antwort zu den Ziffern 30-37.

Kasten 1

Im Rahmen des Pilotverfahrens für die Auditierung des ökologischen Landbaus in Österreich im Jahr 2011 überprüfte die Kommission das Bestehen und die Qualität der bei den zuständigen Behörden angewendeten Verfahren für die Zulassung und Beaufsichtigung der Kontrollstellen. Dieser Punkt wird ab 2012 bei allen anschließenden Audits im ökologischen Landbau systematisch überprüft werden. Weitere Angaben zu den Audits sind der Antwort auf Ziffer 52 zu entnehmen.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 25.

¹¹ Siehe Fußnote zur Antwort auf Ziffer VI a).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

29. a)

Das von den Kontrollstellen gemäß Artikel 27 Absatz 14 verlangte Verzeichnis der Unternehmer sowie der zusammenfassende Bericht sollen nicht zu dem Zweck vorgelegt werden, der zuständige Behörde eine Nachprüfung zu ermöglichen, ob alle Unternehmer mindestens einmal jährlich kontrolliert wurden. Ihr Hauptzweck besteht vielmehr darin, die zuständige Behörde darüber zu informieren, welche Unternehmer als ökologische/biologische Erzeuger zertifiziert sind. Außerdem soll ihr ein allgemeiner Überblick über die Tätigkeiten der Kontrollstelle in dem betreffenden Jahr gegeben werden.

Eine praktikable Methode, mit der die zuständige Behörde die Erfüllung des Erfordernisses einer jährlichen Kontrolle jedes Unternehmers nachprüfen kann, besteht darin, das Verfahren der Kontrollstelle bei der Zulassung des betreffenden Unternehmers zu überprüfen und dann im Rahmen der jährlichen Überwachungsmaßnahmen die praktische Durchführung mittels Kontrolle einer Stichprobe aus den Akten des Unternehmers nachzuprüfen. Ein einfacher Vergleich zwischen der Anzahl der Kontrollen und der Anzahl zertifizierter Unternehmer ist nicht möglich, denn bei einigen Unternehmern muss nicht jedes Jahr ein Kontrollbesuch durchgeführt werden, während andere Unternehmer, bei denen im Rahmen einer Risikobewertung eine höhere Risikoanfälligkeit festgestellt wurde, vielleicht häufigere Kontrollbesuche erfordern.

29. b)

Die zuständigen Behörden können hinsichtlich der Aufsicht über die Kontrollstellen durchaus Kooperationsvereinbarungen mit den Akkreditierungsstellen haben. Diese dienen überwiegend dem Zweck, eine Duplizierung der Arbeit zu vermeiden. Die Gesamtverantwortung für die Aufsicht über die Kontrollstellen liegt jedoch bei der für ökologische/biologische Produktion des betreffenden Mitgliedstaates zuständigen Behörde.

Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 schreibt zuständigen Behörden, die Kontrollstellen besondere Aufgaben übertragen, Überprüfungen oder Inspektionen dieser Kontrollstellen vor. Die Häufigkeit derartiger Überprüfungen oder Inspektionen wird jedoch nicht vorgegeben.

30. und 37. Gemeinsame Antwort

Jeder Mitgliedstaat trägt die Verantwortung für die Überprüfung der Kontrollstellen im Hinblick darauf, dass dort angemessene Verfahren bestehen und korrekt durchgeführt werden. Die Kommission ist ständig darum bemüht, die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Verantwortung zu unterstützen. Diese Unterstützungsarbeit erfolgt hauptsächlich in der Form, dass die Mitgliedstaaten Informationen erhalten, wie das Kontrollsystem funktionieren sollte. Zu diesem Zweck erstellte die Kommission eine Arbeitsunterlage über amtliche Kontrollen im ökologischen/biologischen Sektor, das den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung verordnungsrechtlicher Bestimmungen bezüglich des Kontrollsystems für den ökologischen Landbau Hilfestellung leistet. Die Mitgliedstaaten erhalten dort besondere Empfehlungen im Hinblick auf die Risikobewertung und den „risikobasierten Ansatz“ (Chapter 8 – Risk-based approach). Darüber hinaus können Mitgliedstaaten an der Schulung über ökologischen Landbau teilnehmen, die zurzeit im Rahmen der Kommissionsinitiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ stattfindet.

31.

Die Kommission ist mit dem Hof einer Meinung, dass das Rotationsprinzip für Kontrolleure zwar von den Verordnungen nicht ausdrücklich vorgeschrieben wird, aber ein bewährtes Verfahren ist, das die Kontrollstellen befolgen sollten. Die Kommission wird diese Empfehlung in eine zukünftige Fassung ihrer Arbeitsunterlage über amtliche Kontrollen im ökologischen/biologischen Sektor aufnehmen.

Kasten 2

Siehe die Antwort zu Ziffer 31.

32.

In den EU-Verordnungen über ökologische/biologische Produktion wird die Probenentnahme als ergänzendes Kontrollinstrument betrachtet, das dann obligatorisch wird, wenn die Verwendung nicht zugelassener Stoffe vermutet wird. Kontrollstellen und Kontrollbehörden müssen bei jeder Art von Verdacht tätig werden. In ihrer Arbeitsunterlage nennt die Kommission die Richtlinien zur Stichprobenauswahl und deren Ergebnisse als einen der Bereiche, den die zuständigen Behörden im Rahmen der Aufsicht über die Kontrollstellen überprüfen sollten. In der genannten Arbeitsunterlage wird den zuständigen Behörden zudem vorgeschrieben, der Kommission die Anzahl der analysierten Proben zu melden. Im Rahmen des Pilotverfahrens für die Auditierung des ökologischen Landbaus in Österreich im Jahr 2011 überprüfte die Kommission auch die Stichprobenauswahl und die Untersuchungen auf Rückstände. Dieser Bereich wird ab 2012 bei allen anschließenden Audits im ökologischen Landbau systematisch überprüft werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

33.

Siehe die Antwort auf Ziffer 32.

34.

Siehe die Antwort zu Ziffer 32.

35.

Im Rahmen des Pilotverfahrens für die Auditierung des ökologischen Landbaus in Österreich im Jahr 2011 überprüfte die Kommission auch die Sanktionspolitik. Dieser Bereich wird ab 2012 bei allen anschließenden Audits im ökologischen Landbau systematisch überprüft werden.

36. und Kasten 4 - Gemeinsame Antwort

Eine weitergehende Harmonisierung könnte zwar angestrebt werden, aber Sanktionen werden im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von den Mitgliedstaaten bestimmt (gemäß Festlegung in der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, im Artikel 55 über Sanktionen). Da stets eine Beurteilung auf Einzelfallbasis erforderlich ist, kann man die Tatsache, dass gleiche Verstöße unterschiedliche Sanktionen nach sich zogen, nicht automatisch als fragwürdig einstufen. Ob das Verhalten eines Unternehmers Vorsatz oder reine Fahrlässigkeit war, ob der Verstoß erstmals oder zum wiederholten Mal auftrat, könnte u. a. als erschwerender oder mildernder Umstand gewertet werden.

37.

Im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion beobachtet die Kommission alle Unregelmäßigkeiten, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 92 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 mitgeteilt werden. Diese Mitteilungen beschränken sich jedoch auf Unregelmäßigkeiten in Bezug auf Erzeugnisse, mit denen zwischen Mitgliedstaaten Handel getrieben wird.

Ab 2012 wird das LVA besondere Audits der ökologischen/biologischen Produktion durchführen, in deren Rahmen man auch nachprüfen wird, ob Mitgliedstaaten angemessene Durchsetzungsmaßnahmen und Sanktionen anwenden.

38.

Die Kommission erkennt die Wichtigkeit eines angemessenen Informationsaustausches zwischen dem Kontrollsystem für ökologische/biologische Produktion und dem Kontrollsystem für Agrarumweltzahlungen. In ihrer kürzlich vorgelegten Arbeitsunterlage über amtliche Kontrollen im ökologischen Sektor hebt die Kommission ebenfalls die Notwendigkeit hervor, ein funktionierendes Kommunikationssystem zwischen der für ökologische/biologische Produktion zuständigen Behörde und Behörden, die auf derselben Ebene auf anderen Gebieten Aufgaben wahrnehmen, aufzubauen. In dieser Arbeitsunterlage wird unterstrichen, dass im ökologischen Landbau festgestellte Unregelmäßigkeiten systematisch den maßgeblichen Behörden für die Entwicklung des ländlichen Raums in der EU oder den Fischereifonds der EU gemeldet werden sollten.

39.

Ogleich Kontrollstellen für die Zwecke der Agrar-Umweltmaßnahmen keine beauftragten Behörden darstellen, unterstützt die Kommission die bewährten Verfahren des Informationsaustausches zwischen verschiedenen, an Kontrollen beteiligten Dienststellen und Organisationen. Die Zahlstellen müssen bei Zahlungsempfängern im ökologischen Landbau eigene Kontrollen vornehmen. Die Kommission spricht im Anschluss an die von ihr durchgeführten Audits Empfehlungen aus und nimmt gegebenenfalls finanzielle Berichtigungen vor. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Informationsaustausch zwischen den an Kontrollen beteiligten Dienststellen und Organisationen für unzureichend erachtet wird oder wenn man zu dem Schluss gelangt, dass die von den Zahlstellen durchgeführten Kontrollen nicht erschöpfend sind und nicht unabhängig von den Kontrollen erfolgten, die die Kontrollstellen selbst durchführten.

40.

Im Rahmen der Konformitätsaudits zur Maßnahme 214 überprüfen die Dienststellen der Kommission den Informationsfluss zwischen der für den ökologischen Landbau zuständigen Behörde und der Zahlstelle für ländliche Entwicklung. Bei Bedarf wird die Einrichtung eines funktionierenden, behördenübergreifenden Mitteilungssystems empfohlen. Die Zahlstellen beurteilen, ob die Zahlungsempfänger die EU-Verordnungen zur ökologischen/biologischen Produktion einhalten. Zu diesem Zweck kontrollieren sie die Zertifikate, die von den Kontrollstellen im Rahmen der regelmäßigen einschlägigen Kontrollen jedes am Förderprogramm teilnehmenden Zahlungsempfängers ausgestellt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

42.

Was die Übermittlung von Berichten angeht, so hat sich die Lage seit 2010 erheblich gebessert. In ihrer Arbeitsunterlage über amtliche Kontrollen im ökologischen Sektor hat die Kommission auch den Mindestumfang der in den Jahresbericht aufzunehmenden Informationen über Kontrollen im ökologischen/biologischen Bereich vorgegeben. Auf verschiedenen, von der Kommission veranstalteten Tagungen werden die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtung erinnert, Angaben zu Kontrollen im ökologischen Sektor in den Jahresbericht aufzunehmen (Ständiger Ausschuss für den ökologischen Landbau, mehrjähriger Kontrollplan (MANCP) und Tagungen des Netzwerkes für Jahresberichte (Annual Report (AR) Network)).

44.

Da der Wortlaut der Verordnung hinreichend genau ist („umgehend“), besteht keine Notwendigkeit zur Festlegung eines anderen Zeitrahmens. Ganz im Gegenteil, die Festsetzung eines solchen zeitlichen Rahmens würde beinhalten, dass ein gewisses Maß an Verzögerungen toleriert wird. Auf der Tagung des SCOF am 7. Juli 2011 wurden die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtung zur sofortigen Meldung von Unregelmäßigkeiten erinnert.

Die Verordnung enthält außerdem die klare Aussage „Stellt ein Mitgliedstaat... Unregelmäßigkeiten... fest...“ (Artikel 92 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008). Daraus ergibt sich, dass die Pflicht zur Information zum Zeitpunkt der Entdeckung solcher Unregelmäßigkeiten gilt. In dem vom Hof angeführten Beispiel steht es dem Mitgliedstaat in dem Fall, dass das zweite Laborergebnis beweist, dass das erste Ergebnis falsch positiv war, immer noch frei, seine Mitteilung zurückzuziehen und die anderen Mitgliedstaaten über die Gründe zu informieren.

45.

Die Kommission hat mehrere Maßnahmen eingeführt, mit denen sichergestellt werden soll, dass Mitgliedstaaten zeitnah auf Mitteilungen über Unregelmäßigkeiten reagieren. Zunächst einmal verkürzte die Kommission die Antwortfrist von vier Monaten auf dreißig Kalendertage. Darüber hinaus werden die Meldungen über Unregelmäßigkeiten auf jeder Tagung des SCOF erörtert. Bei dieser Gelegenheit nennt die Kommission alle offenen Vorgänge, bei denen die dreißigtägige Antwortfrist nicht eingehalten wurde, und bittet die betroffenen Mitgliedstaaten um eine Reaktion. Die Kommission übermittelt den Mitgliedstaaten außerdem regelmäßig Erinnerungsschreiben.

Kasten 5

Die Kommission ist mit dem Hof einer Meinung, dass solche Datenbanken ein nützliches Instrument für die Stärkung der Transparenz und Wirksamkeit des Kontrollsystems für den ökologischen Landbau sind. In anderen Mitgliedstaaten haben die Kontrollstellen ähnliche Datenbanken entwickelt. Um einer breiteren Öffentlichkeit zu ermöglichen, Erkundigungen über Unternehmer und deren Erzeugnisse einzuholen, soweit diese unter das Kontrollsystem für den ökologischen Landbau fallen, verlangte die Kommission von den Mitgliedstaaten die Veröffentlichung aktualisierter Verzeichnisse der Unternehmer und der urkundlichen Belege darüber im Internet (Verordnung (EU) Nr. 426/2011).

48.

Die Kommission nimmt die Bemerkung des Rechnungshofes zur Kenntnis. Die Beurteilung der Rückverfolgbarkeit bildet einen Bestandteil der Audits, die das LVA ab diesem Jahr (2012) durchführen wird.

49.

Zur Standardisierung des Erscheinungsbildes der Bescheinigung, welche die Kontrollstellen denjenigen Unternehmern erteilen, die die EU-Verordnungen zur ökologischen/biologischen Produktion einhalten, hat die Kommission in Anhang XII zur Verordnung (EG) Nr. 889/2008 ein Muster für den urkundlichen Beleg veröffentlicht, der in der gesamten EU zum Einsatz kommen soll.

Auf Initiative der Kommission wurde im Mai 2011 die Verordnung (EG) Nr. 889/2008 ergänzt und enthält nun eine Bestimmung über die Veröffentlichung des Verzeichnisses der im ökologischen Landbau tätigen Unternehmer in jedem Mitgliedstaat, einschließlich jeweils aktualisierter Angaben über deren urkundliche Belege (Verordnung (EG) Nr. 426/2011).

Kasten 6

Die Kommission verfolgt in der EU auftretende Betrugsfälle engmaschig und sorgt dafür, dass die maßgeblichen Behörden eine gründliche Prüfung und Untersuchung durchführen. Die Kommission beteiligt sich außerdem aktiv an der Initiative zur Bekämpfung betrügerischer Praktiken, einer 2007 gegründeten gemeinsamen Privatinitiative, in der sich Interessenvertreter aus dem ökologischen Sektor zusammengeschlossen haben, um gemeinsame Vorgehensweisen zur Sicherstellung der ökologischen/biologischen Integrität zu erörtern. Die Kommission bemüht sich fortlaufend um die Verbesserung der Wirksamkeit des Kontrollsystems für den ökologischen Landbau.¹² Die Kommission bestätigt, dass der Vorgang, auf den der Hof in Kasten 6 Bezug nimmt, auf nationaler Ebene untersucht wird.

¹² Ein typisches Beispiel ist die kürzlich eingeführte Initiative, in der Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung von Verzeichnissen der im ökologischen Landbau tätigen Unternehmer aufgefordert werden. Diese Verzeichnisse enthalten auch aktualisierte Angaben über deren urkundliche Belege (Verordnung (EG) Nr. 426/2011).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

50. und 51. - Gemeinsame Antwort

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich die Pünktlichkeit der Berichterstattung seitens der Mitgliedstaaten seit der Zeit der Prüfung verbessert hat. Allerdings ist der Abdeckungsgrad der amtlichen Kontrollen beim ökologischen Landbau nach wie vor begrenzt, und die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin anregen, Verbesserungen in Hinblick auf ein zeitnahes und umfangreiches Berichtswesen einzuführen. Diese Problematik wird im Rahmen der laufenden Beurteilung des Rechtsrahmens der EU im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion berücksichtigt werden.

Von den Jahresberichten abgesehen, holt die Kommission auch über andere Kanäle Informationen über das Funktionieren des Kontrollsystems ein. Über OFIS findet zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ein ständiger Informationsaustausch über Verstöße und Unregelmäßigkeiten statt. Probleme dieser Art werden regelmäßig vom SCOF erörtert. Dort kommen ad hoc auch andere, mit den Kontrollen zusammenhängende Angelegenheiten zur Sprache. Erst kürzlich fand im SCOF in Verbindung mit der Vorbereitung der Arbeitsunterlage über amtliche Kontrollen ein ausführlicher Informationsaustausch statt.¹³

Im Rahmen allgemeiner Prüfbesuche sowie Folgebesuche werden die Mitgliedstaaten daran erinnert, dass sie ihre Jahresberichte zeitnah einreichen müssen. Ähnliche Erinnerungen können auch im Zusammenhang mit spezielleren Prüfbesuchen ausgesprochen werden.

Durch die Veröffentlichung des ersten Kommissionsberichts nach Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, der auch Bemerkungen über die Jahresberichte der Mitgliedstaaten enthält, erhöhte sich der Druck auf alle Beteiligten, ihre Berichte zeitnah einzureichen. Die Kommission regt die Mitgliedstaaten außerdem dazu an, kommentierte Zusammenfassungen ihrer Jahresberichte vorzulegen, in denen vereinbarte Kriterien befolgt werden. Dies erleichtert ein folgerichtiges Verständnis des Berichts und hilft, Schwierigkeiten bei der Übersetzung zu überwinden (einige Berichte umfassen Hunderte von Seiten).

¹³ Die Arbeitsunterlage wurde auf den SCOF-Tagungen am 14.-15. Dezember 2009, 1. März 2010, 26. April 2010 und 16.-17. Juni 2010 erörtert.

52.

Zwischen der GD AGRI und der GD SANCO wurden Arbeitsvereinbarungen in Form einer im Dezember 2011 unterzeichneten Absichtserklärung getroffen, in deren Folge das LVA ab 2012 Sonderprüfungen der ökologischen/biologischen Produktion in ihr regelmäßiges jährliches Kontrollprogramm aufnahm.

Die in der ersten Fußnote zu Ziffer 52 erwähnten Prüfungen vor 2001 wurden von der Kommission gesondert nachverfolgt.

53.

Die Informationen, die die Kommission von den Mitgliedstaaten erhält, können je nach Art und Anzahl der in dem jeweiligen Mitgliedstaat bzw. der jeweiligen Region bestehenden Agrar-Umweltmaßnahmen unterschiedlich ausfallen.

54.

Abgesehen vom Vertragsverletzungsverfahren, das bei sämtlichen Fällen anhaltender, umfassender Nichtanwendung der EU-Gesetzgebung einzuleiten ist, stehen der Kommission zurzeit keine weiteren, besonders auf den ökologischen Sektor zugeschnittenen Durchsetzungsmaßnahmen zur Verfügung. Trotz ihrer Dauer wirken sich Vertragsverletzungsverfahren im Allgemeinen positiv auf das rechtskonforme Verhalten der Mitgliedstaaten aus.

58.

Im Jahr 2011 erstellten die Dienststellen der Kommission eine interne Verfahrensanweisung zur Aufnahme von Drittländern. Sie enthält eine detaillierte Beschreibung des Anerkennungsprozesses sowie standardisierte Checklisten und Arbeitsunterlagen für Dokumentenprüfungen und Bewertungen vor Ort.

59.

Die Kommission hat in letzter Zeit Fortschritte bei der Bewertung einer Reihe von Ländern erzielt, so dass 2009 Tunesien, 2010 Japan, 2011 Kanada und 2012 die Vereinigten Staaten in das Verzeichnis aufgenommen werden konnten. Aktuell laufen intensive Arbeiten an einigen weiteren Anträgen.

60. und 61. - Gemeinsame Antwort

Zum Zweck der Formalisierung und Standardisierung der Arbeit entwickeln die Dienststellen der Kommission zurzeit ein internes Verfahren zur Überwachung, Verwaltung und Überprüfung des Verzeichnisses gleichwertiger Drittländer. Im Jahr 2011 führte die Kommission eine standardisierte Vorlage für die Bewertung der Jahresberichte für das Jahr 2010 ein. Sofern dies angemessen war, erhielt die Kommission im Rahmen der Analyse eine Aufforderung, den jeweiligen Ländern ein Ersuchen um zusätzliche Auskünfte zu übermitteln. Inzwischen sind sämtliche Antworten eingegangen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

62.

Die Analyse des Hofes bezog sich auf die Jahresberichte für 2009. 2011 übermittelte die Kommission den in das Verzeichnis aufgenommenen Drittländern eine detaillierte Vorlage mit genauen Erläuterungen, welche Art von Informationen der Bericht enthalten muss. Daraufhin verbesserte sich die Qualität der Berichte für 2012. Soweit erforderlich, übermittelte die Kommission Ersuchen um zusätzliche Auskünfte (siehe die Antwort auf Ziffer 61).¹⁴

63.

Die Dienststellen der Kommission entwickeln zurzeit ein internes Verfahren zur Überwachung, Verwaltung und Überprüfung des Verzeichnisses gleichwertiger Drittländer. Ab 2012 wird das LVA im Rahmen seiner jährlichen Prüfungsarbeiten in den im Verzeichnis aufgeführten Drittländern Audits vor Ort durchführen. Das Prüfprogramm des LVA für das Jahr 2012 beinhaltet auch eine Auditierung des ökologischen Landbaus in Indien.¹⁵

64.

Die Kommission hat kürzlich Schritte zur Stärkung der Aufsicht über die in das Verzeichnis aufgenommenen Drittländer eingeführt. Hierzu zählen die Entwicklung eines detaillierten internen Verfahrens, die Erstellung einer Vorlage für den Jahresbericht und dessen Auswertung sowie Prüfungen in den im Verzeichnis aufgeführten Drittländern. Einzelheiten sind den Antworten zu den Ziffern 60-63 zu entnehmen.

67.

Zur Überwindung der Schwachstellen, die dem System der Einfuhrgenehmigungen innewohnen, lässt man dieses System stufenweise auslaufen und ersetzt es durch ein System anerkannter Einfuhrkontrollstellen. Dieses System wird am 1. Juli 2012 in Kraft treten und untersteht der unmittelbaren Leitung der Kommission.

¹⁴ Beispielsweise übermittelte Israel auf Ersuchen der Kommission genaue Informationen zu seinem Jahresbericht für 2009/2010. Für jede zugelassene Kontrollstelle wurden Einzelheiten über den Umfang der Prüfung, die Auswertung, die Feststellungen (Nichteinhaltung der Vorschriften), die Korrekturmaßnahmen sowie den Stand der Korrekturmaßnahmen vorgelegt. Der Bericht enthielt außerdem die Aussage, dass in Fällen, in denen Pestizidrückstände gefunden wurden, das betreffende Unternehmen sofort gesperrt wurde. Die Kontrollstellen führten gründliche Untersuchungen durch, und die Verwaltungsbehörden leiteten entsprechende Korrekturmaßnahmen ein.

¹⁵ Siehe Fußnote zur Antwort auf Ziffer VI d).

68.-70. - Gemeinsame Antwort

Mitgliedstaaten können nur dann eine Einfuhrgenehmigung ausstellen, wenn (1) hinreichende Nachweise dafür erbracht worden sind, dass die Erzeugnisse in Übereinstimmung mit gleichwertigen Produktionsvorschriften erzeugt wurden und wenn (2) die Unternehmer Kontrollmaßnahmen von gleichwertiger Wirksamkeit unterworfen waren (Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008). Mitgliedstaaten können eine Kontrollbescheinigung nur dann annehmen, wenn sie von einer Kontrollstelle ausgestellt wurde, die gewährleisten kann, dass für die betreffenden Erzeugnisse und Unternehmer die beiden oben genannten Bedingungen erfüllt wurden. Im Rahmen des Pilotverfahrens für die Auditierung des ökologischen Landbaus in Österreich im Jahr 2011 überprüfte die Kommission auch das System für die Ausstellung von Einfuhrgenehmigungen. Dieser Bereich wird ab 2012 bei allen anschließenden Prüfungen im ökologischen Landbau systematisch überprüft werden.

72.

Die zuständige Behörde des jeweiligen Mitgliedstaates ist für die Überprüfung der Kompetenz der Kontrollstelle zur Ausstellung von Kontrollbescheinigungen verantwortlich. Hier ist insbesondere zu prüfen, ob vor der Bewilligung einer Einfuhrgenehmigung die Nachweise für die Erfüllung der in Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 genannten Bedingungen überprüft wurden. Im Rahmen des Pilotverfahrens für die Auditierung des ökologischen Landbaus in Österreich im Jahr 2011 überprüfte die Kommission auch das System für die Ausstellung von Einfuhrgenehmigungen. Dieser Bereich wird ab 2012 bei allen anschließenden Prüfungen im ökologischen Landbau systematisch überprüft werden.

73.

In den Leitlinien, auf die hier Bezug genommen wird (Entscheidung der Kommission 2008/654/EG), werden die Angaben festgelegt, die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 in ihren Berichten melden müssen.

Von den Mitgliedstaaten wird zwar einerseits nicht erwartet, dass sie Angaben zu den von ihnen ausgestellten Einfuhrgenehmigungen in ihre Jahresberichte aufnehmen, andererseits müssen sie aber jede Einfuhrgenehmigung in das dafür vorgesehene Modul des OFIS eintragen. Über dieses Modul erhalten die Kommission und die Mitgliedstaaten Zugang zu aktuellen, standardisierten Informationen über alle in der gesamten EU gewährten Einfuhrgenehmigungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

74.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten systematisch zur Nutzung des OFIS auf.¹⁶ Da einige Mitgliedstaaten über Schwierigkeiten bei der Anwendung des Systems berichtet hatten, bot die Kommission den Mitgliedstaaten außerdem Schulungen in den Anwendungsmöglichkeiten des OFIS an.

75.

Was Einfuhren betrifft, so konzentrierte sich die Arbeit des SCOF hauptsächlich auf die Umsetzung der neuen Einfuhrregelung (Verordnung (EG) Nr. 1235/2008). Das System der Einfuhrgenehmigungen ist eine Übergangsmaßnahme, die schrittweise auslaufen und durch ein System anerkannter Kontrollstellen ersetzt werden wird. Dieses System wird der unmittelbaren Lenkung und Aufsicht der Kommission unterstehen und somit eine harmonisierte Anwendung der Einfuhrregelung an den Grenzen der EU sicherstellen. Fälle, bei denen im Einfuhrgenehmigungssystem Schwierigkeiten auftraten, werden im Hinblick darauf erörtert, eine einheitliche Vorgehensweise der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Dies traf beispielsweise bei dem Fall zu, den der Hof in Kasten 8 erwähnt.

76.

Ab 2012 wird das LVA die ökologische/biologische Produktion besonderen Prüfungen unterziehen (siehe die Antwort auf Ziffer 52).¹⁷ Das System der Einfuhrgenehmigungen wird ebenfalls geprüft werden. Im Rahmen des Pilotverfahrens für die Auditierung in Österreich im Jahr 2011 stellte die Kommission fest, dass der Mitgliedstaat bereits selbst Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung der ausgestellten Einfuhrgenehmigungen beschlossen hatte. Zur Harmonisierung des Systems war in dem betreffenden Mitgliedstaat die zuvor auf regionaler Ebene durchgeführte Ausstellung von Einfuhrgenehmigungen in einer einzigen Stelle zentralisiert worden.

¹⁶ 2011 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf jeder SCOF-Tagung zur Nutzung des OFIS auf.

¹⁷ Das LVA hat in sein Prüfprogramm für das Jahr 2012 eine Prüfung für ein Drittland (Indien) aufgenommen.

77.

Die Mitgliedstaaten dürften über die zweckdienlichen Informationen sowie die erforderliche Sachkenntnis zur Gewährung von Einfuhrgenehmigungen verfügen, denn die Importeure reichen ihre Anträge sowie sämtliche Belege direkt bei ihnen ein. Der Entzug einer Einfuhrgenehmigung, wie in Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 vorgesehen, hat sich bisher noch nicht als erforderlich erwiesen. Die Kommission hat bisher von Artikel 19 Gebrauch gemacht, um die Harmonisierung der Vorgehensweisen, die jede zuständige Behörde in jedem einzelnen der 27 Mitgliedstaaten bereits entwickelt hat, voranzutreiben und die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls zur erneuten Prüfung einiger besonderer Fälle zu zwingen.

Kasten 8

Die von der Kommission an die Mitgliedstaaten herausgegebenen Mitteilungen stellten nur Empfehlungen dar. Als offizielle Ersuchen um Entzug der Einfuhrgenehmigung nach Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 kann man sie nicht betrachten.

79.

Nach Ansicht der Kommission kommt ordnungsgemäßen Kontrollen eingeführter Erzeugnisse eine hohe Priorität zu. Am 22. Juni 2011 berief sie eine Sondersitzung des SCOF zur Erörterung des neuen Systems anerkannter Kontrollstellen und damit zusammenhängender Kontrollen bei eingeführten Erzeugnissen ein. Während dieser Tagung erinnerte die Kommission die Mitgliedstaaten an den grundlegenden Aufbau des EU-Kontrollsystems und an ihre Kontrollpflichten im Hinblick auf eingeführte Erzeugnisse. Darüber hinaus hat die Kommission die Überprüfung von Einfuhrkontrollen in den Umfang ihrer Sonderprüfungen der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten aufgenommen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

80.

Die Kommission ist sich gewisser Schwachstellen im Kontrollsystem bewusst und weiß um das Risiko, dass das Vertrauen der Verbraucher untergraben werden könnte. Die Verbesserung der Aufsichtsfunktionen und Kontrollsysteme bildet den Mittelpunkt der aktuellen Maßnahmen der Kommission im ökologischen Sektor.

81.

Die Kommission bemüht sich ständig, den Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion behilflich zu sein. Zu diesem Zweck stellt sie den Mitgliedstaaten zweckdienliche Informationen über die ordnungsgemäße Funktionsweise des Kontrollsystems zur Verfügung.

Die Kommission legte kürzlich eine Arbeitsunterlage über amtliche Kontrollen im ökologischen/biologischen Sektor vor,¹⁸ um den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung verordnungsrechtlicher Bestimmungen bezüglich des Kontrollsystems für den ökologischen Landbau Hilfestellung zu leisten. Die Mitgliedstaaten wurden darüber hinaus im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ zu Schulungen in ökologischem Landbau eingeladen. Sowohl die Arbeitsunterlage als auch die Schulung beinhalten ein Kapitel, das die Aufsicht über Kontrollorgane behandelt.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und unternimmt ständig Anstrengungen zur Förderung der Aufsichtsfunktion der Mitgliedstaaten, indem sie ihnen zweckdienliche Informationen sowie Schulungen in Aufsichtsaufgaben zur Verfügung stellt.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 81. Darüber hinaus führt die Kommission zurzeit eine Beurteilung des Rechtsrahmens der EU im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion durch. Anschließend kann erforderlichenfalls die Gesetzgebung geändert werden.

¹⁸ Siehe Fußnote zur Antwort auf Ziffer VI a).

82.

Die EU-Richtlinien über die ökologische/biologische Produktion enthalten Bestimmungen über den Informationsaustausch.

Die Kommission erinnert die Mitgliedstaaten regelmäßig an diese Bestimmungen und unternimmt alle Anstrengungen, ihnen Instrumente zur Erleichterung des Informationsaustausches zur Verfügung zu stellen. Es bestehen mehrere Kommunikationskanäle, über die sich die Mitgliedstaaten sowohl untereinander als auch mit der Kommission austauschen können.

Empfehlung 2

Es bestehen mehrere Kommunikationskanäle, über die sich die Mitgliedstaaten sowohl untereinander als auch mit der Kommission austauschen können. Hierzu zählen das OFIS, bei dem es sich um ein von der Kommission betriebenes IT-Tool handelt, außerdem die Seite über ökologischen Landbau auf CIRCA sowie der SCOF.¹⁹ Aktuell entwickelt die Kommission neue OFIS-Module für die Mitteilung von Unregelmäßigkeiten bei eingeführten Erzeugnissen sowie den Informationsaustausch mit Drittländern und Kontrollstellen, die im Hinblick auf Einfuhrbescheinigungen als gleichwertig anerkannt sind.

83.

Die Beurteilung der Rückverfolgbarkeit bildet Bestandteil der Audits, die das LVA ab diesem Jahr (2012) durchführen wird.

Empfehlung 3

Die Funktionen und Aufgaben der Akteure werden im allgemeinen Lebensmittelrecht²⁰, der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und den EU-Verordnungen über ökologische/biologische Produktion verdeutlicht.²¹ Nichtsdestotrotz würde die Anwendung allgemeiner sowie speziell auf die ökologische/biologische Produktion bezogener Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit durch eine bessere Abstimmung zwischen den Interessenvertretern und den für Kontrollen in der Lebensmittelkette zuständigen Behörden gefördert. Durch die Entwicklung anderer Instrumente, beispielsweise elektronischer Bescheinigungen oder Datenbanken, ließe sich die Rückverfolgbarkeit ebenfalls steigern. Im Rahmen der laufenden Beurteilung des Rechtsrahmens der EU im Bereich der ökologisch/biologischen Erzeugung wird die Kommission auch den Verbesserungsbedarf auf diesem Gebiet berücksichtigen.

¹⁹ 2011 fanden neun zweitägige SCOF-Sitzungen in Brüssel statt.

²⁰ Die im allgemeinen Lebensmittelrecht verankerten Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit gelten für alle Lebensmittelerzeuger. Die Funktionen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Wirtschaftsakteure wurden bereits in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts klargestellt.

²¹ Die EU-Verordnungen über ökologische/biologische Erzeugung schreiben ökologisch/biologisch arbeitenden Unternehmen tatsächlich eine Reihe zusätzlicher Anforderungen zur Rückverfolgbarkeit vor (z. B. das Führen besonderer Aufzeichnungen).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

84.

Die Kommission bemüht sich ständig um die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Funktion der Kontrollsysteme. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist das Mitte 2011 vorgelegte Arbeitsunterlage der Kommission über Kontrollen im ökologischen/biologischen Sektor. Ein weiteres Beispiel sind die geplanten Sonderprüfungen der im Bereich des ökologischen Landbaus sowohl in Mitgliedstaaten als auch in Drittländern bestehenden Kontrollsysteme, die im Rahmen des LVA-Prüfprogramms eingeführt wurden.²²

Empfehlung 4

Die Kommission hat die Sonderprüfungen im Bereich der ökologisch/biologischen Erzeugung in Mitgliedstaaten wieder aufgenommen. Diese Prüfungen dienen dem Zweck, die Durchführung der EU-Verordnungen zur ökologisch/biologischen Erzeugung zu überprüfen. Dabei wird besonderes Gewicht auf die Umsetzung und Funktionsweise des Kontrollsystems gelegt. Darüber hinaus hat die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an der Verbesserung sowohl der Qualität als auch der Zeitnähe der Berichterstattung über Kontrolltätigkeiten gearbeitet, damit die notwendigen Daten und Angaben besser erfasst werden können. Die Lage im Berichtswesen stellt sich heute sehr viel günstiger dar.

85.

Die von den jeweils zuständigen Behörden übermittelten Jahresberichte sind die Hauptinformationsquelle über die Kontrollsysteme anerkannter Drittländer, die der Kommission zur Verfügung steht. Außerdem sammelt die Kommission gemeinsam mit allen Mitgliedstaaten Informationen über Unregelmäßigkeiten in Bezug auf Erzeugnisse aus Drittländern und über die Ergebnisse diesbezüglicher Untersuchungen. Auch die Nutzung und Überprüfung dieser Informationen erfolgt gemeinschaftlich.

Mittels Verbesserung des Informationsflusses verstärkt die Kommission ihre Aufsicht über anerkannte Drittländer. Zu diesem Zweck stellt sie eine Vorlage für den Jahresbericht zur Verfügung und formalisiert das interne Aufsichtsverfahren. Darüber hinaus veranlasst sie Prüfungen (das LVA hat ein Drittland (Indien) in sein Prüfungsprogramm für 2012 aufgenommen).

Was den Rückstau bei der Bewertung der Anträge auf Gleichwertigkeit aus Drittländern betrifft, so hat die Kommission hier Fortschritte erzielt und kürzlich zwei Drittländer in das Verzeichnis aufgenommen (Kanada 2011 und die Vereinigten Staaten 2012). Weitere Einzelheiten sind den Antworten zu den Ziffern 58-64 zu entnehmen.

²² Siehe Fußnote zur Antwort auf Ziffer VI d).

Empfehlung 5

Die Kommission bemüht sich ständig um eine Verstärkung der Aufsicht über gleichwertige Drittländer.²³ Hinsichtlich der zeitnahen Bewertung von Anträgen auf Gleichwertigkeit aus Drittländern hat die Kommission in jüngster Zeit Fortschritte erzielt.

86.

Die Kommission erkennt an, dass im System für Einfuhrgenehmigungen gewisse Schwachstellen bestehen. Aus diesem Grund wird das System, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten Einfuhrgenehmigungen erteilen, zwischen Juni 2012 und Juli 2015 schrittweise auslaufen und durch ein System anerkannter Kontrollorgane ersetzt werden. Dieses System wird der unmittelbaren Lenkung und Aufsicht der Kommission unterstehen und eine harmonisierte Anwendung der Einfuhrregelung an den Grenzen der EU sicherstellen. Dieses neue System wird ab 1. Juli 2012 in Kraft treten.

Empfehlung 6

Die Kommission stimmt der Empfehlung des Hofes zu. Die größte Herausforderung für das System der Einfuhrgenehmigungen besteht darin, die Einführung eines harmonisierten Ansatzes bei den zuständigen Behörden in den 27 Mitgliedstaaten sicherzustellen.²⁴

In der Kommunikation und im Informationsaustausch zwischen den wichtigsten Einfuhrländern unter den Mitgliedstaaten sind jedoch Fortschritte zu verzeichnen. Die Mitgliedstaaten kommen in einer informellen Einfuhrgruppe zusammen und tauschen über CIRCA und OFIS Informationen aus. Falls Probleme auftreten, koordiniert die Kommission darüber hinaus bei Bedarf die von Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf Einfuhrgenehmigungen für bestimmte Erzeugnisse, Unternehmen, Kontrollstellen oder Drittländer.

²³ Die ab 2012 bei Drittländern geplanten Prüfungen, die Bereitstellung einer Jahresberichtsvorlage für Drittländer, die Formalisierung interner Verfahrensanweisungen für die Aufsicht und die Einladung der Drittländer zur Teilnahme an der im Rahmen der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ veranstalteten Schulung in ökologischem Landbau bilden Teil dieser Bemühungen.

²⁴ Die Kommission wird im Rahmen der ab 2012 in den Mitgliedstaaten geplanten Prüfungen die von den Mitgliedstaaten bei den Kontrollstellen durchgeführten Überprüfungen verifizieren.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 9/2012

Prüfung des Kontrollsystems, das die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen regelt

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2012 – 68 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-667-3

doi:10.2865/47734

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*):

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).

DER MARKT FÜR ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE ERZEUGNISSE IST STARK VOM VERTRAUEN DER VERBRAUCHER ABHÄNGIG. ZIEL DER EU-RECHTSVORSCHRIFTEN WAR ES DAHER, DEN VERBRAUCHERN BEIM KAUF VON ALS ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE ERZEUGNISSE GEKENNZEICHNETEN ERZEUGNISSEN DIE GEWÄHR DAFÜR ZU GEBEN, DASS ES SICH TATSÄCHLICH UM ENTSPRECHENDE ERZEUGNISSE HANDELT. IM RAHMEN DES IN DEN RECHTSVORSCHRIFTEN VERANKERTEN KONTROLLSYSTEMS WIRD FÜR JEDEN UNTERNEHMER IN DER LIEFERKETTE (Z. B. LANDWIRTE, VERARBEITER, IMPORTEURE) KONTROLLIERT UND ZERTIFIZIERT, OB BZW. DASS DIE VORSCHRIFTEN FÜR DIE ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE PRODUKTION ORDNUNGSGEMÄSS ANGEWENDET WERDEN. DER HOF PRÜFTE DIE ANWENDUNG DER MIT DIESEM KONTROLLSYSTEM VERBUNDENEN EU-VORSCHRIFTEN.

DAMIT AUSREICHENDE GEWÄHR DAFÜR GEGEBEN WERDEN KANN, DASS DAS SYSTEM WIRKSAM FUNKTIONIERT, UND UM SICHERZUSTELLEN, DASS DAS VERTRAUEN DER VERBRAUCHER NICHT UNTERGRABEN WIRD, SOLLTEN DIE VOM HOF AUFGEDECKTEN SCHWACHSTELLEN SOWOHL AUF DER EBENE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION ALS AUCH AUF DER EBENE DER MITGLIEDSTAATEN AUSGERÄUMT WERDEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



ISBN 978-92-9237-667-3

