

Sonderbericht

## Das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse hat sich zwar verbessert, einige Herausforderungen bleiben jedoch bestehen

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

## INHALT

	Ziffern
Glossar	
Zusammenfassung	I - VII
Einleitung	1 - 23
Die Kontrollsysteme der EU für ökologische/biologische Erzeugnisse	5 - 14
Ein rasch wachsender Markt	15 - 18
Finanzielle Unterstützung für die ökologische/biologische Produktion in der EU	19
Der EU-Rechtsrahmen für die ökologische/biologische Produktion	20 - 23
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	24 - 28
Bemerkungen	29 - 89
Die Überwachung des Kontrollsystems für in der EU hergestellte ökologische/biologische Erzeugnisse hat sich verbessert	29 - 49
Die Überwachung der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten durch die Kommission hat sich verbessert	30 - 35
Viele Schwachstellen bei der Überwachung der Kontrollstellen durch die Mitgliedstaaten wurden behoben	36 - 47
Der Informationsaustausch hat sich zwar verbessert, könnte jedoch schneller und umfassender sein	48 - 49
Die Herausforderungen, mit denen die Überwachung des Kontrollsystems für eingeführte ökologische/biologische Erzeugnisse verbunden ist, wurden teilweise bewältigt	50 - 80
Die Kommission hat mit der Durchführung von Prüfungen außerhalb der EU begonnen, die meisten anerkannten Kontrollstellen wurden bislang jedoch noch nicht geprüft	54 - 64
Der Informationsaustausch hat sich zwar verbessert, könnte jedoch von der Kommission besser und schneller genutzt werden	65 - 71
Die Durchsetzung einschlägiger Vorschriften durch die Kommission gestaltete sich schwierig und langwierig, durch bevorstehende rechtliche Änderungen soll dies jedoch schneller und wirksamer vonstattengehen	72 - 74

Schwachstellen bei den Kontrollen eingeführter ökologischer/biologischer Erzeugnisse durch die Mitgliedstaaten	75 - 80
Die Rückverfolgbarkeit hat sich verbessert, auch wenn immer noch einige Schwachstellen bestehen	81 - 89
Die Rückverfolgbarkeit hat sich zwar innerhalb der EU verbessert, jedoch konnten nicht alle Erzeuger zurückverfolgt werden	84 - 88
Durch den Rückverfolgbarkeitstest des Hofes wurden Probleme bei der Kennzeichnung und bei den Zertifikaten aufgedeckt	89
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	90 - 98
Anhang – Bewertung des Grads der Umsetzung der im Sonderbericht Nr. 9/2012 enthaltenen Empfehlungen	
Antworten der Kommission	

## **GLOSSAR**

**Akkreditierungsstelle:** öffentliche oder private Stelle, die förmlich anerkennt, dass eine Kontrollstelle für die Prüfung und Zertifizierung Dritter entsprechend den Standards des ökologischen/biologischen Landbaus zuständig ist.

**Als gleichwertig anerkannte Kontrollstelle ("anerkannte Kontrollstelle"):** Kontrollstelle, die in einem Drittland tätig ist, das Vorschriften und Kontrollmaßnahmen für die ökologische/biologische Produktion anwendet, deren Gleichwertigkeit mit den in der EU angewandten Vorschriften und Kontrollmaßnahmen von der Kommission anerkannt ist.

**Als gleichwertig anerkanntes Drittland ("anerkanntes Drittland"):** Drittland, das Vorschriften und Kontrollmaßnahmen für die ökologische/biologische Produktion anwendet, deren Gleichwertigkeit mit den in der EU angewandten Vorschriften und Kontrollmaßnahmen von der Kommission anerkannt ist.

**Gleichwertigkeit:** Erfüllung derselben Ziele und Grundsätze durch Anwendung von Vorschriften, die die gleiche Konformitätsgarantie bieten.

**Kontrollstelle:** unabhängiger privater Dritter oder öffentliche Verwaltungsorganisation eines Mitgliedstaats (in den Rechtsvorschriften auch als "Kontrollbehörde" bezeichnet), der bzw. die Inspektionen und Zertifizierungen im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion durchführt.

**OFIS:** *Organic Farming Information System* (Informationssystem für ökologischen Landbau) – IT-System der Kommission zur Verarbeitung von Informationen über den ökologischen/biologischen Landbau. Das System ermöglicht a) den elektronischen Datenaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Island und der Kommission sowie b) die Weitergabe öffentlicher Daten an europäische Bürger und Unternehmer.

**TRACES:** *TRAdE Control and Expert System* (integriertes EDV-System für das Veterinärwesen) – Online-Management-Tool der Kommission für alle gesundheitlichen Anforderungen für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und die Einfuhr von Tieren, Samen und Embryonen sowie Lebensmitteln. Das TRACES-System wurde mit der Entscheidung 2004/292/EG der Kommission gemäß der Richtlinie 90/425/EWG des Rates eingeführt.

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

**Zuständige Behörde:** die zentrale Behörde eines Mitgliedstaats (oder eines Drittlands), die für die Durchführung amtlicher Kontrollen im Bereich der ökologischen/biologischen Produktion zuständig ist, oder jede andere Behörde, der diese Zuständigkeit übertragen wurde.

## **ZUSAMMENFASSUNG**

I. Mit einem EU-weiten Rechtsrahmen für die ökologische/biologische Produktion wird in erster Linie das Ziel verfolgt, die Interessen der Verbraucher besser zu schützen, einen fairen Wettbewerb zwischen den Erzeugern zu gewährleisten und den zollrechtlich freien Verkehr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in der EU zu erleichtern. Das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse ist in den EU-Verordnungen festgelegt. Es soll den Verbrauchern die Gewissheit geben, dass bei den von ihnen gekauften ökologischen/biologischen Erzeugnissen auf jeder Stufe der Lieferkette die EU-Vorschriften – oder gleichwertige Vorschriften – eingehalten wurden, und zwar unabhängig davon, ob die Erzeugnisse in der EU hergestellt oder eingeführt wurden.

II. Im Juni 2012 veröffentlichte der Hof den Sonderbericht Nr. 9/2012 über das Kontrollsystem, das die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen regelt. Um zu bewerten, ob die Kommission die in seinem Bericht ermittelten Schwachstellen behoben hatte, führte der Hof eine Follow-up-Prüfung durch. Darüber hinaus unterzog er die Einfuhrregelungen für ökologische/biologische Erzeugnisse einer genaueren Prüfung. Der Hof stellte fest, dass sich das Kontrollsystem verbessert hatte und seine Empfehlungen seit der früheren Prüfung im Allgemeinen umgesetzt worden waren, dass jedoch immer noch einige Herausforderungen bestanden.

III. Was in der EU hergestellte ökologische/biologische Erzeugnisse betrifft, die den Großteil der in der EU verbrauchten Erzeugnisse dieser Art ausmachen, haben sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten viele der vom Hof in seinem früheren Bericht ermittelten Schwachstellen beseitigt. Nach der Veröffentlichung des Berichts des Hofes im Jahr 2012 nahm die Kommission ihre Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten wieder auf und hat mittlerweile die meisten Mitgliedstaaten kontrolliert. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die vom Hof geprüft wurden, haben Maßnahmen ergriffen, um ihre Kontrollsysteme zu verbessern. Die bei der letzten Prüfung ermittelten Schwachstellen wurden von einigen Behörden behoben, indem sie den Rechtsrahmen änderten, von anderen Behörden, indem sie die Koordinierung mit den Akkreditierungsstellen stärkten oder die Leitlinien für die Überwachung der Kontrollstellen verbesserten. Im Zusammenhang

mit seinen früheren Feststellungen ermittelte der Hof nach wie vor einige Schwachstellen. Zudem stellte er fest, dass die Anwendung von Maßnahmen zur Durchsetzung einschlägiger Vorschriften innerhalb der EU noch nicht harmonisiert worden war und dass die Berichterstattung in den Mitgliedstaaten mitunter langsam und unvollständig erfolgte.

IV. Ein kleinerer Teil der in der EU verbrauchten ökologisch/biologisch erzeugten Lebensmittel stammt aus Einfuhren. Über 80 % der in die EU eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnisse werden von in Drittländern tätigen anerkannten Kontrollstellen zertifiziert. Der übrige Teil wird aus einer begrenzten Zahl von Drittländern eingeführt, deren Standards als gleichwertig gelten. Mit den von der Kommission seit 2012 durchgeführten Prüfungen wurden die meisten anerkannten Drittländer abgedeckt. Darüber hinaus hat die Kommission damit begonnen, anerkannte Kontrollstellen zu besuchen und ihre Tätigkeiten vor Ort in den Drittländern zu untersuchen. Die dadurch bislang geprüften Systeme betreffen rund ein Drittel der von den anerkannten Kontrollstellen zertifizierten Einfuhrerzeugnisse.

V. Der Hof stellte fest, dass die Kommission gerade erst damit begonnen hat, mit Blick auf die Überwachung der Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen mögliche Synergien mit den zuständigen Behörden anderer wichtiger Importmärkte für diese Erzeugnisse und mit den Tätigkeiten der Akkreditierungsstellen auszuloten. Was das Kontrollsystem für Einfuhren betrifft, so kann es für die Kommission schwierig und langwierig sein, Abhilfe zu schaffen, wenn sie Probleme ermittelt hat. Es wurden jedoch neue rechtliche Regelungen eingeführt, um für eine schnellere und wirksamere Durchsetzung notwendiger Maßnahmen zu sorgen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten fand der Hof Schwachstellen bei den Kontrollen der eingehenden Sendungen und stellte fest, dass die von den Kontrollstellen durchgeführten Kontrollen von Importeuren nach wie vor unvollständig waren.

VI. Der Hof führte erneut einen Rückverfolgbarkeitstest durch, indem er Erzeugnisse anhand schriftlicher Unterlagen vom Einzelhändler zum Erzeuger zurückverfolgte. Gegenüber der früheren Prüfung war eine Verbesserung festzustellen, insbesondere in der EU. Allerdings konnten nicht alle Erzeugnisse zum landwirtschaftlichen Erzeuger zurückverfolgt werden.

VII. Der Hof spricht Empfehlungen zur Behebung der in den Mitgliedstaaten ermittelten verbleibenden Schwachstellen bezüglich EU-Erzeugnissen, zur Verbesserung der Überwachung eingeführter ökologischer/biologischer Erzeugnisse durch bessere Zusammenarbeit sowie zur Durchführung umfassenderer Rückverfolgbarkeitstests aus.



## **EINLEITUNG**

1. Im Juni 2012 veröffentlichte der Hof den Sonderbericht Nr. 9/2012 über das Kontrollsystem, das die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen regelt. Um zu bewerten, ob die Kommission die in diesem Bericht ermittelten Schwachstellen behoben hatte, führte der Hof eine Follow-up-Prüfung durch, in deren Rahmen er die Einfuhrregelungen für ökologische/biologische Erzeugnisse ausführlicher untersuchte.
  
2. Die ökologische/biologische Produktion bildet "ein Gesamtsystem der landwirtschaftlichen Betriebsführung und der Lebensmittelproduktion, das beste umweltschonende und klimaschützende Verfahren, ein hohes Maß an Artenvielfalt, den Schutz der natürlichen Ressourcen sowie die Anwendung hoher Tierschutz- und Produktionsstandards kombiniert, die der Tatsache Rechnung tragen, dass die Nachfrage der Verbraucher nach Erzeugnissen, die unter Verwendung natürlicher Stoffe und nach natürlichen Verfahren erzeugt worden sind, stetig steigt"<sup>1</sup>. Ökologische/biologische Erzeugnisse umfassen verarbeitete oder unverarbeitete Lebensmittel, Getränke sowie Futtermittel und Saatgut. Zum Sektor für ökologische/biologische Produktion gehören Erzeuger aus der Landwirtschaft und der Aquakultur und ihre Zulieferer sowie Lebensmittelhersteller und -händler.
  
3. Mit einer Verordnung des Rates wurden im Jahr 1991 ein EU-weiter Rahmen für die ökologische/biologische Produktion und ein Kontroll- und Zertifizierungssystem eingeführt<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Erwägungsgrund 1 der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 1), durch den Erwägungsgrund 1 der 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. 2092/91 (ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1) leicht geändert wurde.

<sup>2</sup> 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).

Zuvor war die ökologische/biologische Produktion in der EU anhand mehrerer Standards definiert worden, die von einschlägigen Verbänden in den verschiedenen Mitgliedstaaten festgelegt worden waren. Mit dem EU-weiten Rechtsrahmen wurde in erster Linie das Ziel verfolgt, die Interessen der Verbraucher besser zu schützen, einen fairen Wettbewerb zwischen den Erzeugern zu gewährleisten und den zollrechtlich freien Verkehr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in der EU zu erleichtern.

4. Es gibt keine wissenschaftliche Methode, mit der sich feststellen lässt, ob ein Erzeugnis ökologisch/biologisch ist oder nicht. Ob "das Vertrauen der Verbraucher in als ökologisch/biologisch gekennzeichnete Erzeugnisse"<sup>3</sup> gewahrt und gerechtfertigt werden kann, hängt davon ab, inwieweit es gelingt, mit dem Kontroll- und Zertifizierungssystem die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass Unternehmer die einschlägigen Standards nicht befolgen.

#### ***Die Kontrollsysteme der EU für ökologische/biologische Erzeugnisse***

5. Mit dem EU-Logo (siehe **Abbildung 1**) werden Erzeugnisse gekennzeichnet, die gemäß den einschlägigen EU-Standards hergestellt werden und einem Kontroll- und Zertifizierungssystem unterliegen. Bei mit diesem Logo gekennzeichneten verarbeiteten Erzeugnissen stammen mindestens 95 % der Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs aus ökologischer/biologischer Produktion. Im selben Sichtfeld wie das neue Bio-Logo der EU befinden sich die Codenummer der Kontrollstelle sowie eine Angabe darüber, ob die in dem Erzeugnis enthaltenen landwirtschaftlichen Rohstoffe innerhalb oder außerhalb der EU angebaut wurden (oder beides).

---

<sup>3</sup> Erwägungsgrund 3 der 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. 2092/91 (ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1).

### Abbildung 1 – Das EU-Bio-Logo



*Quelle:* Verordnung (EU) Nr. 271/2010 der Kommission vom 24. März 2010.

6. Die einzelnen Unternehmer wenden auf den verschiedenen Stufen der Lieferkette ihre eigenen Verfahren für ökologische/biologische Erzeugnisse an – von einfachen Kontrollen bis hin zu sehr komplexen Prozessen. Diese Verfahren bilden die Grundlage dafür, dass die Erzeugnisse, die letztlich mit dem EU-Logo als ökologisch/biologisch gekennzeichnet werden, auch tatsächlich den Standards entsprechen.

7. Die EU hat ein Kontrollsystem eingerichtet, das bei den einzelnen Unternehmern Kontrollen vorsieht, die von entsprechenden Stellen durchgeführt werden. Zu diesen Kontrollen zählen Vor-Ort-Inspektionen der Herstellungs- und Verarbeitungsräume, Überprüfungen der Buchführung und die Probenahme von Enderzeugnissen, geernteten Erzeugnissen, Blättern oder Boden zur Überprüfung auf nicht zugelassene Stoffe. Die Kontrollstellen sind ein zentrales Element aller Kontroll- und Zertifizierungssysteme für ökologische/biologische Erzeugnisse. Die Unternehmer tragen die Kosten für die von den Kontrollstellen ausgestellten Bescheinigungen.

8. In der EU hergestellte Erzeugnisse unterliegen anderen Kontrollsystemen als eingeführte Erzeugnisse. Bei all diesen Systemen spielt die Kommission eine zentrale Rolle, indem sie die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten überwacht und die den verschiedenen Einfuhrregelungen unterliegenden Akteure beaufsichtigt.

### Kontrollsystem für in der EU hergestellte Erzeugnisse

9. Die EU-Mitgliedstaaten können wählen, ob sie private oder öffentliche Kontroll- und Zertifizierungssysteme oder eine Mischung aus beidem einrichten. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat private Kontrollstellen zugelassen. Fünf Mitgliedstaaten haben



## Kontrollsystem für in die EU eingeführte Erzeugnisse

### Als gleichwertig anerkannte Drittländer

12. Die EU hat bei mehreren Ländern die Produktionsvorschriften und Kontrollsysteme für ökologische/biologische Erzeugnisse als gleichwertig anerkannt. Den zuständigen Behörden in anerkannten Drittländern obliegt es, sicherzustellen, dass die Herstellung ökologischer/biologischer Erzeugnisse und die Kontrolle der Unternehmer gemäß den Standards des betreffenden Landes erfolgen. Die Kommission ist berechtigt, amtliche Kontrollen durchzuführen, um die Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften und Systeme des Drittlands mit den EU-Vorschriften zu überprüfen.

### Als gleichwertig anerkannte Kontrollstellen

13. Erzeugnisse, die aus Ländern eingeführt werden, die weder zu den anerkannten Drittländern noch zu den EFTA-Ländern<sup>5</sup> zählen, müssen gemäß Standards hergestellt und kontrolliert werden, die denen der EU-Vorschriften gleichwertig sind. Zu diesem Zweck erteilt die Kommission privaten Kontrollstellen oder öffentlichen Kontrollbehörden, die ökologisch/biologisch wirtschaftende Unternehmer außerhalb der EU zertifizieren, eine Zulassung. Diese Kontrollstellen bzw. -behörden werden im vorliegenden Bericht als "anerkannte Kontrollstellen" bezeichnet.

14. Für die anerkannten Kontrollstellen fungiert die Kommission als zuständige Behörde, d. h., sie ist nicht nur für die Zulassung dieser Kontrollstellen, sondern auch für ihre Überwachung und erforderlichenfalls für den Entzug der Zulassung zuständig. Die Kommission überwacht diese Kontrollstellen, indem sie ihre Jahresberichte und die Bewertungsberichte ihrer Akkreditierungsstelle überprüft. Darüber hinaus kann sie Prüfbesuche durchführen, um die Leistung der Kontrollstellen zu untersuchen.

---

<sup>5</sup> Die einzigen EFTA-Länder, die die EU-Rechtsvorschriften für ökologische/biologische Erzeugnisse anwenden, sind Norwegen und Island. Ihre Beziehungen zur EU werden durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) geregelt, und die ökologische/biologische Produktion fällt in den Geltungsbereich dieses Abkommens. Daher können ökologische/biologische Erzeugnisse aus Norwegen und Island innerhalb der EU frei verkehren.

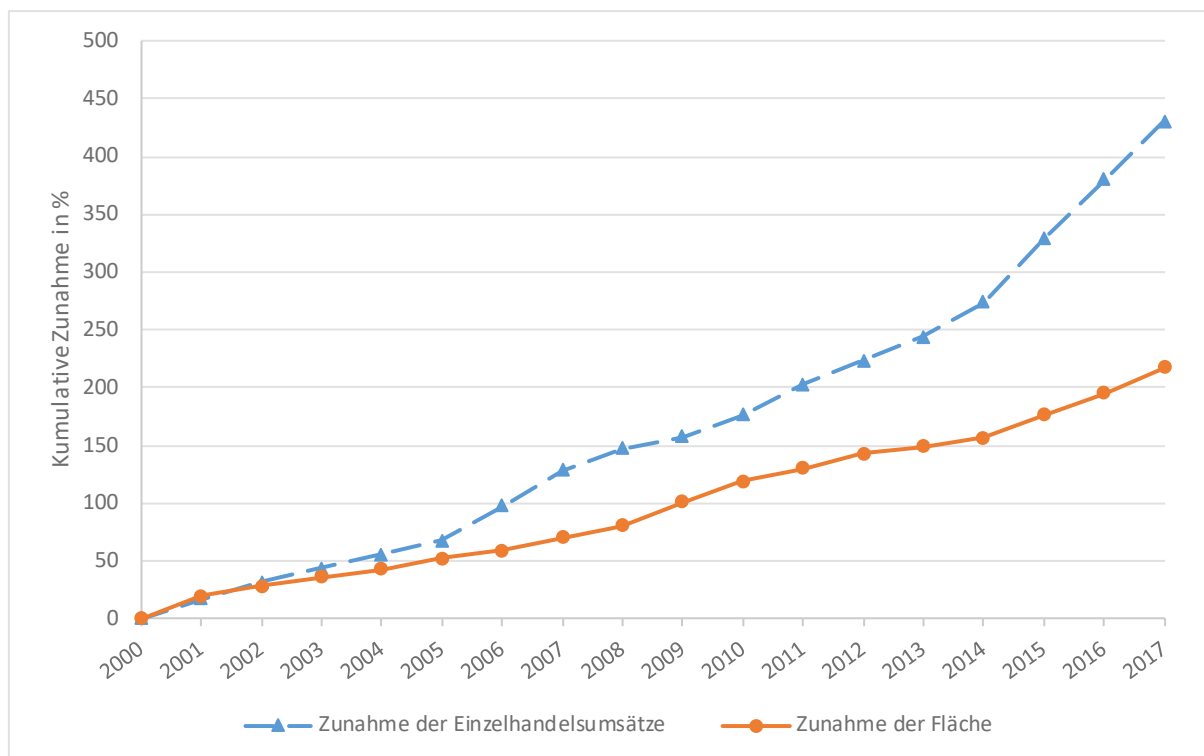
***Ein rasch wachsender Markt***

15. Der ökologische/biologische Sektor der EU hat in den vergangenen Jahren – sowohl im Hinblick auf die genutzte landwirtschaftliche Fläche als auch die Anzahl der Unternehmer und den Marktanteil – eine rasche Entwicklung verzeichnet. Die für den ökologischen/biologischen Landbau genutzte landwirtschaftliche Fläche in der EU stieg von insgesamt 9,1 Millionen Hektar im Jahr 2010 auf 12 Millionen Hektar im Jahr 2016 und nahm damit um 33 % zu. Im Jahr 2016 betrug der Anteil der für die ökologische/biologische Produktion genutzten landwirtschaftlichen Fläche 6,7 %. Im selben Zeitraum stiegen die mit ökologischen/biologischen Erzeugnissen erzielten Einzelhandelsumsätze von 18,1 Milliarden Euro auf 30,7 Milliarden Euro, d. h. um 69 %<sup>6</sup> (siehe ***Abbildung 3***).

---

<sup>6</sup> <https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html>.

**Abbildung 3 – Europa: kumulative Zunahme der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche und der Einzelhandelsumsätze im ökologischen/biologischen Sektor zwischen 2000 und 2017**



*Quelle:* Erhebungen des FiBL und der AMI (2006-2018): Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), Frick, Schweiz.

16. Zu den ökologischen/biologischen Erzeugnissen, die aus Nicht-EU-Ländern eingeführt wurden, liegt keine konsolidierte Statistik vor. Einige Mitgliedstaaten legen Daten zum Marktanteil eingeführter ökologischer/biologischer Erzeugnisse vor. Beispielsweise stammten in Frankreich, dem zweitgrößten Markt der EU, im Jahr 2017 etwa 15 % aller in dem Land verbrauchten ökologischen/biologischen Erzeugnisse aus Nicht-EU-Ländern<sup>7</sup>.

17. Angesichts des wachsenden globalen Handels mit ökologischen/biologischen Erzeugnissen werden sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU hergestellte Lebensmittel über lange Strecken transportiert. "Ökologisch/biologisch" ist nicht gleichbedeutend mit

<sup>7</sup> <http://www.agencebio.org/le-marche-de-la-bio-en-france>.

"lokal", auch wenn in der neuen Verordnung über die ökologische/biologische Produktion vorgesehen ist, "kurze Vertriebskanäle und die Produktion vor Ort" zu fördern<sup>8</sup>.

18. Für ökologische/biologische Erzeugnisse zahlen die Verbraucher mehr – mitunter sogar deutlich mehr – als für konventionelle Erzeugnisse. Der Preisunterschied ist sowohl auf die Nachfrage der Verbraucher als auch auf Unterschiede bei den Verarbeitungs- und Vertriebskosten zurückzuführen. Je nach Studie und Lebensmittelerzeugnis fallen die festgestellten Preisaufschläge sehr unterschiedlich aus, und nur ein Teil des Preisaufschlags kommt den Erzeugern zugute.

### ***Finanzielle Unterstützung für die ökologische/biologische Produktion in der EU***

19. Biologisch/ökologisch wirtschaftende Betriebsinhaber in der EU erhalten im Rahmen der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eine spezifische finanzielle Unterstützung. Damit wird die Unterstützung ergänzt, die alle Betriebsinhaber in der EU erhalten (insbesondere Zahlungen im Rahmen der Basisprämienregelung/Regelung für die einheitliche Flächenzahlung sowie Ökologisierungszahlungen, auf die biologisch/ökologisch wirtschaftende Betriebsinhaber automatisch Anspruch haben). Diese spezifische Zahlung, die an ökologisch/biologisch wirtschaftende Betriebsinhaber geleistet wird, setzt sich aus EU- und nationalen Fördermitteln zusammen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch ausfallen und je Hektar gezahlt werden. Zwischen 2015 und 2018 beliefen sich die EU-Beihilfen auf durchschnittlich 700 Millionen Euro pro Jahr.

### ***Der EU-Rechtsrahmen für die ökologische/biologische Produktion***

20. Der derzeitige Rechtsrahmen wird durch die Verordnung des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen<sup>9</sup> aus dem Jahr 2007 geregelt. Die Verordnung bezieht sich auf alle Stufen der Lieferkette für ökologische/biologische Erzeugnisse, wie z. B. Landbau und Aquakultur,

---

<sup>8</sup> Erwägungsgrund 17 der Verordnung (EU) 2018/848.

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates.



Lebensmittelverarbeitung, Vertrieb und Einzelhandelstätigkeiten<sup>10</sup>. Ausführlichere Bestimmungen sind in zwei Durchführungsverordnungen festgelegt<sup>11</sup>.

21. Im März 2014 legte die Kommission einen neuen Aktionsplan für die ökologische Erzeugung in der EU und einen Legislativvorschlag für neue Vorschriften für den ökologischen/biologischen Sektor vor. Die neue Verordnung über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen<sup>12</sup> wurde im Juni 2018 veröffentlicht. Die neuen Vorschriften gelten ab 1. Januar 2021. Bis dahin wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten und einschlägigen Interessenträgern zusammenarbeiten, um delegierte Rechtsakte und Durchführungsverordnungen fertigzustellen und zu veröffentlichen.

22. Ökologische/biologische Lebensmittel müssen nicht nur den spezifischen Rechtsvorschriften für die ökologische/biologische Produktion, sondern auch dem allgemeinen Lebensmittelrecht entsprechen<sup>13</sup>. Die ökologische/biologische Produktion fällt

---

<sup>10</sup> ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1.

<sup>11</sup> 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 Kontrolle (ABl. L 250 vom 18.9.2008, S. 1).

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 Drittländern (ABl. L 334 vom 12.12.2008, S. 25).

<sup>12</sup> Verordnung (EU) 2018/848.

<sup>13</sup> 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).

in den Geltungsbereich der Verordnung über amtliche Kontrollen<sup>14</sup>, die vor Kurzem geändert wurde<sup>15</sup>. Die meisten Artikel dieser neuen Verordnung gelten ab dem 14. Dezember 2019.

23. Die EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen überwachen die Gehalte an Pestizidrückständen in Lebensmittelproben und übermitteln die Kontrollergebnisse an die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). In einem jüngst veröffentlichten Bericht<sup>16</sup>, der sich auf Proben aus den Jahren 2013, 2014 und 2015 bezog, kam die EFSA zu dem Schluss, dass insgesamt 44 % der Proben von konventionell erzeugten Lebensmitteln quantifizierbare Rückstände eines oder mehrerer Pestizide enthielten, während messbare Pestizidrückstände in Proben von ökologischen/biologischen Lebensmitteln siebenmal weniger häufig enthalten waren (in 6,5 % der Proben von ökologischen/biologischen Lebensmitteln; siehe auch **Ziffern 46-47)**. Der Hof hat kürzlich einen Sonderbericht über die Politik der EU zur Lebensmittelsicherheit<sup>17</sup> veröffentlicht, dessen Schwerpunkt auf chemischen Gefahren lag.

---

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) (ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1).

<sup>16</sup> *Monitoring data on pesticide residues in food: results on organic versus conventionally produced food* – EFSA (<http://www.efsa.europa.eu/publications>).

<sup>17</sup> Sonderbericht Nr. 02/2019 "Chemische Gefahren in unseren Lebensmitteln: Politik der EU zur Lebensmittelsicherheit schützt uns, steht jedoch vor Herausforderungen".

## **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

24. Auf Grundlage der Ergebnisse des im Jahr 2012 veröffentlichten Sonderberichts des Hofes stufte die Kommission bei ihrer eigenen Evaluierung das mit dem Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse verbundene Risiko herauf. Insbesondere bewertete die Kommission das mit dem Kontrollsystem für eingeführte Erzeugnisse verbundene Reputationsrisiko als "kritisch". In den Jahren 2013 und 2014 wurde dieses Risikoniveau schrittweise gesenkt. Um zu ermitteln, ob die Kommission die festgestellten Schwachstellen behoben hatte, und um vor der vollständigen Festlegung des neuen Rechtsrahmens (siehe **Ziffer 21**) Empfehlungen auszusprechen, beschloss der Hof, seine Prüfung weiterzuverfolgen und dabei ausführlicher auf die Einfuhrregelungen für ökologische/biologische Erzeugnisse einzugehen. In diesem Zusammenhang lautete die Hauptprüfungsfrage: "Ist ein größeres Vertrauen der Verbraucher in die Kontrollsysteme für ökologische/biologische Erzeugnisse mittlerweile gerechtfertigt?".

25. Zur Beantwortung dieser Hauptfrage ging der Hof erstens der Frage nach, ob das Kontrollsystem für in der EU hergestellte ökologische/biologische Erzeugnisse den Verbrauchern nun eine größere Sicherheit bietet. Das Hauptaugenmerk des Hofes lag auf den von der Kommission und den Mitgliedstaaten seit 2012 eingeführten Verbesserungen. Insbesondere untersuchte der Hof die Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch die Kommission, die Überwachung der Kontrollstellen durch die Mitgliedstaaten sowie den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Stellen und Behörden.

26. Zweitens ging der Hof der Frage nach, ob das Kontrollsystem für in die EU eingeführte ökologische/biologische Erzeugnisse den Verbrauchern nun eine größere Sicherheit bietet. Dazu untersuchte der Hof die beiden derzeit für ökologische/biologische Erzeugnisse geltenden Einfuhrregelungen und die Verfahren der Kommission und analysierte, wie die Kommission ihre Überwachungsaufgaben wahrnahm.

27. Drittens verfolgte der Hof seinen Bericht aus dem Jahr 2012 weiter, indem er einen Rückverfolgbarkeitstest zu ökologischen/biologischen Lebensmitteln durchführte, dessen Ergebnisse im letzten Abschnitt vorgestellt werden.

28. Der Hof führte seine Prüfung zwischen Dezember 2017 und Juli 2018 durch und erlangte Prüfungsnachweise aus den folgenden Quellen:

- Aktenprüfungen und Befragungen von Mitarbeitern aus zwei Generaldirektionen der Europäischen Kommission: GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) und GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE);
- Aktenprüfungen und Videokonferenzen mit Vertretern der sechs Mitgliedstaaten, die der Hof für den Sonderbericht Nr. 9/2012 besucht hatte: Deutschland (Nordrhein-Westfalen), Irland, Spanien (Andalusien), Frankreich, Italien (Emilia Romagna) und Vereinigtes Königreich (England);
- Prüfbesuche in zwei Mitgliedstaaten: Bulgarien (wo die Zahl der ökologisch/biologisch wirtschaftenden Betriebsinhaber in den vergangenen Jahren rasch gestiegen ist) und Tschechien (wo eine große Fläche ökologisch/biologisch bewirtschaftet wird);
- Aktenprüfung zum Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse in Norwegen in enger Zusammenarbeit mit der EFTA<sup>18</sup>-Überwachungsbehörde;
- Teilnahme an zwei Prüfbesuchen der GD SANTE bei Drittland-Kontrollstellen in Mexiko und der Ukraine;
- Konsultationssitzungen zum Kontrollsystem der EU für ökologische/biologische Erzeugnisse mit einschlägigen Interessenträgern, darunter die Internationale Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen (IFOAM), das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) und der *European Organic Certifiers Council* (EOCC);
- Durchsicht einschlägiger Studien im Zusammenhang mit dem Prüfungsthema.

---

<sup>18</sup> Europäische Freihandelsassoziation – zwischenstaatliche Organisation der Länder Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz.

## **BEMERKUNGEN**

### ***Die Überwachung des Kontrollsystems für in der EU hergestellte ökologische/biologische Erzeugnisse hat sich verbessert***

29. Die Überwachung des Kontrollsystems für ökologische/biologische Erzeugnisse der EU ist von großer Bedeutung, da die überwiegende Mehrheit der in der EU verbrauchten ökologischen/biologischen Erzeugnisse auch in der EU hergestellt wird (siehe beispielsweise **Ziffer 16**). Vor dem Hintergrund der im Sonderbericht Nr. 9/2012 ausgesprochenen Empfehlungen erwartete der Hof, dass die Kommission ihre Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten verstärkt haben würde und dass die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten ihre Aufsicht über die Kontrollstellen stärker wahrgenommen haben würden. Dies umfasst auch eine Harmonisierung der Definition der verschiedenen Arten von Regelverletzungen und diesbezüglichen Durchsetzungsmaßnahmen. In den folgenden Abschnitten stellt der Hof das Ergebnis seiner Weiterverfolgung dieser Empfehlungen vor.

### **Die Überwachung der Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten durch die Kommission hat sich verbessert**

30. In seinem Sonderbericht Nr. 9/2012 empfahl der Hof der Kommission, ihre Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch Prüfbesuche sowie die Zusammenstellung und Auswertung der erforderlichen Daten und Informationen zu verstärken (siehe auch den **Anhang**).

31. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts im Jahr 2012 hatte die Kommission seit 2004 in den Mitgliedstaaten keine Prüfungen zum ökologischen/biologischen Landbau mehr durchgeführt. Nach der Veröffentlichung des Berichts des Hofes nahm die Kommission ihre Prüfbesuche in die Mitgliedstaaten wieder auf. Zwischen 2012 und Ende 2018 führte die GD SANTE 63 Prüfungen zum ökologischen/biologischen Landbau durch, von denen 28 in

den EU-Mitgliedstaaten stattfanden (siehe **Tabelle 1**)<sup>19</sup>. Im Jahr 2015 veröffentlichte die Kommission (GD SANTE) einen zusammenfassenden Bericht über die 14 in den Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen, die sie bis Ende 2014 abgeschlossen hatte<sup>20</sup>.

**Tabelle 1 – Von der GD SANTE zwischen 2012 und 2018 in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführte Prüfungen zum ökologischen/biologischen Landbau (Stand vom 10.12.2018)**

Art der Prüfung	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mitgliedstaaten	Polen Portugal	Griechenland Spanien Frankreich Deutschland Vereinigtes Königreich Italien Rumänien	Niederlande Malta Tschechien Finnland Slowakei	Bulgarien Litauen Schweden Dänemark	Irland Lettland Ungarn	Österreich Belgien Slowenien	Italien* Rumänien (zwei Prüfbesuche)* Slowakei

\* Noch keine Prüfberichte verfügbar.

32. Insgesamt stellte die Kommission fest, dass die Kontrollsysteme in den meisten Mitgliedstaaten trotz einiger Schwachstellen bei der Überwachung der Kontrollstellen und bei einzelnen Inspektionen gut organisiert waren.

33. Der Hof untersuchte die Methodik, Berichte und Folgeverfahren der Kommission. Er konnte bestätigen, dass mit den Prüfungen die relevanten Themen abgedeckt wurden, der Prüfungsprozess angemessen dokumentiert war und die Prüfungsfeststellungen weiterverfolgt wurden. Ferner unternahm der Hof zwei Prüfbesuche in Mitgliedstaaten, die von der Kommission in den Jahren 2014 und 2015 überprüft worden waren (Tschechien und Bulgarien), und bestätigte die Relevanz der Feststellungen der Kommission. Die Prüfberichte der Kommission werden auf der Website der GD SANTE veröffentlicht<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Darüber hinaus führte die Kommission fünf Prüfungen durch, deren Schwerpunkt auf Kontrollen zu Pestizidrückständen in der ökologischen/biologischen Produktion lag (in Deutschland, Polen und im Vereinigten Königreich im Jahr 2015 und in Finnland und Spanien im Jahr 2016).

<sup>20</sup> Überblickbericht. Ökologische Erzeugung – Mitgliedstaaten. DG(SANTE) 2015-8950 – MR.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/index.cfm](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm).

34. Falls die EU-Rechtsvorschriften für die ökologische/biologische Produktion nicht ordnungsgemäß angewandt wurden, hat die Kommission die Möglichkeit, den Mitgliedstaaten in einer Vorstufe zum Vertragsverletzungsverfahren (sogenannte EU-Pilot-Verfahren) Mahnschreiben zu übermitteln, oder ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. EU-Pilot-Untersuchungen sind nützliche Instrumente, um mit den Mitgliedstaaten in einen Dialog zu treten. Seit 2012 hat die Kommission 41 Mahnschreiben an 22 verschiedene Mitgliedstaaten versandt<sup>22</sup>. Diese EU-Pilot-Verfahren dauerten zwar durchschnittlich neun Monate, jedoch konnte die Kommission dadurch langwierigere Vertragsverletzungsverfahren vermeiden.

35. Die Kommission macht sich auch die Sitzungen des Ausschusses für ökologische/biologische Produktion (COP) zunutze, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und fünf- bis siebenmal jährlich zusammentritt. Norwegen, die Schweiz und Island nehmen als Beobachter teil. Ein wiederkehrendes Diskussionsthema in diesen Sitzungen ist die Weiterverfolgung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsvorwürfen. Schließlich hat die Kommission Initiativen zur Koordinierung mit und Schulung von zuständigen Behörden und Kontrollstellen, Betrugsbekämpfungsbehörden und Organisationen des Privatsektors eingeleitet.

### **Viele Schwachstellen bei der Überwachung der Kontrollstellen durch die Mitgliedstaaten wurden behoben**

#### Verfahren für die Zulassung und Überwachung der Kontrollstellen

36. In seinem Sonderbericht Nr. 9/2012 empfahl der Hof den zuständigen Behörden, angemessene, dokumentierte Verfahren für die Zulassung und Überwachung der Kontrollstellen anzuwenden (siehe auch den **Anhang**). Im Zuge seiner Follow-up-Prüfung stellte der Hof fest, dass sich die Situation gebessert hatte, wenngleich es weiterhin einige Schwachstellen gab.

---

<sup>22</sup> 21 Mahnschreiben bezogen sich auf dasselbe Thema (verspätete Mitteilungen im OFIS) und wurden zusammen behandelt.

37. Im Jahr 2013 änderte die Europäische Kommission die Verordnung (EG) Nr. 889/2008<sup>23</sup>. Dadurch führte sie den Rechtsrahmen für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten näher aus und unterstützte sie somit dabei, diese Empfehlung umzusetzen. Beispielsweise ist aufgeführt, welche Art von Überwachungstätigkeiten die zuständigen Behörden bei den Kontrollstellen durchzuführen haben, und es ist festgelegt, dass die zuständigen Behörden eine jährliche Inspektion der Kontrollstellen veranlassen müssen<sup>24</sup>.

38. Die zuständigen Behörden der sechs Mitgliedstaaten, für die der Hof seine letzte Prüfung weiterverfolgte, haben Maßnahmen ergriffen, um die meisten der festgestellten Schwachstellen zu beheben. Beispiele hierfür sind:

- Änderungen des Rechtsrahmens (Deutschland, Spanien und Italien);
- verbesserte Koordinierung mit den Akkreditierungsstellen (Irland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Deutschland);
- verbesserte Verfahren und Leitlinien für die Überwachung der Kontrollstellen (Irland, Spanien, Frankreich und Vereinigtes Königreich);
- die zuständigen Behörden überprüfen nun, ob die Kontrollstellen über Verfahren zur Risikoanalyse verfügen, die bei den Inspektionen von Unternehmen und der Stellenrotation bei Inspektoren zum Einsatz kommen.

39. Einige dieser Änderungen wurden erst kürzlich vorgenommen, und ihre vollständige Umsetzung wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen wurde im Zuge der Prüfung vom Hof nicht vor Ort überprüft.

---

<sup>23</sup> Mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 392/2013 der Kommission wurde die Verordnung (EG) Nr. 889/2008 um ein Kapitel 9 über die Überwachung durch zuständige Behörden ergänzt.

<sup>24</sup> Artikel 92c und Artikel 92e.



40. Trotz der genannten Verbesserungen ermittelte der Hof im Zusammenhang mit seinen früheren Feststellungen eine Reihe von Schwachstellen in diesen Mitgliedstaaten. Beispiele:

- In Italien führten die beiden vom Hof überprüften Kontrollstellen viele Inspektionsbesuche gegen Ende des Jahres durch, d. h. zu einem Zeitpunkt, zu dem diese Besuche weniger wirksam sind, zumindest bei Pflanzenerzeugern.
- Die Behörden der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die aktualisierten Verzeichnisse der Unternehmer und ihrer Öko-/Bio-Zertifikate im Internet zu veröffentlichen<sup>25</sup>. In Frankreich werden diese Informationen von einigen Kontrollstellen nicht im Internet zur Verfügung gestellt, was die Transparenz mindert und die Durchführung von Rückverfolgbarkeitstests verlangsamt.
- Die Kontrollen der zuständigen Behörde in Spanien (Andalusien) sind unzureichend dokumentiert.

41. In den Jahren 2014 und 2015 führte die Europäische Kommission für Tschechien und Bulgarien eine Prüfung durch. Der Hof stattete diesen beiden Mitgliedstaaten ebenfalls einen Besuch ab und stellte fest, dass sie Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Kontrollsysteme ergriffen hatten. In Bulgarien stellte der Hof jedoch fest, dass bei der Überwachung der Kontrollstellen nach wie vor Schwachstellen bestanden:

- Während ihrer jährlichen Inspektion stellte die zuständige Behörde einige Schwachstellen nicht fest (siehe auch **Ziffer 45** und **Kasten 1**).
- Bei den beiden vom Hof besuchten Kontrollstellen lagen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Auswahl der Unternehmer, deren Erzeugnisse auf nicht zugelassene Stoffe untersucht werden sollten, wie in der Verordnung vorgesehen risikobasiert erfolgte.

---

<sup>25</sup> Artikel 92b der Verordnung (EG) Nr. 889/2008.

### Regelverletzungen durch die Unternehmer und diesbezügliche Durchsetzungsmaßnahmen

42. Im Sonderbericht Nr. 9/2012 stellte der Hof fest, dass es Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und sogar innerhalb der einzelnen Kontrollstellen gab, was die Verhängung von Sanktionen aufgrund der Nichteinhaltung der Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion betraf<sup>26</sup>. Der Hof empfahl, eine Harmonisierung der Sanktionen anzustreben. Im Zuge seiner Follow-up-Prüfung stellte der Hof fest, dass sich die Harmonisierung innerhalb der Kontrollstellen und Mitgliedstaaten, nicht jedoch innerhalb der EU, deutlich verbessert hatte.

43. Seit 2013<sup>27</sup> sind die zuständigen Behörden verpflichtet, einen Katalog mit den verschiedenen Arten von Regelverletzungen zu erstellen und den Kontrollstellen zu übermitteln, damit dieser angewandt werden kann. Eine rechtliche Verpflichtung zur Erstellung eines EU-weiten harmonisierten Katalogs von Durchsetzungsmaßnahmen (einschließlich Sanktionen) besteht zwar nicht, die Kommission arbeitet jedoch seit Kurzem mit den Mitgliedstaaten darauf hin. Die Kommission hat ermittelt, welche Arten von ernsten Regelverletzungen innerhalb des Kontrollsystems für ökologische/biologische Erzeugnisse am häufigsten auftreten, und sammelt Informationen über die diesbezüglichen Durchsetzungsmaßnahmen.

44. Alle acht Mitgliedstaaten, die der Hof im Zuge dieser Prüfung besuchte oder einer Weiterverfolgung unterzog, verfügen mittlerweile über einen Katalog mit den verschiedenen Arten von Regelverletzungen und diesbezüglichen Durchsetzungsmaßnahmen<sup>28</sup>, was einen sinnvollen Schritt in Richtung einer besseren Klarstellung und Harmonisierung darstellt.

---

<sup>26</sup> Ziffern 35-37 des Sonderberichts Nr. 9/2012.

<sup>27</sup> Mit der Verordnung (EU) Nr. 392/2013 wurde die Verordnung (EG) Nr. 889/2008 um Artikel 92d ergänzt.

<sup>28</sup> Gemäß der Verordnung muss der Katalog zumindest die Regelverletzungen enthalten, durch die der ökologische/biologische Status von Erzeugnissen beeinträchtigt wird, sowie die diesbezüglichen Sanktionen. In einigen Mitgliedstaaten (Bulgarien, Irland, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich) umfasst der Katalog sogar geringfügige Regelverletzungen, durch die der ökologische/biologische Status des Erzeugnisses nicht beeinträchtigt wird.

45. In Bulgarien sind jedoch weitere Klarstellungen und eine angemessene Überwachung erforderlich. Der Hof stellte fest, dass eine der von ihm besuchten Kontrollstellen beschlossen hatte, bestimmte im Katalog angegebene Durchsetzungsmaßnahmen nicht anzuwenden, und dass keine der beiden Kontrollstellen für das Vorhandensein nicht zugelassener Stoffe die angemessene Maßnahme anwandte. Über diesen Umstand wurde von der zuständigen Behörde im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeiten nicht berichtet.

46. Beschränkungen beim Einsatz von Chemikalien und anderen Stoffen<sup>29</sup> sind eine zentrale Anforderung an die Verfahren der ökologischen/biologischen Produktion. Mittels Rückstandsuntersuchungen können die Kontrollstellen oder die zuständigen Behörden nicht zugelassene Stoffe im Erzeugnis, aber auch in Blättern oder im Boden nachweisen. In seinem Sonderbericht Nr. 9/2012 stellte der Hof fest, dass die EU-Verordnungen keine Mindestanzahl an Laboruntersuchungen vorsehen, die von den Kontrollstellen durchzuführen sind, und dass es kein harmonisiertes Vorgehen in Bezug auf die Maßnahmen gibt, die im Falle des Nachweises nicht zugelassener Stoffe zu ergreifen sind.

47. Seit 2013 ist in den EU-Rechtsvorschriften eine Mindestanzahl für die von den Kontrollstellen zu entnehmenden und zu untersuchenden Proben festgelegt<sup>30</sup>. Gemäß der neuen Verordnung über die ökologische/biologische Produktion<sup>31</sup> sind die zuständigen Behörden oder Kontrollstellen verpflichtet, i) eine Untersuchung durchzuführen, um die Quelle der nicht zugelassenen Stoffe und die Ursache für deren Vorhandensein festzustellen, sowie ii) die betreffenden Erzeugnisse bis zum Vorliegen der Ergebnisse der Untersuchung vorläufig zu verbieten. Bis Ende 2024 hat die Kommission einen Bericht vorzulegen, in dem untersucht wird, ob eine weitere Harmonisierung erforderlich ist.

---

<sup>29</sup> Beispielsweise bestimmte Pflanzenschutzmittel, gentechnisch veränderte Organismen, Düngemittel, Futtermittelzusatzstoffe, Verarbeitungshilfsstoffe oder Reinigungs- und Desinfektionsmittel.

<sup>30</sup> Gemäß Artikel 65 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 entspricht diese Mindestanzahl 5 % der Zahl der Unternehmer, die der Kontrolle der jeweiligen Kontrollstelle unterliegen.

<sup>31</sup> Artikel 29 der Verordnung (EU) 2018/848.

**Der Informationsaustausch hat sich zwar verbessert, könnte jedoch schneller und umfassender sein**

48. In seinem Sonderbericht Nr. 9/2012 gelangte der Hof zu dem Schluss, dass der Informationsaustausch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission und auch zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten noch unzureichend war (siehe auch den Anhang). Der Hof empfahl den Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass alle relevanten Informationen über Verstöße und Unregelmäßigkeiten direkt von den Kontrollstellen an die Zahlstellen fließen und umgekehrt. Zudem empfahl er der Kommission, i) festzulegen, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt die Mitteilungen über Verstöße und Unregelmäßigkeiten erfolgen müssen, ii) geeignete Maßnahmen einzuführen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Berichtspflichten erfüllen, sowie iii) das System zur Übermittlung von Informationen über Verstöße und Unregelmäßigkeiten zu überarbeiten.

49. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Empfehlung des Hofes umzusetzen:

- Die Europäische Kommission führte für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung<sup>32</sup> ein, die Ergebnisse der Inspektionen bezüglich der ökologischen/biologischen Produktion an die Zahlstellen zu übermitteln. Dies ist wichtig, da sich diese Ergebnisse auf die Höhe der EU-Beihilfen eines Betriebsinhabers auswirken können (siehe auch Ziffer 19). Die Mitgliedstaaten/Regionen, die vom Hof im Zuge dieser Prüfung einer Weiterverfolgung unterzogen oder besucht wurden, haben mittlerweile Systeme zum Austausch von Mitteilungen eingerichtet, wenngleich diese Art des Informationsaustauschs in Frankreich nur teilweise umgesetzt wird.

---

<sup>32</sup> Artikel 92 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, in der durch die Verordnung (EU) Nr. 392/2013 geänderten Fassung.

- Im Jahr 2013 führte die Europäische Kommission für die Kontrollstellen die Verpflichtung<sup>33</sup> ein, die zuständigen Behörden unverzüglich über Fälle von Regelverletzungen, durch die der ökologische/biologische Status von Erzeugnissen beeinträchtigt wird, zu unterrichten. Die vom Hof geprüften Mitgliedstaaten hatten Verfahren und in einigen Fällen technische Lösungen entwickelt, um den Austausch von Mitteilungen zwischen den Kontrollstellen und den zuständigen Behörden im Hinblick auf Regelverletzungen zu verbessern. Allerdings werden Mitteilungen nicht immer zeitnah ausgetauscht (siehe Kasten 1).
- Die Europäische Kommission legte zudem fest, dass Mitgliedstaaten, die Unregelmäßigkeiten feststellen, dies der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten über das Online-Tool der Kommission OFIS (Informationssystem für ökologischen Landbau) unverzüglich mitzuteilen haben<sup>34</sup>. Seit der früheren Prüfung des Hofes wurden Mitteilungen von den Mitgliedstaaten zwar schneller übermittelt, der Hof stellte jedoch weiterhin Verzögerungen fest (siehe Kasten 1).
- Sobald eine Mitteilung im OFIS erfasst ist, erwartet die Kommission, dass das benachrichtigte Land die möglichen Ursachen der Unregelmäßigkeit ermittelt und innerhalb von 30 Tagen über das OFIS eine Antwort erteilt<sup>35</sup>. Seit der früheren Prüfung des Hofes haben sich die Antwortzeiten verkürzt. Im Jahr 2017 gingen 85 % der Antworten rechtzeitig ein (2016: 60 %).

---

<sup>33</sup> Artikel 92 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, in der durch die Verordnung (EU) Nr. 392/2013 geänderten Fassung.

<sup>34</sup> Unregelmäßigkeiten bei Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten (Artikel 92a Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, in der durch die Verordnung (EU) Nr. 392/2013 geänderten Fassung) sowie bei Erzeugnissen aus dem betreffenden Mitgliedstaat, sofern diese Unregelmäßigkeiten Auswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat haben (Artikel 92a der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, in der durch die Verordnung (EU) 2018/1584 geänderten Fassung).

<sup>35</sup> Artikel 92a Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, in der durch die Verordnung (EU) Nr. 392/2013 geänderten Fassung.

- Seit 2013 müssen die Mitgliedstaaten verpflichtende Informationen über den ökologischen/biologischen Sektor und diesbezügliche Kontrollen in die jährlichen Lebensmittelsicherheitsberichte aufnehmen, die sie der Kommission übermitteln<sup>36</sup>. In den meisten vom Hof analysierten Berichten ist die ökologische/biologische Produktion eigens aufgeführt. Die aktuelle Analyse des Hofes bestätigt jedoch, dass einige der bereits zuvor von ihm ermittelten Schwachstellen<sup>37</sup> weiterhin vorhanden sind (siehe **Kasten 1**).

#### **Kasten 1 – Mitteilungen erfolgen mitunter langsam und unvollständig**

##### Mitteilungen zu Regelverletzungen

Der Hof stellte fest, dass einige Kontrollstellen in Bulgarien die zuständige Behörde über bestimmte Arten von Regelverletzungen lediglich im Rahmen ihrer jährlichen Berichterstattung informierten. Dies wurde von der zuständigen Behörde im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeiten nicht erkannt. In Tschechien stellte der Hof fest, dass die Kontrollstellen im Jahr 2016 durchschnittlich 33 Tage und im Jahr 2017 durchschnittlich 55 Tage benötigten, um der zuständigen Behörde eine Regelverletzung zu melden, durch die der ökologische/biologische Status eines Erzeugnisses beeinträchtigt wurde.

##### Mitteilungen über das OFIS

Bis die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats nach der Aufdeckung einer Regelverletzung eine entsprechende Mitteilung über das OFIS versandte, vergingen durchschnittlich 38 Kalendertage, obwohl in der Verordnung vorgeschrieben ist, dass Mitteilungen unverzüglich zu erfolgen haben. In der Zwischenzeit können Erzeugnisse aus derselben Charge in der EU weiterhin als ökologisch/biologisch in Verkehr gebracht werden.

In Bulgarien machten die Kontrollstellen in ihren Mitteilungen an die zuständige Behörde keine Angaben über die Herkunft des Erzeugnisses, sodass die zuständige Behörde nicht über die nötigen Informationen verfügte, um zu entscheiden, ob der Verstoß bzw. die Unregelmäßigkeit im OFIS erfasst werden sollte oder nicht.

<sup>36</sup> Artikel 92f sowie Anhänge XIIIb und XIIIc der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, in der durch die Verordnung (EU) Nr. 392/2013 geänderten Fassung.

<sup>37</sup> Ziffer 43 des Sonderberichts Nr. 9/2012.

#### Jährliche Berichterstattung an die Kommission

Die Mitgliedstaaten übermitteln die Berichte über ihre Kontrollaktivitäten nach wie vor zu spät. Im Zeitraum 2014-2016 betrug die Verzögerung bei den vom Hof überprüften Mitgliedstaaten durchschnittlich über vier Monate. Bis Juni 2018 hatten drei Mitgliedstaaten ihre Berichte für 2016 noch nicht vorgelegt.

In einer Vielzahl von Fällen waren die in den Jahresberichten enthaltenen Informationen über das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse nach wie vor unvollständig. In ihrer Bewertung der Jahresberichte von 2016 stellte die Kommission fest, dass 13 der 26 eingegangenen Jahresberichte mittel- bis hochgradige Informationslücken aufwiesen.

#### ***Die Herausforderungen, mit denen die Überwachung des Kontrollsystems für eingeführte ökologische/biologische Erzeugnisse verbunden ist, wurden teilweise bewältigt***

50. Ein relativ kleiner Teil der in der EU verbrauchten ökologischen/biologischen Erzeugnisse stammt aus Einfuhren (siehe beispielsweise Ziffer 16). Aus Nicht-EU-Ländern eingeführte ökologische/biologische Erzeugnisse können auf zwei Arten zertifiziert werden:

- gemäß den nationalen Vorschriften der Länder, deren Grundsätze der ökologischen/biologischen Produktion, Produktionsvorschriften und Kontrollsysteme von der Kommission als gleichwertig mit den in den EU-Verordnungen festgelegten Grundsätzen, Vorschriften und Systemen anerkannt wurden<sup>38</sup> (nachfolgend als **"anerkannte Drittländer"** bezeichnet);
- für andere Länder: durch Kontrollstellen, die von der Kommission für die ökologische/biologische Produktion außerhalb der EU gemäß gleichwertigen Produktionsvorschriften und Kontrollsystemen anerkannt wurden<sup>39</sup> (nachfolgend als **"anerkannte Kontrollstellen"** bezeichnet).

---

<sup>38</sup> Artikel 7 bis 9 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008.

<sup>39</sup> Artikel 10 bis 12 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008.

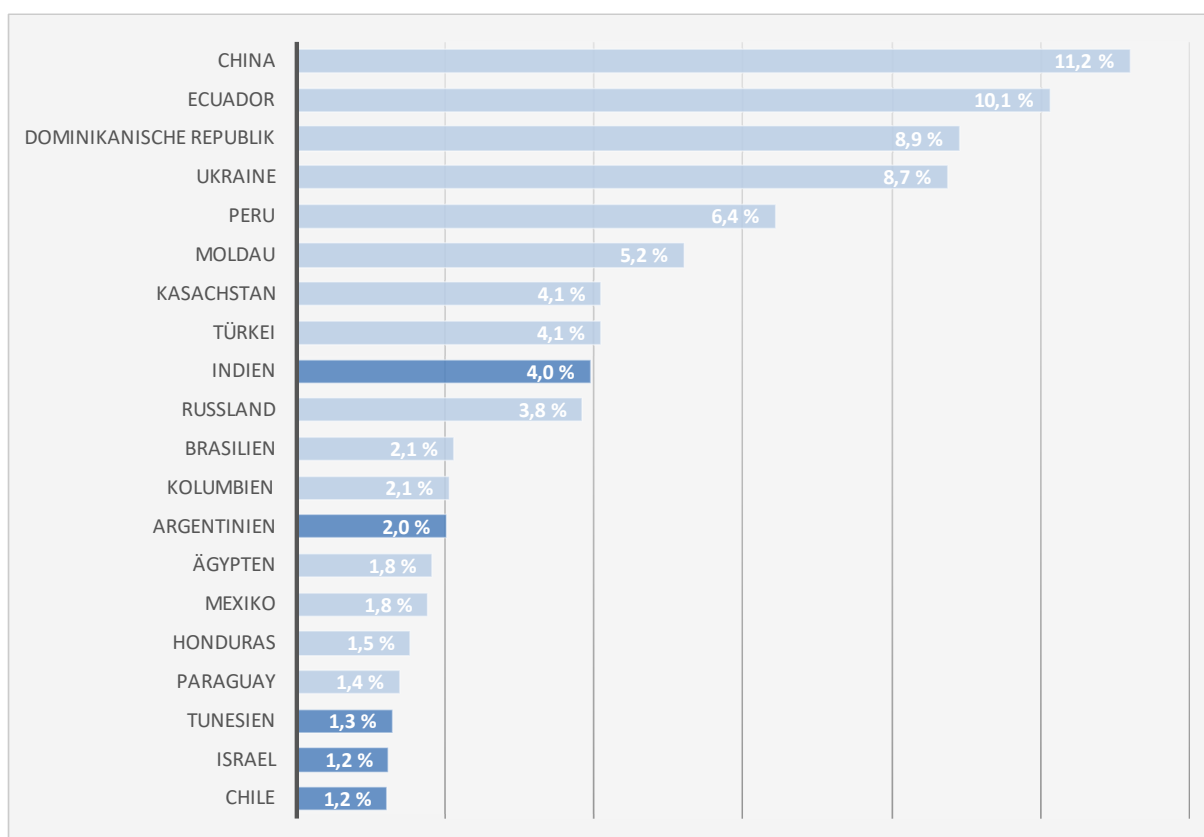
51. Im Jahr 2018 führten 114 Länder ökologische/biologische Erzeugnisse in die EU ein. In

**Abbildung 4** sind die 20 Länder aufgeführt, aus denen die meisten Einfuhren stammen.

Anerkannte Drittländer sind dunkelblau markiert. Rund 87 % der eingeführten

ökologischen/biologischen Erzeugnisse werden von anerkannten Kontrollstellen zertifiziert.

**Abbildung 4 – Aufschlüsselung der 20 Länder\*, aus denen im Jahr 2018 die meisten ökologischen/biologischen Erzeugnisse eingeführt wurden (nach Gewicht)**



*Hinweis:* Anerkannte Drittländer sind dunkelblau markiert.

\* Norwegen und die Schweiz sind nicht in diesem Schaubild aufgeführt, da das integrierte EDV-System für das Veterinärwesen (TRACES) der Kommission keine Angaben über Ausfuhren aus diesen Ländern enthält.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus TRACES (Bescheinigungsstatus = Erklärung vom ersten Empfänger unterzeichnet).



52. Bislang wurden 13 Drittländer als gleichwertig anerkannt<sup>40</sup>, aus denen etwa 13 % der eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnisse stammen. Jedes Land hat mit der Kommission ein Abkommen oder eine Vereinbarung über die Gleichwertigkeit der ökologischen/biologischen Erzeugnisse geschlossen. Seit 2014 gilt für anerkannte Drittländer eine neue Regelung zur Anerkennung, die auf internationalen Handelsabkommen beruht<sup>41</sup>. Die erste Vereinbarung dieser Art wurde im Jahr 2017 mit Chile geschlossen<sup>42</sup> (siehe **Tabelle 2**).

**Tabelle 2 – Übersicht über die Drittländer, die mit der Kommission ein Abkommen über die Gleichwertigkeit der ökologischen/biologischen Erzeugnisse geschlossen haben**

Drittland	Jahr der Aufnahme in das Verzeichnis	Art des Abkommens
Australien	1996	Verwaltungsvereinbarung
Argentinien	1997	Verwaltungsvereinbarung
Israel	1997	Verwaltungsvereinbarung
Schweiz	1997	Kapitel über ökologische/biologische Erzeugnisse innerhalb des Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen
Neuseeland	2002	Verwaltungsvereinbarung
Costa Rica	2003	Verwaltungsvereinbarung
Indien	2006	Verwaltungsvereinbarung
Tunesien	2009	Verwaltungsvereinbarung
Japan	2010	Verwaltungsvereinbarung
Kanada	2011	Verwaltungsvereinbarung
Vereinigte Staaten	2012	Verwaltungsvereinbarung
Südkorea	2015	Verwaltungsvereinbarung
Chile	2017	Handelsabkommen über ökologische/biologische Erzeugnisse

---

<sup>40</sup> Jüngste Änderung in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008: Aufnahme von Chile in das Verzeichnis von Anhang III gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2018/949 der Kommission.

<sup>41</sup> Artikel 47 der Verordnung (EU) 2018/848.

<sup>42</sup> Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Chile über den Handel mit ökologischen/biologischen Erzeugnissen (ABl. L 331 vom 14.12.2017, S. 4).

53. In den folgenden Abschnitten werden die Feststellungen des Hofes zu den folgenden Themen für die einzelnen Einfuhrregelungen vorgestellt:

- Prüfungen der Kommission außerhalb der EU;
- Informationsaustausch;
- Verfahren der Kommission zur Durchsetzung einschlägiger Vorschriften.

Im Anschluss wird die Rolle der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit eingeführten Erzeugnissen behandelt.

**Die Kommission hat mit der Durchführung von Prüfungen außerhalb der EU begonnen, die meisten anerkannten Kontrollstellen wurden bislang jedoch noch nicht geprüft**

54. Im Sonderbericht Nr. 9/2012 empfahl der Hof der Kommission, für eine geeignete Überwachung der Länder zu sorgen, die im Verzeichnis der im Hinblick auf die ökologische/biologische Produktion als gleichwertig anerkannten Länder aufgeführt sind (siehe auch den **Anhang**). Zudem sollte die Kommission die Überwachung der anerkannten Kontrollstellen gewährleisten<sup>43</sup>.

55. Bei der Weiterverfolgung der Maßnahmen, die von der Kommission zur Umsetzung der Empfehlung des Hofes ergriffen wurden, stellte der Hof fest, dass die Kommission seit 2012 Prüfungen außerhalb der EU durchführt (siehe **Ziffer 31**) und dass für diese Prüfungen mittlerweile ein großer Teil ihrer Ressourcen zur Prüfung der ökologischen/biologischen Produktion aufgewandt wird (siehe **Tabelle 3**).

---

<sup>43</sup> Artikel 33 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

**Tabelle 3 – Von der GD SANTE zwischen 2012 und 2018 in Drittländern durchgeführte Prüfungen**

Art der Prüfung	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Als gleichwertig anerkannte Drittländer</b>	Tunesien Indien	Schweiz Israel	Australien Argentinien	Israel Kanada Indien	Costa Rica		
<b>Als gleichwertig anerkannte Kontrollstellen</b>		China (drei verschiedene Kontrollstellen)	Türkei Vietnam	Ukraine und Weißrussland Südafrika Peru Bolivien	Albanien und Kosovo* Ukraine Thailand Peru	Brasilien Indien Ecuador Bolivien Sri Lanka Türkei China	Paraguay Dominikanische Republik Mexiko** Ukraine Kenia

\* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrats und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

\*\* Aktenprüfung am Hauptsitz der Kontrollstellen in der EU.

#### Als gleichwertig anerkannte Kontrollstellen

56. Anerkannte Kontrollstellen haben ihren Hauptsitz häufig in der EU, üben ihre Tätigkeiten aber überall in der Welt aus. Die Überwachung der anerkannten Kontrollstellen gestaltet sich für die Kommission schwierig, da sie sich – anders als im Falle von EU-Mitgliedstaaten oder anerkannten Drittländern – nicht auf die Arbeit einer zuständigen Behörde stützen kann.

57. Ende Juni 2018 waren 57 als gleichwertig anerkannte Kontrollstellen zugelassen. Kontrollstellen können für ein oder mehrere Drittländer anerkannt werden. Mitunter deckt eine einzige Stelle über 50 Länder ab. Dies führt zu einer großen Anzahl an Kombinationen von Kontrollstellen und Ländern, die von der Kommission zugelassen und überwacht werden müssen<sup>44</sup>.

58. Die Kommission begann 2013 damit, als gleichwertig anerkannte Kontrollstellen zu prüfen. Bis Ende 2018 hatte sie 25 Prüfungen dieser Art durchgeführt<sup>45</sup>, die gewöhnlich am

---

<sup>44</sup> In einigen Fällen wendet dieselbe Kontrollstelle in verschiedenen Ländern unterschiedliche Standards an.

<sup>45</sup> Mit diesen Prüfungen wurden 17 der 57 Kontrollstellen erfasst, die Ende Juni 2018 zugelassen waren.

Hauptsitz der jeweiligen Kontrollstelle und in einem der Drittländer, für die diese Kontrollstelle anerkannt ist, stattfanden. Nach Schätzungen des Hofes wird mit den von der Kommission seit 2013 geprüften Kombinationen von Kontrollstellen und Ländern etwa ein Drittel der im Rahmen dieser Regelung eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnisse abgedeckt. Das bedeutet, dass mehrere Jahre vergehen können, bis die Kommission einem bestimmten Land oder einer bestimmten Kontrollstelle einen Besuch abstattet (siehe **Kasten 2**).

#### **Kasten 2 – Geringe Häufigkeit der Prüfungen durch die Kommission**

Im Jahr 2018 prüfte die Kommission eine anerkannte Kontrollstelle, die seit 2013 in der Dominikanischen Republik tätig ist. Im Zuge der Prüfung wurden erhebliche Schwachstellen bei den Zertifizierungstätigkeiten der Kontrollstelle aufgedeckt<sup>46</sup>. Die Dominikanische Republik ist der drittgrößte Exporteur von ökologischen/biologischen Erzeugnissen nach Europa (siehe auch **Abbildung 4**), und rund ein Drittel der aus der Dominikanischen Republik in die EU eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnisse wird von der Kontrollstelle zertifiziert. Es handelte sich um die erste Prüfung dieser Kontrollstelle und den ersten Besuch, den die Kommission der Dominikanischen Republik im Rahmen einer derartigen Prüfung abstattete.

59. Aufgrund von Sicherheitsempfehlungen der zuständigen Dienststellen der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) werden geplante Besuche einiger Länder (beispielsweise Ägypten und Mexiko) mitunter abgesagt oder verschoben. Dies ist zwar verständlich, das Maß an Sicherheit, das die Kommission auf der Grundlage ihrer Überwachungstätigkeiten in diesen Ländern erlangen kann, ist dadurch jedoch begrenzt.

60. Die sich bei den Prüfungen der Kommission ergebenden Feststellungen verdeutlichen, dass eine gründliche und regelmäßige Überwachung der anerkannten Kontrollstellen erforderlich ist. Die Kommission verfolgt ihre Feststellungen zwar weiter, benötigt mitunter jedoch viel Zeit, um die Schwachstellen in den verschiedenen in einem Land tätigen Kontrollstellen zu beheben. In **Kasten 3** ist ein Beispiel aufgeführt.

---

<sup>46</sup> DG(SANTE) 2018-6392 ([http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=3998](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3998)).

### **Kasten 3 – Schwierigkeiten bei der Behebung systemischer Schwachstellen durch die Prüfung von Kontrollstellen**

China ist der größte Exporteur ökologischer/biologischer Erzeugnisse in die EU (siehe auch **Abbildung 4**). Im Jahr 2013 leitete die Kommission Maßnahmen ein, um Schwachstellen im Kontrollsystem für aus China stammende ökologische/biologische Erzeugnisse zu beheben. Sie schrieb alle in China tätigen Kontrollstellen an und empfahl ihnen, zusätzliche Maßnahmen, wie weitere unangekündigte Inspektionen und weitere Stichproben, zu ergreifen und in ihren Jahresberichten über diese Maßnahmen Bericht zu erstatten. Zudem prüfte sie drei Kontrollstellen und strich eine dieser Stellen im Jahr 2014 aus dem Verzeichnis. Im Jahr 2017 prüfte die Kommission eine weitere Kontrollstelle und stellte dabei fest, dass das Produktions- und Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse in China nach wie vor Schwachstellen aufweist. Die Kommission ist sich des Problems bewusst und arbeitet derzeit einen systematischeren Ansatz aus.

61. Sobald die neue Verordnung über die ökologische/biologische Produktion in Kraft tritt (siehe **Ziffer 21**), wird die Gleichwertigkeitsregelung von 2021 bis 2023 schrittweise durch eine Regelung ersetzt, die vorsieht, dass die von den Kontrollstellen angewandten Standards und Kontrollsysteme für ökologische/biologische Erzeugnisse den EU-Vorschriften entsprechen müssen. Durch diesen Compliance-basierten Ansatz dürfte sich die Zeit verkürzen, die zur Vorbereitung von Prüfbesuchen sowie zur Untersuchung von neuen Anträgen und Jahresberichten benötigt wird, da die Kommission nicht mehr bewerten muss, ob die für ökologische/biologische Erzeugnisse angelegten Produktionsstandards und Kontrollsysteme der betreffenden Kontrollstellen gleichwertig sind.

#### Als gleichwertig anerkannte Drittländer

62. Die Überwachung anerkannter Drittländer durch die Kommission hat sich seit der früheren Prüfung des Hofes verbessert. Seit 2012 hat die Kommission 10 Prüfungen zu acht anerkannten Drittländern durchgeführt (siehe **Tabelle 3**), und im Jahr 2014 beteiligte sie sich an einem Peer Review des US-Kontrollsystems. In diesem Zeitraum nicht geprüfte anerkannte Drittländer waren Neuseeland, Japan und Südkorea, aus denen zusammengenommen weniger als 1 % der in die EU eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnisse stammen, sowie Chile, das im Jahr 2017 ein Abkommen mit der EU schloss.

63. Bei den durchgeführten Prüfungen wurden erhebliche Schwachstellen aufgedeckt. Bei der Weiterverfolgung ihrer Prüfungen stellte die Kommission in vielen Fällen fest, dass die betroffenen Länder zur Behebung dieser Schwachstellen Abhilfemaßnahmen ergriffen hatten (siehe **Kasten 4**).

**Kasten 4 – Bei den Prüfungen der Kommission wurden Schwachstellen aufgedeckt, und die Drittländer haben Abhilfemaßnahmen ergriffen**

Die Kommission unterzog Indien zweimal einer Prüfung<sup>47</sup>, wobei sie schwerwiegende Mängel im Hinblick auf die Wirksamkeit der Kontrollstellen und der Überwachung durch die zuständige Behörde feststellte. Daher weigerte sich die Kommission, eingeführte verarbeitete Agrarerzeugnisse weiterhin als gleichwertig zu betrachten, zumal sich die indischen Produktionsvorschriften geändert hatten, und strich eine Kontrollstelle aus dem Verzeichnis der anerkannten indischen Kontrollstellen. Im Februar 2017 bestätigte die Kommission, dass Indien Korrekturmaßnahmen ergriffen hatte, um die festgestellten Schwachstellen zu beheben.

Im Rahmen ihrer Prüfung, die sie im September 2013 in der Schweiz durchführte<sup>48</sup>, ermittelte die Kommission Schwachstellen im Hinblick auf die Überwachung der Kontrollstellen sowie unzureichende Einfuhrkontrollen. In der Folge ergriffen die Schweizer Behörden Maßnahmen, um die aufgezeigten Probleme zu lösen, indem sie ihren Rechtsrahmen änderten und ihre Leitlinien für die Kontrollstellen verbesserten.

64. Für die EFTA-Länder Norwegen<sup>49</sup> und Island führte die Kommission keine Risikoanalyse zum Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse durch. Zudem dauerte es über

---

<sup>47</sup> Indien (2012): [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=3059](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3059); Indien (2015): [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=3641](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3641).

<sup>48</sup> Schweiz (2013): [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=3215](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3215).

<sup>49</sup> Den Daten von Eurostat zufolge ist Norwegen der drittgrößte Exporteur von Lebensmitteln in die EU. Über den Anteil ökologischer/biologischer Lebensmittel liegen keine konkreten Daten vor.

acht Jahre, bis die EU-Verordnungen über die ökologische/biologische Produktion<sup>50</sup> im März 2017 in das EWR-Abkommen<sup>51</sup> aufgenommen wurden. Im Oktober 2018 begleitete die Kommission die EFTA-Überwachungsbehörde erstmals bei einer Prüfung des Kontrollsystems für ökologische/biologische Erzeugnisse in Norwegen<sup>52</sup>.

**Der Informationsaustausch hat sich zwar verbessert, könnte jedoch von der Kommission besser und schneller genutzt werden**

Austausch von Informationen zu Unregelmäßigkeiten

65. Im Jahr 2013 weitete die Kommission das OFIS<sup>53</sup> aus, um einen Austausch von Informationen zu Unregelmäßigkeiten bei eingeführten Erzeugnissen zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten, den anerkannten Drittländern und den anerkannten Kontrollstellen zu ermöglichen. Die Kommission hat Verfahren zur Weiterverfolgung dieser Unregelmäßigkeiten eingeführt.

66. Im Hinblick auf mitgeteilte Unregelmäßigkeiten bei Erzeugnissen, die im Rahmen der Regelung über anerkannte Kontrollstellen eingeführt werden, kommt den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten bei der Weiterverfolgung die wichtigste Rolle zu: Sie kontaktieren die zuständige Kontrollstelle über das OFIS und verlangen nähere Informationen, bis sie mit der erteilten Antwort vollkommen zufrieden sind. Wird auf Unregelmäßigkeiten nicht reagiert, so nimmt die Kommission direkten Kontakt zu der Kontrollstelle auf.

---

<sup>50</sup> Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und die dazugehörigen Durchführungsverordnungen.

<sup>51</sup> Mit dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum wurden die EU-Mitgliedstaaten und die drei dem EWR angehörenden EFTA-Staaten – Island, Liechtenstein und Norwegen – im Januar 1994 zu einem einheitlichen Markt zusammengeschlossen, der als "Binnenmarkt" bezeichnet wird.

<sup>52</sup> <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/norway-needs-to-adjust-control-system-of-organic-production>.

<sup>53</sup> Mit der Verordnung (EU) Nr. 125/2013 wurde Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 geändert.

67. Bei Erzeugnissen, die im Rahmen der Regelung über anerkannte Drittländer eingeführt werden, überwacht die Kommission die OFIS-Mitteilungen. In Bezug auf einige dieser Mitteilungen fand der Hof jedoch kaum Anhaltspunkte für eine wirksame Weiterverfolgung.

#### Jahresberichte

68. Neben den Mitteilungen, die über das OFIS ausgetauscht werden, sollte die Kommission von jeder als gleichwertig anerkannten Kontrollstelle<sup>54</sup> und jedem als gleichwertig anerkannten Drittland<sup>55</sup> Jahresberichte erhalten, in denen beschrieben wird, wie das Kontrollsystem umgesetzt wurde. Die Jahresberichte der Kontrollstellen sollten die jüngsten Bewertungsberichte der Akkreditierungsstelle enthalten.

69. Gemäß ihren internen Vorschriften hat die Kommission die Jahresberichte innerhalb von drei Monaten nach Erhalt zu überprüfen. Der Hof überprüfte 10 Jahresberichte von Kontrollstellen. In einem Fall war keine Bewertung durchgeführt worden. Lediglich in drei Fällen hatte die Kommission die Berichte innerhalb der Frist von drei Monaten überprüft, während die Überprüfung von drei anderen Berichten neun Monate oder länger dauerte. Der Hof stellte fest, dass es bei der Analyse der Jahresberichte der anerkannten Drittländer zu ähnlichen Verzögerungen gekommen war<sup>56</sup>.

#### Zusammenarbeit mit anderen Stellen und Behörden

70. Bei ihrer Überwachung der anerkannten Kontrollstellen stützt sich die Kommission auch auf die Bewertungsberichte der Akkreditierungsstellen. In den Jahren 2017 und 2018 veranstaltete die Kommission eine jährliche Sitzung mit Akkreditierungsstellen. Es bestehen jedoch keine Kooperationsvereinbarungen, in denen die Bedingungen für einen regelmäßigen Austausch von Informationen festgelegt sind oder die es der Kommission ermöglichen, Zugang zu den Nachweisen zu erhalten, die den jährlichen

---

<sup>54</sup> Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008.

<sup>55</sup> Artikel 33 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

<sup>56</sup> In drei (von sechs untersuchten) Fällen fand die Überprüfung mehr als neun Monate nach dem Erhalt der Dokumente statt.



Bewertungsberichten zugrunde liegen, oder die Akkreditierungsstellen während ihrer Bewertungen zu begleiten, falls die Kommission einen koordinierten Ansatz für die Überwachung anerkannter Kontrollstellen als effizienter erachtet.

71. Exporteure, die ihre Erzeugnisse in die EU ausführen, verkaufen diese häufig auch auf anderen Märkten. Daher haben sie auch die Vorschriften über die ökologische/biologische Produktion einzuhalten, die von den anderen Einfuhrländern festgelegt werden, und unterliegen der Überwachung durch deren zuständige Behörden. Da die Kommission nur über begrenzte Ressourcen zur Analyse der erhaltenen Informationen (siehe Ziffern 67 und 69) oder zur Durchführung ihrer eigenen Prüfungen (siehe Ziffern 57 und 58) verfügt, könnte sie ihre Zusammenarbeit mit den Behörden anderer großer Einfuhrländer ausweiten, um ihre Überwachung von Einfuhren zu verbessern. Die Kommission hat einige erste Schritte in diese Richtung unternommen, indem sie seit 2016 mit einer Reihe von Drittländern (Vereinigte Staaten, Kanada, Chile, Schweiz, Japan und Südkorea) "plurilaterale" Gespräche (Runder Tisch) führt. Systematischere Kooperationsstrukturen wurden jedoch noch nicht geschaffen. Beispielsweise ist die Kommission bestrebt, den Austausch von Informationen über Verstöße, Berichte über Vor-Ort-Prüfungen und die Diskussion über das gemeinsame Verständnis der Probleme in bestimmten Ländern weiter zu fördern.

**Die Durchsetzung einschlägiger Vorschriften durch die Kommission gestaltete sich schwierig und langwierig, durch bevorstehende rechtliche Änderungen soll dies jedoch schneller und wirksamer vonstattengehen**

#### Als gleichwertig anerkannte Kontrollstellen

72. Wenn eine Kontrollstelle der Kommission die angeforderten Informationen nicht rechtzeitig übermittelt, wenn sie keine Korrekturmaßnahmen ergreift oder wenn sie einer Prüfung vor Ort nicht zustimmt, kann die Kommission die Aufnahme der Kontrollstelle in das Verzeichnis der anerkannten Kontrollstellen aussetzen oder sie aus dem Verzeichnis streichen oder ihre Spezifikationen ändern<sup>57</sup>. In der Praxis hat die Kommission sieben Kontrollstellen die Anerkennung entzogen. Allerdings vergingen zwischen dem Beschluss,

---

<sup>57</sup> Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008.

der Kontrollstelle die Anerkennung zu entziehen, und dem Inkrafttreten dieses Beschlusses durchschnittlich vier Monate. In der Zwischenzeit zertifizierten die Kontrollstellen weiterhin ökologische/biologische Erzeugnisse und stellten Kontrollbescheinigungen für deren Ausfuhr aus. Nach der neuen Verordnung<sup>58</sup> wird die Kommission in hinreichend begründeten Fällen äußerster Dringlichkeit sofort geltende Durchführungsrechtsakte erlassen können, um den Kontrollstellen schneller die Anerkennung zu entziehen.

#### Als gleichwertig anerkannte Drittländer

73. Wenn eine zuständige Behörde eines Drittlands sich weigert, Empfehlungen umzusetzen, oder eine Frist für die Umsetzung einer Empfehlung versäumt, kann die Kommission das Drittland aus dem Verzeichnis der anerkannten Drittländer streichen oder den Geltungsbereich der Anerkennung ändern<sup>59</sup>. Die Kommission hat in einem Fall von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (siehe **Kasten 4**).

74. Im Handelsabkommen mit Chile aus dem Jahr 2017 (siehe **Ziffer 52**) sind Mechanismen zur Kommunikation, Überprüfung und Streitbeilegung<sup>60</sup> vorgesehen, die zur Durchsetzung der Vorschriften beitragen.

#### **Schwachstellen bei den Kontrollen eingeführter ökologischer/biologischer Erzeugnisse durch die Mitgliedstaaten**

75. Auch den EU-Mitgliedstaaten kommt im Kontrollsystem für eingeführte Erzeugnisse eine wichtige Rolle zu. Sie kontrollieren die eingeführten Erzeugnisse und die Importeure.

---

<sup>58</sup> Artikel 46 Absatz 9 der neuen Verordnung (EU) 2018/848 über die ökologische/biologische Produktion.

<sup>59</sup> Beispielsweise durch die Rücknahme der Anerkennung für eine Kategorie von Erzeugnissen.

<sup>60</sup> Gegenseitiger Austausch relevanter Informationen (Artikel 6), die Möglichkeit von Peer Reviews (Artikel 7), die Einführung eines Gemischten Ausschusses für ökologische/biologische Erzeugnisse (Artikel 8) und Bestimmungen zur Streitbeilegung (Artikel 9).

### Kontrollen der Mitgliedstaaten zu eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnissen

76. Die Mitgliedstaaten müssen Sendungen von Erzeugnissen, die in die EU eingeführt werden, vor ihrer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in der EU prüfen<sup>61</sup>. Sie sind verpflichtet, Dokumentenprüfungen durchzuführen, und können gegebenenfalls entsprechend ihrer Risikobewertung zusätzlich Warenkontrollen vornehmen (beispielsweise Kontrollen bezüglich der Verpackung und Kennzeichnung oder Probenahmen für Analysen und Laboruntersuchungen). Ausgehend vom Ergebnis dieser Kontrollen kann die Behörde des Mitgliedstaats die betreffende Kontrollbescheinigung mit einem Sichtvermerk versehen (siehe **Ziffer 84**).

77. Die Kommission hat die Möglichkeit, mit den Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Ansatz für die Kontrollen auszuarbeiten, die bei eingeführten Erzeugnissen durchzuführen sind. Beispielsweise veröffentlichte die Kommission im Dezember 2015 Leitlinien zu zusätzlichen amtlichen Kontrollen und reagierte damit auf eine Reihe von Unregelmäßigkeiten, die zuvor bei Sendungen aus der Ukraine und bestimmten Nachbarländern festgestellt worden waren. Diese Leitlinien werden von den EU-Mitgliedstaaten gebilligt und jährlich überarbeitet. Sie gelten derzeit für die Ukraine, Kasachstan und die Russische Föderation.

78. Bei den Kontrollen, die von drei Mitgliedstaaten zu eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnissen durchgeführt wurden, stellte der Hof Schwachstellen fest (siehe **Kasten 5**).

#### **Kasten 5 – Schwachstellen bei Kontrollen eingehender Sendungen**

In Tschechien stieß der Hof auf mehrere Fälle, in denen den Angaben der Kontrollbescheinigung zufolge eine Laboruntersuchung durchgeführt worden war, obwohl dies nicht der Fall war (und umgekehrt). Dies war darauf zurückzuführen, dass die Zollbehörde die Bescheinigung mit einem Sichtvermerk versah, ohne eine endgültige Entscheidung über die Durchführung von Analysen abzuwarten.

---

<sup>61</sup> Artikel 13 Absätze 2 und 4 und Anhang V der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 – Feld 20.

In Bulgarien wurden 100 % der eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnisse von der Behörde für Lebensmittelsicherheit einer Dokumentenprüfung unterzogen. Allerdings gab es zum Zeitpunkt der Prüfung keine Risikoanalyse, und es wurden weder Warenkontrollen noch Laboruntersuchungen zu ökologischen/biologischen Erzeugnissen durchgeführt.

Der Hof stellte fest, dass eine Weizensendung, die aus Kasachstan über die Türkei eingeführt worden war, nicht – wie in den Leitlinien für Einfuhren aus diesem Land vorgeschrieben – auf nicht zugelassene Stoffe geprüft wurde. Die Kontrollstelle gab in der Kontrollbescheinigung fälschlicherweise die Türkei als Herkunftsland an, sodass die Behörden des Vereinigten Königreichs die Sendung nicht untersuchten.

79. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei allen eingeführten Erzeugnissen anhand eines risikobasierten Ansatzes regelmäßige amtliche Kontrollen an verschiedenen Stellen der Lebensmittelkette durchzuführen<sup>62</sup>. Die Mitgliedstaaten erstatten der Kommission jährlich Bericht über diese Kontrollen. Der Hof analysierte eine Stichprobe von Jahresberichten für 12 Mitgliedstaaten. In keinem dieser Berichte waren spezifische Informationen über amtliche Kontrollen zu eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnissen enthalten. Da diese Informationen fehlen, kann die Kommission nicht wissen, welche Kontrollen zu eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnissen durchgeführt wurden und mit welchem Ergebnis.

#### Kontrollen der Mitgliedstaaten zu Importeuren

80. Durch die Überwachung der Kontrollstellen können die Mitgliedstaaten überprüfen, ob die von den Importeuren durchgeführten Verfahren und Kontrollen angemessen sind. In seinem Sonderbericht aus dem Jahr 2012 stellte der Hof fest, dass die von den Kontrollstellen durchgeführten Kontrollen von Importeuren häufig unvollständig sind. Im Zuge seiner derzeitigen Prüfung verfolgte der Hof diese Feststellung weiter und ermittelte, dass dies in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor der Fall ist (siehe auch **Kasten 6**).

---

<sup>62</sup> Artikel 15 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

### **Kasten 6 – Schwachstellen bei den Kontrollen von Importeuren**

In Bulgarien verfügten zwei der vom Hof besuchten Kontrollstellen nicht über spezielle Checklisten für Importeure und verwendeten stattdessen Checklisten für Händler, in denen einige spezifische Kontrollen im Zusammenhang mit Einfuhren nicht vorgesehen waren.

In Spanien (Andalusien) enthalten die Berichte der zuständigen Behörde über die jährlichen Inspektionen zur Überwachung der Kontrollstellen keine Angaben zu Einfuhrkontrollen oder der Überprüfung spezifischer Einfuhrchecklisten.

Die zuständige Behörde im Vereinigten Königreich verlangt von den Importeuren nicht, dass sie ihre Kontrollstellen über jede eingehende Sendung in Kenntnis setzen. Eine solche Mitteilung ist jedoch gemäß der Verordnung verpflichtend und stellt ein wichtiges Instrument dar, um Warenkontrollen zu eingehenden Sendungen gezielter auszurichten.

### ***Die Rückverfolgbarkeit hat sich verbessert, auch wenn immer noch einige Schwachstellen bestehen***

81. Nach dem allgemeinen Lebensmittelrecht haben Lebens- und Futtermittelunternehmer in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen die Rückverfolgbarkeit sicherzustellen. Sie müssen in der Lage sein, die mit ihren Erzeugnissen belieferten Unternehmen festzustellen und Einträge in die Lebensmittelkette zum unmittelbaren Lieferanten zurückzuverfolgen<sup>63</sup>. Dies gilt für alle Arten von Lebensmitteln.

82. Bei ökologischen/biologischen Erzeugnissen muss die Rückverfolgbarkeit über die Anforderungen des allgemeinen Lebensmittelrechts hinausgehen. Da es keine analytische Methode gibt, mit der sich feststellen lässt, ob ein Erzeugnis ökologisch/biologisch ist oder nicht, sollte die Rückverfolgbarkeit eine Überprüfung des ökologischen/biologischen Status eines Erzeugnisses entlang der gesamten Lieferkette ermöglichen. Ein Rückverfolgbarkeitstest dient dazu, i) alle beteiligten Unternehmer zu ermitteln, ii) ihre Öko-/Bio-Zertifizierung zu überprüfen und iii) bei einer Nichteinhaltung der Vorschriften das

---

<sup>63</sup> Gemäß diesem Ansatz müssen Erzeugnisse "einen Schritt vorwärts und einen Schritt zurück" nachverfolgt werden können.

Erzeugnis zu seinem Ursprung zurückzuverfolgen und das Problem einzugrenzen, damit das betroffene Erzeugnis nicht zum Verbraucher gelangt.

83. Im Sonderbericht Nr. 9/2012 berichtete der Hof über seine Prüfung der Rückverfolgbarkeit bei einer Stichprobe von ökologischen/biologischen Erzeugnissen. Der Hof kam zu dem Schluss, dass die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten Schwierigkeiten hatten, die Rückverfolgbarkeit von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten, und dass es noch größere Schwierigkeiten bereitete, Erzeugnisse über Grenzen hinweg zurückzuverfolgen. Er empfahl, die Kontrollen zu verstärken, um sicherzustellen, dass die Unternehmer die Verordnungsvorschriften hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit einhalten. Zudem empfahl er der Kommission, die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure zu klären (siehe auch den Anhang).

**Die Rückverfolgbarkeit hat sich zwar innerhalb der EU verbessert, jedoch konnten nicht alle Erzeuger zurückverfolgt werden**

84. Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um die Empfehlung des Hofes umzusetzen. Sie hat das Online-Tool zur Überwachung der Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln – TRACES (integriertes EDV-System für das Veterinärwesen) – um ein Modul für die Einfuhr ökologischer/biologischer Erzeugnisse ergänzt<sup>64</sup>. Seit Oktober 2017 sind Kontrollstellen verpflichtet, für jede Sendung eingeführter ökologischer/biologischer Erzeugnisse eine elektronische Kontrollbescheinigung auszustellen. Das Modul zur Erstellung von Kontrollbescheinigungen in TRACES wurde eingeführt, um die Rückverfolgbarkeit von ökologischen/biologischen Erzeugnissen zu verbessern und wesentlich umfangreichere statistische Daten über die Einfuhr ökologischer/biologischer Erzeugnisse zu erhalten.

85. Im Rahmen ihrer Prüfungen in den Mitgliedstaaten verlangt die Kommission (GD SANTE) von den zuständigen Behörden, einen Rückverfolgbarkeitstest zu zwei (vom Prüfungsteam der Kommission ausgewählten) ökologischen/biologischen Erzeugnissen

---

<sup>64</sup> Das TRACES-System wurde mit der Entscheidung 2004/292/EG der Kommission gemäß der Richtlinie 90/425/EWG des Rates eingeführt.

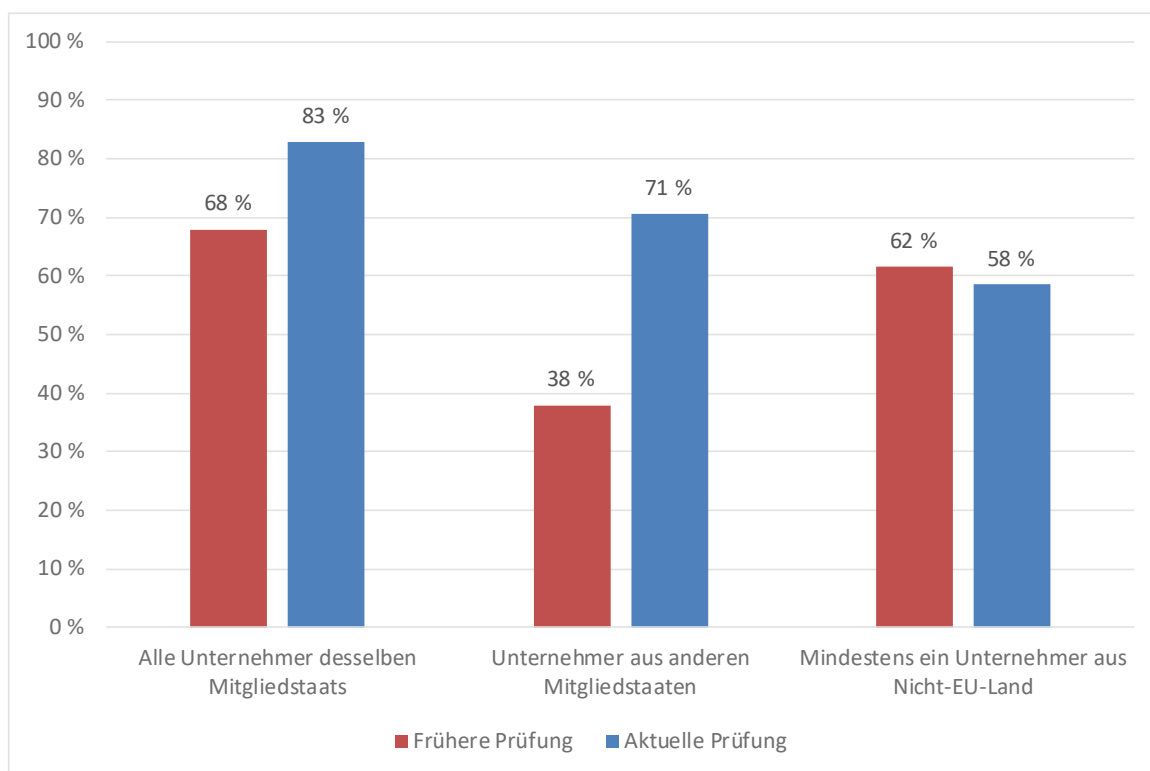
durchzuführen. Im Falle von Zutaten, die aus Ländern außerhalb der EU stammen, bezieht sich der Test nur auf deren Weg ab ihrer Ankunft in der EU.

86. Für seine Prüfung wählte der Hof 105 Erzeugnisse aus und forderte die zuständigen Behörden in 18 Mitgliedstaaten und die Kommission auf,

- i) diese Erzeugnisse zum Erzeuger zurückzuverfolgen (gegebenenfalls auch über die EU-Außengrenze hinaus),
- ii) für alle beteiligten Unternehmer das Öko-/Bio-Zertifikat vorzulegen, das zum Zeitpunkt der Handhabung/Erzeugung/Verarbeitung des Erzeugnisses gültig war.

87. Für Erzeugnisse aus der EU fiel dieser Rückverfolgbarkeitstest besser aus als der Test, den der Hof für seinen Bericht aus dem Jahr 2012 durchgeführt hatte (siehe **Abbildung 5**); bei eingeführten Erzeugnissen war das Testergebnis ähnlich wie 2012. Viele Erzeugnisse konnten nach wie vor nicht zum landwirtschaftlichen Erzeuger zurückverfolgt werden.

**Abbildung 5 – Prozentualer Anteil der Erzeugnisse, für welche die angeforderten Angaben zur Rückverfolgbarkeit vollständig waren**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

88. Rückverfolgbarkeitstests sind mitunter schwierig und langwierig. Dies hat verschiedene Gründe, u. a.

- i) die Komplexität der Lieferkette;
- ii) Probleme bei der Bewertung der Richtigkeit von Öko-/Bio-Zertifikaten anhand verschiedener Datenbanken innerhalb der EU, die im Hinblick auf ihren Inhalt nicht harmonisiert sind und nicht zweckmäßig sind, wenn die Kontrollstelle des Unternehmers nicht bekannt ist;
- iii) eine mangelnde Koordinierung zwischen bestimmten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

Bei einigen Erzeugnissen aus der Stichprobe des Hofes dauerte die Rückverfolgung über drei Monate. Die Fähigkeit, im Falle von Regelverletzungen zu handeln und zu verhindern, dass die betroffenen Erzeugnisse zum Verbraucher gelangen, wird durch eine langsame Rückverfolgbarkeit beeinträchtigt.

#### **Durch den Rückverfolgbarkeitstest des Hofes wurden Probleme bei der Kennzeichnung und bei den Zertifikaten aufgedeckt**

89. Bei den Rückverfolgbarkeitstests wurden einige weitere Punkte festgestellt, die die Zuverlässigkeit des Kontrollsystems beeinträchtigen, u. a.

- die falsche Angabe der Herkunft eines Erzeugnisses auf dem Bio-Siegel (siehe **Kasten 7**);
- ein unvollständiger Inspektionsbericht der Kontrollstelle, der für eine große Zahl von Produktions- und Verarbeitungsbetrieben in verschiedenen Drittländern kaum Gewähr bietet (siehe **Kasten 8**).

#### **Kasten 7 – Beispiele für falsche Herkunftsangaben auf den Bio-Siegeln**

Die Bio-Siegel von zwei Erzeugnissen enthielten fehlerhafte Angaben zur Herkunft des Erzeugnisses:

- Pita-Brot wurde fälschlicherweise mit der Angabe "EU-Landwirtschaft" gekennzeichnet, obwohl die Hauptzutat des Erzeugnisses (Weizen) aus der Republik Moldau, der Ukraine und Kasachstan stammte.



- Erdbeermarmelade wurde fälschlicherweise mit der Kennzeichnung "EU-/Nicht-EU-Landwirtschaft" versehen, obwohl die Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs ausnahmslos aus Nicht-EU-Ländern eingeführt wurden (Erdbeeren aus Marokko und Zucker aus Brasilien).

**Kasten 8 – Beispiel für einen unvollständigen Inspektionsbericht, der für eine große Zahl von Unternehmen in verschiedenen Ländern kaum Gewähr bietet**

Bei einem Erzeugnis, das dem Rückverfolgbarkeitstest unterzogen wurde, bezog sich das Zertifikat des Hauptunternehmers in der Türkei auf 10 Produktionsbetriebe und 15 Verarbeitungsbetriebe in der Türkei, Äthiopien, Kirgisistan, Kasachstan und der Ukraine.

Der Hof forderte den jüngsten Inspektionsbericht an, welcher der Kontrollstelle als Grundlage für die Zertifizierung des Hauptunternehmers und aller seiner Betriebe diene. Die Analyse des Hofes ergab, dass in diesem achtseitigen Bericht grundlegende Angaben fehlten, beispielsweise die Daten der Besuche in den verschiedenen Betrieben und die Art der in den einzelnen Betrieben tatsächlich durchgeführten Kontrollen. Daher besteht kaum Gewähr dafür, dass sämtliche Produktions- und Verarbeitungsbetriebe angemessen kontrolliert wurden.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

90. Das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse ist in den EU-Verordnungen festgelegt. Es soll den Verbrauchern die Gewissheit geben, dass bei den von ihnen gekauften ökologischen/biologischen Erzeugnissen auf jeder Stufe der Lieferkette die EU-Vorschriften – oder gleichwertige Vorschriften – eingehalten wurden, und zwar unabhängig davon, ob die Erzeugnisse in der EU hergestellt oder eingeführt wurden. Der Hof stellte fest, dass sich das Kontrollsystem seit seiner früheren Prüfung verbessert hatte und seine Empfehlungen im Allgemeinen umgesetzt worden waren (siehe **Anhang**), dass jedoch immer noch einige Herausforderungen bestanden.

91. Was in der EU hergestellte ökologische/biologische Erzeugnisse betrifft, die den Großteil der in der EU verbrauchten Erzeugnisse dieser Art ausmachen, haben sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten viele der vom Hof in seinem früheren Bericht ermittelten Schwachstellen beseitigt.

92. Nach der Veröffentlichung des Berichts des Hofes im Jahr 2012 nahm die Kommission ihre Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten wieder auf und hat mittlerweile die meisten Mitgliedstaaten kontrolliert. Diese Prüfungsarbeit wurde nach Ansicht des Hofes ordnungsgemäß durchgeführt und weiterverfolgt. Im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Prüfungen wurden einige Schwachstellen ermittelt, woraufhin die Mitgliedstaaten Abhilfemaßnahmen ergriffen. Über die Prüfungen hinaus hat die Kommission Initiativen zur Koordinierung und Schulung ergriffen und trifft häufig mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die Weiterverfolgung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsvorwürfen zu erörtern (siehe **Ziffern 31-35**).

93. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die vom Hof geprüft wurden, haben Maßnahmen ergriffen, um ihre Kontrollsysteme zu verbessern. Die sechs Mitgliedstaaten, für die der Hof seine letzte Prüfung weiterverfolgte, haben die meisten der festgestellten Schwachstellen behoben, indem sie den Rechtsrahmen änderten, die Koordinierung mit den Akkreditierungsstellen stärkten und die Leitlinien für die Überwachung der Kontrollstellen verbesserten (siehe **Ziffer 38**). Die acht vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten verfügen mittlerweile über einen Katalog zu den Regelverletzungen und diesbezüglichen

Durchsetzungsmaßnahmen (einschließlich Sanktionen), der von den Kontrollstellen anzuwenden ist (siehe Ziffer 44). Im Zusammenhang mit seinen früheren Feststellungen ermittelte der Hof nach wie vor einige Schwachstellen (siehe Ziffern 40-41). Zudem stellte er fest, dass die Anwendung von Durchsetzungsmaßnahmen innerhalb der EU noch nicht harmonisiert worden war und dass die Berichterstattung in den Mitgliedstaaten mitunter langsam und unvollständig erfolgte (siehe Ziffern 43, 45 und 49).

***Empfehlung 1 – Behebung der verbleibenden Schwachstellen in den Kontrollsystemen und der Berichterstattung der Mitgliedstaaten***

Die Kommission sollte

- a) die vom Hof ermittelten verbleibenden Schwachstellen in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten weiterverfolgen;
- b) durch Gespräche mit den Mitgliedstaaten und die Annahme von Durchführungsrechtsakten auf eine verbesserte Harmonisierung der Definition von Unregelmäßigkeiten und Verstößen sowie der diesbezüglichen Durchsetzungsmaßnahmen hinarbeiten;
- c) den zuständigen Behörden Leitlinien an die Hand geben, damit sie ihre Berichterstattung verbessern, beispielsweise indem sie die Informationslücken in ihren Jahresberichten schließen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2020.

94. Ein kleinerer Teil der in der EU verbrauchten ökologisch/biologisch erzeugten Lebensmittel stammt aus Einfuhren. Über 80 % der in die EU eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnisse werden von anerkannten Kontrollstellen zertifiziert. Die übrigen Erzeugnisse werden aus anerkannten Drittländern eingeführt. Mit den von der Kommission seit 2012 durchgeführten Prüfungen wurden die meisten anerkannten Drittländer abgedeckt (siehe Ziffer 62). Darüber hinaus hat die Kommission damit begonnen, anerkannte Kontrollstellen zu besuchen und ihre Tätigkeiten vor Ort in den Drittländern zu untersuchen. Die dadurch bislang geprüften Systeme betreffen rund ein Drittel der von den

anerkannten Kontrollstellen zertifizierten Einfuhrerzeugnisse (siehe Ziffern 57-58). Die Überwachung der anerkannten Kontrollstellen gestaltet sich für die Kommission schwierig, da sie die zuständige Behörde ist und sich nicht auf die Arbeit einer anderen zuständigen Behörde stützen kann, wie dies bei EU-Mitgliedstaaten oder anerkannten Drittländern der Fall ist. Ermittelt die Kommission Schwachstellen, so kann deren Behebung in den verschiedenen in einem Land tätigen Kontrollstellen mitunter erhebliche Zeit in Anspruch nehmen (siehe Ziffer 60).

95. Über die Weiterverfolgung ihrer Prüfungen hinaus analysiert die Kommission systematisch die Jahresberichte, die sie von den anerkannten Kontrollstellen und den anerkannten Drittländern erhält. Allerdings kommt es bei der Durchführung dieser Bewertung durch die Kommission häufig zu Verzögerungen (siehe Ziffer 69). Der Hof stellte fest, dass sich die Kommission auf die Berichte der Akkreditierungsstellen stützt, es jedoch keine förmlichen Kooperationsvereinbarungen gibt, in denen die Bedingungen für einen regelmäßigen Austausch von Informationen festgelegt sind oder die es der Kommission ermöglichen, die Überwachung mit den Akkreditierungsstellen zu koordinieren (siehe Ziffer 70). Außerdem stellte der Hof fest, dass die Kommission gerade erst begonnen hat, mit Blick auf die Überwachung der Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen mögliche Synergien mit den zuständigen Behörden anderer wichtiger Importmärkte (Vereinigte Staaten, Kanada, Chile, Schweiz, Japan und Südkorea) auszuloten (siehe Ziffer 71).

96. Beim Kontrollsystem für Einfuhren kann sich die Durchsetzung einschlägiger Vorschriften durch die Kommission schwierig und langwierig gestalten. Es wurden jedoch neue rechtliche Regelungen eingeführt, um für eine schnellere und wirksamere Durchsetzung notwendiger Maßnahmen zu sorgen. Die Kommission wird sofort geltende Durchführungsrechtsakte erlassen können, um einer anerkannten Kontrollstelle schneller die Anerkennung zu entziehen (siehe Ziffer 72). Was anerkannte Drittländer betrifft, so könnten künftige Handelsabkommen – analog zum Handelsabkommen mit Chile – Mechanismen zur Kommunikation, Überprüfung und Streitbeilegung vorsehen (siehe Ziffer 74).

97. Die Mitgliedstaaten sind ebenfalls für die Durchführung von Kontrollen zu eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnissen zuständig, und durch die Überwachung der Kontrollstellen überprüfen sie, ob die von den Importeuren

durchgeführten Verfahren und Kontrollen angemessen sind. Der Hof fand Schwachstellen bei den Kontrollen der eingehenden Sendungen und stellte fest, dass die von den Kontrollstellen durchgeführten Kontrollen von Importeuren in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor unvollständig waren (siehe Ziffern 75-80).

***Empfehlung 2 – Verbesserung der Überwachung von Einfuhren durch bessere Zusammenarbeit***

Die Kommission sollte

- a) ihre Überwachung anerkannter Kontrollstellen verbessern, u. a. indem sie die Zusammenarbeit mit den Akkreditierungsstellen und den zuständigen Behörden anderer wichtiger Importmärkte ausweitet;
- b) die Jahresberichte der anerkannten Kontrollstellen und der anerkannten Drittländer zeitnah bewerten;
- c) Leitlinien für die Mitgliedstaaten herausgeben, in denen erläutert wird, wie spezifische Kontrollen zur Überwachung von Importeuren durch die Kontrollstellen sowie zu eingeführten ökologischen/biologischen Erzeugnissen durchzuführen sind.

Zieldatum für die Umsetzung: 2020.

98. Der Hof führte erneut einen Rückverfolgbarkeitstest durch, um zu überprüfen, ob ökologische/biologische Erzeugnisse zum landwirtschaftlichen Erzeuger zurückverfolgt werden können und ob der ökologische/biologische Status eines Erzeugnisses auf jeder Stufe der Lieferkette anhand eines Zertifikats nachgewiesen werden kann. Gegenüber der früheren Prüfung war eine Verbesserung festzustellen, insbesondere in der EU. Allerdings konnten nicht alle Erzeugnisse zum landwirtschaftlichen Erzeuger zurückverfolgt werden (siehe Ziffern 86-87). Der Hof stellte fest, dass die meisten Kontrollstellen in der EU mittlerweile über eine Online-Datenbank verfügen, die Angaben zu den Öko-/Bio-Zertifikaten aller Unternehmer der betreffenden Kontrollstelle enthält. Diese Datenbanken sind jedoch im Hinblick auf ihren Inhalt nicht harmonisiert und nicht zweckmäßig, wenn die Kontrollstelle des Unternehmers nicht bekannt ist (siehe Ziffer 88). Die Rückverfolgbarkeit

eingeführter Erzeugnisse könnte durch die Verfügbarkeit von Online-Datenbanken für Unternehmer aus Nicht-EU-Ländern verbessert werden.

***Empfehlung 3 – Durchführung von umfassenderen Rückverfolgbarkeitstests***

Die Kommission sollte

- a) im Rahmen ihrer Tätigkeiten zur Überwachung eingeführter Erzeugnisse Rückverfolgbarkeitstests durchführen, die über die Grenzen der EU hinausgehen, und sie sollte die Ergebnisse nutzen, um Prüfungen oder Ad-hoc-Kontrollen von Kontrollstellen und Drittländern gezielter auszurichten;
- b) gemeinsam mit den zuständigen Behörden die Ergebnisse ihrer Rückverfolgbarkeitstests analysieren, um Schwachstellen und mögliche Korrekturmaßnahmen zu ermitteln;
- c) die grenzüberschreitende Zugänglichkeit von Daten über Öko-/Bio-Zertifikate verbessern und von Kontrollstellen in Drittländern verlangen, dass sie ihre Zertifikate online auflisten.

Zieldatum für die Umsetzung: a) und b) 2020, c) 2024.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Nikolaos MILIONIS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 13. Februar 2019 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE  
*Präsident*

## Bewertung des Grads der Umsetzung der im Sonderbericht Nr. 9/2012 enthaltenen Empfehlungen

Empfehlung des Sonderberichts Nr. 9/2012	Aktuelle Bewertung	Bemerkungen
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.	Weitgehend umgesetzt	Klare Verbesserung, aber weiterhin Schwachstellen in den Mitgliedstaaten
2 Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass alle relevanten Informationen über Verstöße und Unregelmäßigkeiten direkt von den Kontrollstellen an die Zahlstellen fließen und umgekehrt.	Weitgehend umgesetzt	Klare Verbesserung, aber weiterhin Schwachstellen in den Mitgliedstaaten
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.	Weitgehend umgesetzt	Klare Verbesserung, aber weiterhin Schwachstellen bezüglich der Berichtspflichten
3 Die Kontrollen sollten verstärkt werden, um sicherzustellen, dass die Unternehmer die Verordnungsvorschriften hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit einhalten;	Teilweise umgesetzt	Verbesserung, aber zu viele Erzeugnisse können nach wie vor nicht zurückverfolgt werden
in diesem Zusammenhang sollte die Kommission die Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure klären.	Teilweise umgesetzt	Durch TRACES (für aus Drittländern eingeführte Erzeugnisse) teilweise umgesetzt
4 Die Kommission sollte ihre Überwachung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch Prüfbesuche sowie die Zusammenstellung und Auswertung der erforderlichen Daten und Informationen verstärken.	Weitgehend umgesetzt	Die Zusammenstellung und Auswertung der in den Jahresberichten enthaltenen Informationen muss verbessert werden.
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.	Weitgehend umgesetzt	Verspätete Bewertung der Jahresberichte und nur sehr wenige jährliche Sitzungen
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.	Nicht mehr relevant	

## **ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS**

**„DAS KONTROLLSYSTEM FÜR ÖKOLOGISCHE/BIOLOGISCHE ERZEUGNISSE HAT SICH  
ZWAR VERBESSERT, EINIGE HERAUSFORDERUNGEN BLEIBEN JEDOCH BESTEHEN“**

### **ZUSAMMENFASSUNG**

II. Bezüglich der im Sonderbericht Nr. 9/2012 des Rechnungshofs ausgesprochenen Empfehlungen ist die Kommission der Ansicht, dass die Empfehlungen umgesetzt wurden. Zu den ergriffenen Maßnahmen gehörten insbesondere die Verbesserung des rechtlichen Rahmens und die Erinnerung der Mitgliedstaaten an ihre gesetzlichen Verpflichtungen. Des Weiteren hat die Kommission die elektronische Kontrollbescheinigung im Rahmen des TRACES-Systems eingeführt. Dies hat die Rückverfolgbarkeit von aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen erheblich verbessert.

VII. Die Kommission nimmt die Empfehlungen an.

### **EINLEITUNG**

14. Zur Überwachung der Tätigkeiten gleichwertiger Kontrollstellen in Drittländern greift die Kommission auf unterschiedliche Methoden zurück. Darüber hinaus führt die Kommission Ad-hoc-Auskunftsersuchen durch, z. B. um die Rückverfolgbarkeit einer Lieferung oder eines Erzeugnisses nachzuweisen.

### **BEMERKUNGEN**

41.

Zweiter Aufzählungspunkt: Im Hinblick auf die Nachweise im Rahmen des risikobasierten Ansatzes sollten die Kontrollstellen risikobasierte Stichprobenerhebungen durchführen. Besteht in bestimmten Fällen jedoch der Verdacht, dass nicht genehmigte Erzeugnisse verwendet werden, sind zusätzlich zur risikobasierten Stichprobenerhebung weitere Probenahmen und Laboranalysen durchzuführen.

43. Mit der Sitzung des Ausschusses für ökologische/biologische Produktion vom 6. Juni 2018 nahm die Kommission ihre Bemühungen zur Harmonisierung der nationalen Maßnahmenkataloge auf.

Der Rahmen besteht aus folgenden Schritten:

- i) Auswahl von einigen der am häufigsten vorkommenden/schwerwiegendsten Regelverletzungen,
- ii) Entwurf einer Vorlage mit fünf Spalten (Rechtsgrundlage, Einstufung der Regelverletzung, Art der Maßnahme, Verwaltungsprozess und Folgemaßnahmen),
- iii) Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die Vorlage auf der Basis ihres nationalen Maßnahmenkatalogs auszufüllen,
- iv) Analyse der fertiggestellten Vorlagen, Schlussfolgerungen aus vorhandenen Abweichungen,
- v) Entwicklung von Leitlinien für die Ausgestaltung der nationalen Maßnahmenkataloge.

### **Kasten 1 – Mitteilungen erfolgen mitunter langsam und unvollständig**

Im Hinblick auf Mitteilungen über OFIS: Die Kommission hat nicht rechtzeitig erfolgende OFIS-Mitteilungen als Problem erkannt und die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Im Rahmen der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen führt die Kommission außerdem stichprobenartige Kontrollen von Akten über Regelverletzungen durch. Dabei wird geprüft:

- i) ob die Kontrollstelle die Regelverletzungen rechtzeitig an die zuständige Behörde meldet und



ii) ob die zuständige Behörde die Mitteilung in OFIS veranlasst.

Bei Mängeln stellt sie Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aus, welche dann entsprechende Maßnahmen ergreifen müssen.

In Bezug auf die „jährliche Berichterstattung an die Kommission“: Die Kommission hat eine Reihe von Initiativen mit dem Ziel gestartet, sowohl die rechtzeitige Übermittlung der Jahresberichte als auch deren Inhalt zu verbessern. Die Kommission hat dieses Thema im Ausschuss für ökologische/biologische Produktion mit den Mitgliedstaaten diskutiert und Erinnerungsschreiben über die verspätete Übermittlung der Jahresberichte versendet. Sie hat die „Checkliste zur Prüfung von Jahresberichten“ überarbeitet, um die Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten klarer zu gestalten und zu verbessern. So sollen die Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung ihrer Jahresberichte unterstützt werden und es soll gewährleistet werden, dass die Berichte alle benötigten und wichtigen Daten über ökologische/biologische Erzeugnisse enthalten.

Die Kommission erwartet, dass dieses Problem mit der Annahme eines Durchführungsrechtsaktes nach Artikel 25 Absatz a der Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen gelöst sein wird.

## **Kasten 2 – Geringe Häufigkeit der Prüfungen durch die Kommission**

Im Jahr 2019 wird die Kommission eine weitere in der Dominikanischen Republik tätige Kontrollstelle überprüfen und dabei insbesondere berücksichtigen, dass es sich bei dem Land um eines der wichtigsten Ausfuhrländer für ökologische/biologische Erzeugnisse in die EU handelt.

59. Aufgrund von Sicherheitsbedenken wurden geplante Besuche der Kommission in bestimmten Ländern abgesagt oder verschoben. In solchen Fällen kann die Kommission auf andere Formen der Überwachung zurückgreifen, um sich Gewissheit über die Leistungsfähigkeit der Kontrollstellen zu verschaffen, z. B. durch Überprüfung von Dokumenten und Unterlagen in der Niederlassung der Kontrollstelle, Überprüfung der von den Inspektoren der Kontrollstellen in einem anderen Land durchgeführten Kontrollen, unmittelbare Nachbereitung von Unregelmäßigkeiten in Zusammenarbeit mit den Kontrollstellen sowie jährliche Berichterstattung.

## **Kasten 3 – Schwierigkeiten bei der Behebung systemischer Schwachstellen durch die Prüfung von Kontrollstellen**

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben die Verabschiedung neuer „Leitlinien für zusätzliche amtliche Kontrollen von ökologischen/biologischen Erzeugnissen mit Ursprung in China“ vereinbart. Das Dokument ist seit dem 1. Januar 2019 in Kraft und verpflichtet die Mitgliedstaaten bei einer Reihe bestimmter Erzeugnisse zur Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen bei allen Warensendungen aus China.

Die Mitgliedstaaten und die Kommission halten diese Leitlinien für unumgänglich im Hinblick auf die steigende Anzahl an Unregelmäßigkeiten, die in OFIS bei bestimmten, aus China eingeführten Erzeugnistypen festgestellt wurden.

61. Unter der neuen Verordnung über die ökologische/biologische Produktion müssen die von den Kontrollstellen angewandten Standards und Kontrollsysteme für ökologische/biologische Erzeugnisse den EU-Vorschriften entsprechen. Der Rechnungshof hat bereits darauf hingewiesen, dass dies zu einer gewissen Zeitersparnis führen wird, da die Standards dann nicht mehr bewertet werden müssen. Alle anderen Bestandteile der Prüfung, Überwachung und Aufsicht bleiben hingegen unverändert.

67. Die Kommission überwacht die OFIS-Mitteilungen kontinuierlich und verständigt die Kontrollbehörden von als gleichwertig anerkannten Drittländern, falls es wiederholt zu verspäteten Antworten kommt oder besondere Probleme vorliegen.

Im Rahmen des Ausschusses für ökologische/biologische Produktion legt die Kommission außerdem regelmäßig gemeldete Fälle vor und diskutiert diese mit den Mitgliedstaaten.

70. Die Kommission betrachtet die Überwachung von Akkreditierungsstellen als ein zentrales Element des Kontrollsystems.

Es ist anzumerken, dass es in der Verordnung über die ökologische/biologische Produktion keine Rechtsvorschrift gibt, welche den Rahmen der Beziehungen zwischen der Kommission und den Akkreditierungsstellen festlegt, die unter einem privatwirtschaftlichen Vertrag mit den Kontrollstellen agieren.

Zwischen der Kommission und den Akkreditierungsstellen besteht jedoch eine aktive Zusammenarbeit (z. B. spezifische Workshops und Ad-hoc-Sitzungen). Des Weiteren erhalten die Akkreditierungsstellen sämtliche Korrespondenz zwischen der Kommission und den entsprechenden Kontrollstellen in Kopie.

Die Sitzungen dienen hauptsächlich dem Zweck, den Akkreditierungsstellen die Herausforderungen der Kommission bei der Überwachung der als gleichwertig anerkannten Kontrollstellen und bei der Zertifizierung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen aus Drittländern mitzuteilen und die Meinungen der Akkreditierungsstellen über die operativen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verordnung über die ökologische/biologische Produktion einzuholen.

72. Die Kommission arbeitet weiter daran, die Zeitspanne zwischen einer Aussetzungsentscheidung oder einer Streichung aus dem entsprechenden Anhang IV der Verordnung (EG) 1235/2008 und dem tatsächlichen Inkrafttreten zu verkürzen.

77. Die Kommission hat in der überarbeiteten „Checkliste zur Prüfung von Jahresberichten“ ein Feld für die zusätzlichen Einfuhrkontrollen eingefügt und wird die Qualität und Genauigkeit der zu diesem Thema erhaltenen Daten prüfen.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

### **Empfehlung 1 – Behebung der verbleibenden Schwachstellen in den Kontrollsystemen und der Berichterstattung der Mitgliedstaaten**

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission wendet systematische Verfahren zur Folgeprüfung von Prüfungsempfehlungen an, die aus von der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit durchgeführten Prüfungen hervorgegangen sind. Auf Prüfungsempfehlungen hin werden die Mitgliedstaaten zur Vorlage von Aktionsplänen zur Beseitigung von Mängeln in den jeweiligen nationalen Kontrollsystemen aufgefordert. Nachweise der entsprechenden Umsetzung dieser Maßnahmen sind ebenfalls vorzulegen. Die übrigen Schwachstellen, die vom Europäischen Rechnungshof erkannt worden sind, werden im Rahmen dieser Bemühungen berücksichtigt oder in gezielten Aktionen (bilateralen Gesprächen und Schulungen) behandelt.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission setzt die bereits begonnenen Gespräche mit den Mitgliedstaaten über die weitere Harmonisierung von Maßnahmen fort und wird Leitlinien zur Entwicklung nationaler Maßnahmenkataloge entwickeln, welche diskutiert und schließlich übernommen werden sollen.

Die neue Verordnung über die ökologische/biologische Produktion, die ab 2021 Anwendung finden wird, sieht die Annahme eines Durchführungsrechtsaktes vor, der einheitliche Vorkehrungen für Fälle festlegt, in denen die zuständigen Behörden Maßnahmen wegen vermuteten oder festgestellten Regelverletzungen ergreifen müssen. Die Durchführungsverordnung wird vor 2021 keine Anwendung finden.

c) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission bereitet im Rahmen der Diskussion um Artikel 25 Absatz a der Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen den spezifischen Inhalt des Kapitels über ökologische/biologische Erzeugnisse in den Jahresberichten vor.

Eine erhebliche Verbesserung lässt sich durch eine klare und einheitliche Vorlage sowie durch Weitergabe bewährter Verfahren erzielen.

95. Die Kommission betrachtet die Überwachung von Akkreditierungsstellen als ein zentrales Element des Kontrollsystems.

Es ist anzumerken, dass es in der Verordnung über die ökologische/biologische Produktion keine Rechtsvorschrift gibt, welche den Rahmen der Beziehungen zwischen der Kommission und den Akkreditierungsstellen festlegt, die unter einem privatwirtschaftlichen Vertrag mit den Kontrollstellen agieren.

Zwischen der Kommission und den Akkreditierungsstellen besteht jedoch eine aktive Zusammenarbeit (z. B. durch spezifische Workshops, die Tatsache, dass die Akkreditierungsstellen sämtliche Korrespondenz zwischen der Kommission und den entsprechenden Kontrollstellen in Kopie erhalten, und Ad-hoc-Sitzungen).

### **Empfehlung 2 – Verbesserung der Überwachung von Einfuhren durch bessere Zusammenarbeit**

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

In Ergänzung zu den jährlichen Treffen mit den Akkreditierungsstellen hat die Kommission folgende Absichten:

- Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Akkreditierungsstellen.
- Förderung der Zusammenarbeit im Kontext plurilateraler Gespräche zur Erkundung von Synergien und zum Umgang mit gemeinsamen Risiken und Herausforderungen.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

c) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission beabsichtigt, die Rechtsvorschriften für die Kontrolle eingeführter Erzeugnisse klarer zu gestalten, und zwar insbesondere im Kontext der neuen Verordnung über die ökologische/biologische Produktion. Darüber hinaus will sie weiterhin Leitlinien für die Einfuhren ökologischer/biologischer Erzeugnissen aus ausgewählten Drittländern in die EU entwickeln. Dadurch werden die Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten harmonisiert. Die Durchführungsverordnung wird vor 2021 keine Anwendung finden.

### **Empfehlung 3 – Durchführung von umfassenderen Rückverfolgbarkeitstests**

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Zusätzlich zu den ständigen Ad-hoc-Rückverfolgbarkeitstests bei verdächtigen Warenlieferungen beabsichtigt die Kommission, jedes Jahr eine gewisse Anzahl von Rückverfolgbarkeitstests durchzuführen.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten dazu aufzufordern, den Abgeordneten des Ausschusses für ökologische/biologische Produktion die Ergebnisse ihrer Rückverfolgbarkeitstests

zusammen mit den Analysen der festgestellten Probleme und der Durchsetzungsmaßnahmen vorzulegen.

c) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission beabsichtigt die Entwicklung einer Methode zur elektronischen Zertifizierung für den Binnenmarkt, die in das zukünftige Informationsmanagementsystem für amtliche Kontrollen integriert werden soll, um zunächst die grenzübergreifende Verfügbarkeit von Daten über Öko-/Bio-Zertifikate zu verbessern.

Anschließend wird die Kommission die notwendigen Schritte einleiten, um das System auf Drittländer auszuweiten, insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Einhaltung der EU-Vorschriften ab 2024 verpflichtend sein wird.

## TEAM DES HOFES

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Dieser Bericht wurde von Prüfungskammer I – Ausgabenbereich "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" – unter Vorsitz von Nikolaos Milionis, Mitglied des Hofes, angenommen. Die Prüfung stand unter der Leitung von Nikolaos Milionis, Mitglied des Hofes. Herr Milionis wurde unterstützt von seiner ehemaligen Kabinettschefin Ioulia Papatheodorou, seinem derzeitigen Kabinettschef Kristian Sniter und seinem Kabinettsattaché Matteo Tartaggia, seinem Kabinetts, dem Leitenden Manager Michael Bain, der Aufgabenleiterin Els Brems sowie den Prüferinnen Blanka Happach, Greta Kapustaite und Radostina Simeonova. Miroslava Chakalova-Siddy, Marek Riha und Fiona Urquhart leisteten sprachliche Unterstützung.



*Von links nach rechts:* Michael Bain, Blanka Happach, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaite, Kristian Sniter.

<b>Verfahrensschritt</b>	<b>Datum</b>
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	29.11.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	3.1.2019
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	13.2.2019
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	8.3.2019

PDF    ISBN 978-92-847-1762-0    doi:10.2865/4129    QJ-AB-19-002-DE-N

HTML    ISBN 978-92-847-1733-0    doi:10.2865/054249    QJ-AB-19-002-DE-Q

Seit 1991 gibt es in der EU ein Kontrollsystem, das die Produktion, die Verarbeitung, den Vertrieb und die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen regelt. Es soll den Verbrauchern die Gewissheit geben, dass die Vorschriften für ökologische/biologische Erzeugnisse auf jeder Stufe der Lieferkette eingehalten werden. Der ökologische/biologische Sektor der EU hat in den vergangenen Jahren eine rasche Entwicklung verzeichnet. Bei der Weiterverfolgung seines im Juni 2012 veröffentlichten Sonderberichts Nr. 9/2012 stellte der Hof fest, dass sich das Kontrollsystem verbessert hatte. Seine Empfehlungen waren im Allgemeinen umgesetzt worden, jedoch bestanden immer noch einige Herausforderungen. Der Hof spricht Empfehlungen zur Behebung der in den Mitgliedstaaten ermittelten verbleibenden Schwachstellen bezüglich EU-Erzeugnissen, zur Verbesserung der Überwachung eingeführter ökologischer/biologischer Erzeugnisse durch bessere Zusammenarbeit sowie zur Durchführung umfassenderer Rückverfolgbarkeitstests aus.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

**EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2019.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.