

# ZfLR

## Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht

10. August 2018

45. Jahrgang

Seiten 431–608

### Inhalt

#### Editorial

- Horst, Matthias*  
Transparenz und Legitimität zu Lasten von Unabhängigkeit und Exzellenz? Zur Reform der EFSA ..... 431

#### Abhandlungen

- Schmidt, Hanspeter*  
Das neue EU-Recht der Bio-Lebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ..... 434
- Busse, Christian*  
Gedanken zum Verhältnis von Geoschutzgemeinschaften zu anerkannten Agrarorganisationen ..... 486
- Kiontke, Andreas*  
Die Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 zur Herkunftskennzeichnung primärer Zutaten nach Art. 26 Abs. 3 LMIV ..... 502

#### Rechtsprechung

- Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 21.3.2018 – 1 BvF 1/13 – „Normenkontrollantrag gegen § 40 Abs. 1a LFGB“ – Art. 12 Abs. 1, Art. 72 Abs. 2 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG; Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 178/2002; Art. 7 Verordnung (EG) Nr. 882/2004; § 40 Abs. 1, Abs. 2. S. 1 LFGB, § 40 Abs. 1a Nr. 1, Nr. 2 Alt. 1, Nr. 2 Alt. 2 LFGB vom 15.3.2012 – Die Berufsfreiheit kann auch hinter Informationsinteressen der Öffentlichkeit zurücktreten, wenn die Rechtsverstöße nicht mit einer Gesundheitsgefährdung verbunden sind – Individualisierte amtliche Informationen über Rechtsverstöße im Internet sind durch Gesetz zeitlich zu begrenzen ..... 523
- Hufen, Friedhelm*  
Das Glas ist nicht halbleer, sondern halbvoll..... 539
- Oberlandesgericht München, Urteil vom 1.2.2018 – 29 U 885/17 – „Neuschwansteiner Bier“ – Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) Verordnung (EU) Nr. 1169/2011; § 253 Abs. 2 Nr. 2 ZPO; § 4, § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, § 12 Abs. 1 S. 2 UWG; § 288 Abs. 1, § 291 BGB – Neu-

schwansteiner wird vom maßgeblichen Durchschnittsverbraucher nicht als Kennzeichnung der geographischen Herkunft verstanden – Keine Annahme der Herstellung auf dem Schlossgelände nach der Verkehrsauffassung – Durchschnittsverbraucher erkennt, dass es sich um ein Luxusimage handelt und nicht auf die konkrete Lage des Brauhauses Bezug genommen wird..... 545

- Plate, John-Christian*  
Capri-Sonnenschein über Schloss Neuschwanstein? ... 557

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.2.2018 – 8 A 11751/17.OVG – „Süßung von Qualitätswein mit Saccharose“ – Art. 12 Abs. 1, Anhang I Abschnitt D Nr. 1 Verordnung (EG) Nr. 606/2009; Art. 80 Abs. 3 Buchst. d, Anhang II Teil IV, Anhang VII Teil II Nr. 1, Anhang VIII Teil I Abschnitt A Nr. 1, Abschnitt B Verordnung (EU) Nr. 1308/2013; §§ 48, 49 VwVfG; § 15 Nr. 2, § 19 Abs. 3 Nr. 2, § 21 Abs. 1 Nr. 5 WeinG; § 15 Abs. 2, § 16 Abs. 1, § 26 Abs. 1, § 27 Abs. 1 Satz 1 WeinV – Süßung von Qualitätswein oder Prädikatswein – Erhöhung der Restsüße durch Saccharose – Erhöhung des Alkoholgehalts durch Saccharose ..... 561

- Eichele, Hans*  
Zuckersüß – und deshalb verboten? ..... 571

#### Stellungnahmen und Berichte

- Weißborn, Anke/Ortgies, Felix*  
Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg – Wissenschaftliche Koordinaten zur Ableitung von Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln und angereicherten sonstigen Lebensmitteln ..... 577
- Meisterernst, Andreas*  
Zum Begriff der Nettofüllmenge nach der LMIV ..... 590
- Teufer, Tobias*  
Gesunde Mischung – der neue Kommentar „HCVO“ von Holle/Hüttebräuker (Hrsg.) ..... 602

- Die Autoren** ..... 606

# Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

Rechtsanwalt Hanspeter Schmidt, Freiburg im Breisgau

*Im Juni 2018 wurde die Verordnung (EU) 2018/848<sup>1</sup> als dann schon dritte Grundverordnung zum Recht der biologischen Lebensmittel im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Gültig wird sie erst zum Jahresbeginn 2021.<sup>2</sup> Bislang gilt im EU-Bio-Recht ein Prinzip der wechselseitig unberührten Koexistenz von konventioneller und biologischer Landwirtschaft. An seine Stelle tritt, dass Biobauern sich zur Verteidigung ihrer Kulturen und Produkte gegen das Eindringen unerwünschter Stoffe in ihre Kulturen gegen ihre konventionellen Nachbarn zur Wehr setzen. Schon geringe Spuren von Pflanzenschutzmitteln in Bioprodukten bewirken einen dauerhaften Biovermarktungsstopp, sofern sich auf einer der Stufen der Produktion Lücken bei der Kontaminationsrisikovermeidung zeigen. Und jede Spur löst eine Amtsuntersuchung aus, während der ein vorläufiger Biovermarktungsstopp gilt, der auch für Fertigpackungen im Handel gilt. Dies, und der Übergang weg vom Grundsatz der Gleichwertigkeit von Ökoproduktion und Ökokontrolle für Bioimporte aus Nicht-EU-Staaten hin zu dem Grundsatz der Konformität für mehr als hundert Drittländer, wird bewirken, dass die verarbeitenden Unternehmen und die Händler mehr über die Herkunft der Biorohware wissen müssen, wenn sie laufenden Biodezertifizierungen von Produkten aus ihren Lagern und den Regalen des Handels vorbeugen wollen.*

## I. Das politische Verfahren

### 1. Die ersten beiden Grundverordnungen

Die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 war 1991 die erste gesetzliche Regelung, die entschied, was ein Bioprodukt ist. Fünfzehn Jahre später wurde sie durch drei Verordnungen ersetzt: Die Verordnungen (EG) Nr. 834/2007<sup>3</sup>, Nr. 889/2008<sup>4</sup> und Nr. 1235/2008<sup>5, 6</sup>. Mit der Dreiteilung des im Wesentlichen unveränderten Verordnungstexts sollte leichter erkennbar sein, welche Institution für welche Regelungsteile verant-

1 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 150/1 vom 16. Juni 2018.

2 Art. 61 der Verordnung (EU) 2018/848.

3 In den Fachkreisen als „Grundverordnung“ bezeichnet.

4 Mit den im Komitologieverfahren gesetzten Durchführungsregelungen.

5 Mit den Regeln für Bioimporte aus Nicht-EU-Ländern, sogenannten „Drittstaaten“.

6 Im Folgenden als das „EU-Bio-Recht“ bezeichnet.

Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

wortlich ist: Der Rat für die Grundverordnung und die Kommission für die beiden anderen. Diese drei Verordnungen bleiben bis zum Jahresende 2020 das gültige EU-Bio-Recht. Die Verordnung (EU) 2018/848 übernimmt weite Teile des vorhandenen Rechts mit teilweise gleichen und nur neu geordneten Texten, aber sie enthält auch, hier und dort eingestreut, ganz Neues.

## 2. Delegierte Verordnungen und Durchführungsverordnungen

Schon im März 2014, nur fünf Jahre nachdem die erste Revision Geltung erlangt hatte, legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag<sup>7</sup> für eine zweite Totalrevision vor. Den Anstoß gab der Vertrag von Lissabon vom Dezember 2007, der zwei Jahre später gültig wurde. Es musste festgelegt werden, was mit delegierten Kommissionsverordnungen und was in Durchführungsverordnungen der Kommission geregelt wird. Damit war die politische Macht bezüglich der Ausführungsdetails bei der Umsetzung der Grundverordnung zwischen den Institutionen der Union neu aufzuteilen. Man wurde sich jedoch nicht einig, und *Dacian Cioloș* gab als Agrarkommissar seinem Stab den Auftrag, diese Machtfrage durch eine umfassende Neufassung des EU-Bio-Rechts praktisch nebenbei zu lösen. Dem Parlament kam das entgegen, denn es sieht sich durch delegierte Verordnungen<sup>8</sup> gestärkt. Bei diesen gilt, zusätzlich zum alleinigen Initiativrecht der Kommission, dass die Kommission eine solche Verordnung ohne formelle Mitwirkung der anderen Institutionen verabschiedet. Die im Rat organisierten Mitgliedstaaten haben bei der Erarbeitung also keine formale Rolle. Aus der Sicht des Parlaments schadet dies aber nicht, denn an deren Stelle tritt nun erstmals in der Geschichte der Union seine formale Beteiligung, wenn auch nur in Form eines Vetorechts ex post facto: Das Parlament kann, wie auch der Rat, delegierten Kommissionsverordnungen binnen zwei Monaten nach deren Verabschiedung durch die Kommission widersprechen. Für die Kommission sind die Vielzahl der nun vorgesehenen delegierten Verordnungen wiederum ein Erfolg, denn sie ist dort nur noch der generellen Vetomacht von Parlament und Rat ausgesetzt.<sup>9</sup> Für das Parlament sind delegierte Verordnungen von Vorteil, weil es bei den Durchführungsverordnungen der Kommission nicht beteiligt ist. Durchführungsverordnungen sieht aber auch die Kommission kritisch: Sie scheut die Auseinandersetzung mit den Agrarexperten aus den Landwirtschaftsministerien der Mitgliedstaaten, denn sie muss bei der Erarbeitung von Durchführungsverordnungen<sup>10</sup> mit ihnen, deren spezieller ökologischer Fachkenntnis die Mitarbeiter der Kommission nicht immer ge-

7 COM(2014) 180 final, 2014/0100 (COD), 24.3.2014; [https://www.gfrs.de/fileadmin/files/Vorschla\\_g\\_neue\\_EU-OEKO-VO\\_2014-03.pdf](https://www.gfrs.de/fileadmin/files/Vorschla_g_neue_EU-OEKO-VO_2014-03.pdf).

8 Art. 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

9 Parlament und Rat haben in der Regel nicht genügend politisches Interesse, sich mit den Details des in Überfülle neu fassenden EU-Bio-Rechts abzugeben, etwa mit dem Freilauf der Wachteln in ökologischer Haltung oder dem Maß der zulässigen Uneinheitlichkeit von Saatgut.

10 Art. 291 AEUV: Die Kontrollmacht der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission legt die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 fest. In den „Komitologieverfahren“ hat die Kommission den Vorsitz in Gremien, die aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten bestehen, wobei nur die Kommission Vorschläge für einen Durchführungsakt einreichen und den Vorsitz des Gremiums ausüben kann.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

wachsen sind, regelmäßig hart um eine Mehrheit ringen. Weil der machtpolitische Hintergrund der Wahl zwischen den beiden Rechtsformen für die Ausführungsakte bei den Mitgliedstaaten und ihren Experten auf Misstrauen stieß, es werde nun die Qualität der durchführenden Rechtssetzung Sachverstand vermissen lassen, wurde eine informelle informative Beteiligung, als freundliche Geste außerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens des Lissaboner Vertrags, in die Erwägungsgründe aufgenommen.<sup>11</sup>

### 3. Der streng geheime Trilog

Mit der Vorlage des Kommissionsvorschlags für das revidierte Bio-Recht im März 2014 begannen parallele Prüfungen durch das Parlament und den Rat. Der Rat diskutierte den Kommissionsvorschlag während dreier Ratspräsidentschaften (Griechenland, Italien und Litauen). Er legte seinen „General Approach“ mit weitgehenden Veränderungsforderungen im Juni 2015 fest. Im Oktober 2015 nahm der Agrarausschuss des Parlaments einen Bericht zum Kommissionsvorschlag an, der ebenfalls weitgehende Änderungen forderte. An diesem Punkt begannen die drei Institutionen der Union (die Kommission, der Rat und das Parlament) ihren „Trilog“. Damit sind informelle, streng geheime Verhandlungen von jeweils wenigen Personen gemeint, die dazu dienen sollen, an die Stelle des regulären Gesetzgebungsverfahrens mit mehreren Lesungen und Verhandlungsstufen zu treten.<sup>12</sup> Es bedurfte, bis eine Einigung erzielt war, der Rekordzahl von 18 Trilogsitzungen unter vier Ratspräsidentschaften (von Luxemburg, den Niederlanden, der Slowakei und Malta). Dann machten sich Rat und Parlament das Ergebnis der Geheimverhandlungen zu Eigen. Das Parlament stimmte im April 2018 zu und der Rat im Mai 2018.

### 4. Die Ausschaltung des parlamentarischen Prozesses

Die Europäische Bürgerbeauftragte, die Ombudsperson der Europäischen Union, *Emily O'Reilly*, formulierte im Jahr 2015 scharfe Kritik an den geheimen Trilogen wegen der Ausschaltung des demokratischen, parlamentarischen Prozesses, weil neben den Mitgliedstaaten und interessierten Fachkreisen selbst die Mitglieder des Parlaments von der Information und dem Mitdiskutieren ausgeschlossen werden, sodass die Trilogergebnisse Gefahr laufen, von zufälligen Vorlieben der wenigen Trilogteilnehmer geprägt zu sein.<sup>13</sup> Der dreijährige Geheimtrilog über das neue EU-Bio-Recht zeigt solche Zufälligkeiten.

11 Erwägungsgrund 11 nennt die Möglichkeit von angemessenen Konsultationen, welche die Kommission im Zuge ihrer Vorbereitungsarbeit durchführen kann.

12 Der informelle Trilog hat das reguläre Gesetzgebungsverfahren mit mehreren Lesungen im Parlament und einem Vermittlungsausschuss verdrängt. Was im Geheimen ausgehandelt wurde, stellt das Parlament nicht mehr in Frage: In der Wahlperiode 2009 bis 2016 wurden 82 % der Normen nach geheimem Trilog ohne Debatte im Parlament und im Rat über Änderungen verabschiedet.

13 Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten mit Vorschlägen im Anschluss an ihre strategische Untersuchung OI/8/2015/JAS zur Transparenz von Trilogen, 12.7.2017; <https://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/summary.faces/de/69213/html.bookmark>.

## 5. Die Supplementierung der Säuglingsnahrung

Ganz überraschend sieht beispielsweise das Ergebnis des geheimen Trilogs für die Säuglings- und Kleinkindprodukte ein Abgehen vom Grundsatz vor, dass Bioprodukten an Synthetika nur das beigelegt wird, was gesetzlich zwingend angeordnet ist. Es ist nun neu vorgesehen, dass Synthetika<sup>14</sup>, insbesondere Vitamine und Mineralstoffe, in Bioprodukten für diese jungen Konsumenten genauso beigelegt werden dürfen wie in konventionellen Erzeugnissen. Die Verordnung (EU) 2018/848 geht vom bisherigen Grundsatz ab, dass Bioprodukte sich von konventionellen Produkten dadurch unterscheiden, dass ihnen Synthetika nur dann beigegeben werden dürfen, wenn und soweit dies für ihre Herstellung unverzichtbar ist. Motiv der neuen Regelung ist es, Müttern sagen zu können, dass man Bioprodukte genauso anreichert, wie das bei konventioneller Babynahrung der Fall ist. Dafür gibt es durchaus Argumente, sie waren aber nicht Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit. Über diesen Paradigmenwechsel gab es keinen öffentlichen Diskurs. Es wurde im Geheimen konzipiert, diskutiert und der Wechsel beschlossen.<sup>15</sup>

## 6. Die Struktur der Grundverordnung

Die nun erlassene Verordnung gilt als „Basic Act“, als Grundverordnung. „Grundverordnung“ meint, dass viele Details erst noch in delegierten Verordnungen und Durchführungsverordnungen geregelt werden sollen. Allerdings handelt es sich bei dieser Grundverordnung nicht um eine schlanke Regelung, die alle Details der späteren Ausführung überlässt, denn 124 Erwägungsgründen auf mehr als 16 Seiten und 39 Seiten mit 61 Artikeln folgen weitere 37 Seiten mit Anhängen, unter denen Anhang II die detaillierten Produktionsvorschriften in wesentlichen Teilen unverändert wiedergibt, die sich im heutigen Recht in der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission, für das geltende EU-Bio-Recht auch als Durchführungsverordnung bezeichnet, finden. Die neue Grundverordnung enthält also praktisch schon breit aufgefächerte Detailregelungen, zum Beispiel für die Bodenbewirtschaftung oder die Herkunft der Tiere in ökologischer Haltung. Weil aber viele weitere Details, trotz der geheimen Trilogverhandlungen, nicht konsensfähig waren oder aufgrund der Komplexität der Materie von den wenigen beteiligten Personen nicht bewältigt werden konnten, setzt die Verordnung (EU) 2018/848 sehr zahlreiche Ermächtigungen der Kommission,<sup>16</sup> das EU-Bio-Recht im Detail auszugestalten. Die Kommission hat zu-

14 Anhang II Teil IV 2.2.2. Buchst. f. Ziffer ii der Verordnung (EU) 2018/848: „Mineralstoffe (einschließlich Spurenelemente), Vitamine, Aminosäuren und Mikronährstoffe“.

15 Die Arbeitsfassung des Trilogkompromisses legte im September 2017 auch noch die Lesart nahe, dass, wenn Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke gemäß der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 als Bioprodukte konzipiert werden sollen, sie ebenfalls, wie konventionelle Produkte würden supplementiert werden können. Diese Gestaltung verschwand dann aber, wieder ohne öffentliche Diskussion, mit der Rechtsförmlichkeitsprüfung aus der Endfassung.

16 Mehr als fünfzig, von denen die meisten bis Ende 2020 von den etwa zehn Fachkräften der Abteilung „Organics“ in der Unterdirektion B „Quality, Research and Innovation, Outreach“ der Generaldirektion Landwirtschaft abgearbeitet werden müssen.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

nächst vor, nur die Muss-Ermächtigungen und nicht die Kann-Ermächtigungen zu nutzen. Jedenfalls für die nächsten zehn Jahre. Gleichwohl werden die wenigen Fachkräfte in der „Organic Unit“ der Generaldirektion Landwirtschaft in Brüssel auch dies nicht geordnet leisten können. Das vergleichbare National Organic Program der Vereinigten Staaten von Amerika verfügte 2017 über die knapp vierfache Personalausstattung.<sup>17</sup>

### 7. Brüssler Biobombe: Der Biogrenzwert des Kommissionsvorschlags

Die Kommission hatte 2014 vorgeschlagen, Bioprodukte als solche immer zwangsweise dann zu dezertifizieren, wenn in ihnen die Spur von mehr als 0,01 mg/kg eines Pflanzenschutzmittels (oder anderer Agrochemikalien, die im ökologischen Landbau nicht eingesetzt werden dürfen, im Folgenden auch als PSM-Spur bezeichnet) festgestellt wird. Dabei sollte es auf die Ursache nicht ankommen. Der SPIEGEL titelte in seinem Heft 3/2014, dies sei eine „Brüsseler Bio-Bombe“ und schrieb, dass die Kommission die „Regeln für Biolebensmittel drastisch verschärfen“ wolle, weil es „bislang ... keine Garantie“ gebe, dass „in einem Bioprodukt nicht Rückstände von Pestiziden vorkommen“. Und: „In Zukunft müssten die Produzenten garantieren, dass der Pestizidanteil nicht höher ist als in Babynahrungsmitteln. Eigentlich eine Selbstverständlichkeit, bislang aber nicht Vorschrift“. Selbstverständlich war daran nichts. Vielmehr ist es eine Revolution, dass nun Biobauern die Verantwortung dafür tragen sollten, dass ihre konventionell wirtschaftenden Nachbarn die Biokulturen und deren Produkte nicht schon vor der Ernte kontaminieren. Aus den Fachkreisen kam der Vorhalt, dass Biolandbau nicht unter einer Glasglocke erfolge, dass es dem Verursacherprinzip widerspreche, die Biobauern für Kontaminationen aus der konventionellen Landwirtschaft verantwortlich zu machen und dass die biologische Landwirtschaft so aus der Fläche verdrängt und in Nischen gezwungen werde.

### 8. Die Babynahrungsgrenzwerte und die Einhaltestrategien der Hersteller

Der Entwurf der Kommission vom April 2014 verlangte die Abwesenheit von PSM-Spuren in Bioprodukten orientiert an den Vorschriften für die Babynahrung. Die Rückstände in Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung dürfen 0,01 mg/kg je Wirkstoff nicht überschreiten. Für manche Stoffe gelten niedrigere Werte, so 0,003 mg/kg.<sup>18</sup> Die Hersteller von Babynahrung können diese Obergrenzen nur durch Vertragsanbau in besonders geeigneten, räumlich abgeschotteten Bereichen, durch sys-

<sup>17</sup> <https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/NOPMcEvoySpring2017.pdf>.

<sup>18</sup> Nach der Delegierten Verordnung (EU) 2016/127 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 im Hinblick auf die besonderen Zusammensetzungs- und Informationsanforderungen für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung: Abweichend von dem Höchstgehalt von 0,01 mg/kg gelten für die in Anhang IV dieser Verordnung aufgeführten Wirkstoffe die dort genannten Rückstandshöchstgehalte, z. B. für Ethoprophos 0,008 mg/kg und Fipronil 0,004 mg/kg. Für die Zwecke von Kontrollen gelten in dessen Pflanzenschutzmittel, die die in Anhang V aufgeführten Wirkstoffe enthalten, als nicht verwendet, wenn ihre Rückstände 0,003 mg/kg nicht überschreiten. Dies gilt z. B. für Dieldrin, Endrin, Haloxyfop und Hexachlorbenzen.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

tematisches Analysieren angelieferter Rohwaren und, wenn sich höhere Werte zeigen, deren Verwerten für Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs, einhalten. Biolebensmittel des allgemeinen Verzehrs kann man aber nicht wirtschaftlich tragfähig nach diesem Konzept anbieten, denn dann müssten große Teile der Bioernte konventionell abverkauft werden und der Biomehraufwand müsste durch höhere Preise bei der verbleibenden Bioverkaufsmenge ausgeglichen werden. Bioprodukte wären dann teurer Luxus.

### 9. Italiens eigene Regelung

Italien gab allerdings an, mit dem Ökodezertifizierungsgrenzwert des Kommissionsvorschlags kein Problem zu haben. Man habe schon im November 2011 durch eigene ministerielle Verordnung im Sinne einer nationalen Ausgestaltung der Ökokontrolle eingeführt, dass Bioprodukte dezertifiziert werden, wenn sie, aus welcher Quelle auch immer, eine PSM-Spur von mehr als 0,01 mg/kg zeigen. Ähnlich Belgien.<sup>19</sup> Zu italienischen Bioprodukten werden jedoch in der Praxis der Qualitätssicherung der abnehmenden Unternehmen Spuren berichtet, als ob es den besonderen nationalen PSM-Grenzwert in Italien nicht gäbe.

## II. Zweierlei Maßnahmen für Bioprodukte

### 1. Die Angemessenheit von Maßnahmen bei Verstößen

„Verstöße“ sind in der Verordnung (EU) 2018/848 allgemein eine „Nichteinhaltung der Bestimmungen“<sup>20</sup>. Ein „Verstoß“ ist alles, was abweicht, auch wenn es sich um Kleinigkeiten oder nur Formales handelt. Damit stellt sich die Frage, wie in der Anwendung der neuen Verordnung Wichtiges von Unwichtigem unterschieden wird, so dass auf Verstöße nicht im Übermaß reagiert werden muss. Die heute gültige Verordnung (EG) Nr. 834/2007 gibt die Antwort auf diese Frage im Art. 30, die neue Verordnung (EU) 2018/848 antwortet allerdings weniger übersichtlich an verschiedenen Stellen.

### 2. Maßnahmen bei Spuren und Maßnahmen bei Verstößen

Die Unübersichtlichkeit der Verordnung (EU) 2018/848 folgt insbesondere daraus, dass sie spezialgesetzlich Spuren von Stoffen als Auslöser von Maßnahmen regelt und diese Regelungen gesondert neben jene für Maßnahmen setzt, die bei Verstößen

<sup>19</sup> Art. 29 Abs. 5 der Verordnung (EU) 2018/848 erlaubt Mitgliedstaaten, in denen, bei Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2018/848 drei Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, Vorschriften für Erzeugnisse „gelten“, die nicht für die ökologische Produktion zugelassene Stoffe „oberhalb einer bestimmten Grenze enthalten“, dies aber nur so, dass das „Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten unter Einhaltung“ der Verordnung „produziert“ wurden, als Bioprodukte „nicht verbieten, einschränken oder behindern“.

<sup>20</sup> Art. 3 Nr. 57 der Verordnung (EU) 2018/848.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

gelten, welche sich eben gerade nicht in Spuren von Stoffen im Bioprodukt zeigen. Die gesonderte Behandlung der Spuren, besonders von Pflanzenschutzmitteln, ist die Folge des politischen Ringens mit der Kommission, um diese zum Aufgeben ihres Konzeptes eines bindenden Dezertifizierungsgrenzwerts zu bewegen. Die Regeln für Maßnahmen bei Feststellung von PSM-Spuren im Bioprodukt des Art. 28f. der Verordnung (EU) 2018/848 wurden während des Trilogs praktisch in den Entwurf der Kommission „eingeschoben“.

### 3. Die PSM-Spur im Vollkornroggen und das Ei vom Huhn ohne Auslauf

Dass Sachverhalte, für welche die allgemeinen Regelungen für Maßnahmen bei Verstößen gelten, von den Sachverhalten unterschieden werden, für welche die besonderen Regelungen bei Spuren von Stoffen im Bioprodukt gelten, wird im Vergleich zweier Beispiele besser verständlich: Einerseits steht eine Spur von Chlormequat von 0,015 mg/kg in Roggenvollkorn aus biologischer Kultur für die von der Verordnung (EU) 2018/848 spezialgesetzlich behandelten Sachverhalte, bei denen sich im Bioprodukt Spuren von Stoffen zeigen (für Roggenvollkorn aus konventionellem Landbau liegt ein typischer Wert bei 0,5 mg/kg). Chlormequat ist ein das Pflanzenwachstum bremsender Halmverkürzer, der in ökologischen Kulturen nicht eingesetzt werden darf, weil er in der Bioverordnung nicht als Pflanzenschutzmittel positiv gelistet und damit nicht zugelassen ist. Die Berichtsgrenze für Chlormequat liegt bei 0,002 mg/kg, denn dieser Wert wird schon seit Jahren quantitativ berichtet. Die Nachweisgrenze liegt derzeit bei 0,006 mg/kg. Als ein Beispiel für Verstöße, die sich nicht als Spur eines Stoffes im Bioprodukt zeigen, kann man Legehennen in ökologischer Haltung heranziehen, denen Auslauf räumlich oder zeitlich nicht vollständig entsprechend den Bioregeln gewährt wurde. Dass die Klappen des Geflügel-Auslaufs erst am Nachmittag geöffnet wurden oder geschlossen blieben, wenn der Bauer keine Zeit hatte, sieht man den von den Tieren gelegten Eiern nicht an. Man kann es auch durch deren Untersuchung nicht feststellen. Die Verordnung (EU) 2018/848 behandelt diese beiden Fälle unterschiedlich: Für die PSM-Spur gilt Art. 29 und für die Eier von den Hühnern ohne Auslauf Art. 41.

### 4. Stoffe, für welche die spezialgesetzliche Spurenregelung gilt

Es geht hierbei um Stoffe, die nicht für die Verwendung in der ökologischen Produktion zugelassen sind. Das führt zu der Frage, welche Stoffe überhaupt der Zulassung für die Verwendung in der ökologischen Produktion bedürfen. Das Gas, das zum Abflammen von Begleitvegetation in ökologischen Kulturpflanzenbeständen (Unkraut) verwendet wird, bedarf einer Zulassung nicht. Zulassungsbedürftig sind nach Art. 9 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2018/848 nur die in Art. 24 und 25 sowie in Anhang II genannten Zwecke. Für diese Zwecke dürfen dann nur die zugelassenen Stoffe in der ökologischen Produktion verwendet werden. Bezüglich des Feldbaus geht es bei diesen zulassungsbedürftigen Stoffen um Pflanzenschutzmittel, Düngemittel, Boden-

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

verbesserer und Nährstoffe. Wer als Biobauer Stoffe für diese Verwendungszwecke einsetzen will, muss prüfen, ob das EU-Bio-Recht sie zugelassen hat.<sup>21</sup> Für die praktische Anwendung der neuen Verordnung ist wichtig, dass ihre spezialgesetzlichen Regelungen der Maßnahmen bei Spuren von Stoffen in Bioprodukten nicht für Spuren sonstiger Umweltschadstoffe gelten. Also nicht für die Emissionen industrieller Verbrennungsanlagen, wie beispielweise Dioxine und Furane, denn die Verordnung (EU) 2018/848 erlegt Biounternehmen die Pflicht zur Kontaminationsrisikovermeidung nur bezüglich der Kontamination aus konventioneller Landwirtschaft auf.

Es gibt für Bioprodukte relevante Spurenstoffe, die dem unerlaubten Pflanzenschutz in der biologischen Kultur gedient haben, aber auch auf ganz andere Ursachen zurückgehen können. Chlorat kann in Nicht-EU-Staaten der Unkrautbekämpfung dienen. Seine Spuren können aber auch von der Verwendung chlorhaltiger Reinigungsmittel stammen. Spuren von Nicotin können aus dem Einsatz als Pestizid gegen Blattläuse herrühren, aber auch aus dem natürlichen Metabolismus einiger Pflanzen.

## 5. Die Kontaminationsrisikovermeidung

Nach Art. 28 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848 „ergreifen“ Biounternehmer „Maßnahmen, die verhältnismäßig und angemessen sind, um Risiken der Kontamination der ökologischen ... Produktion und von ökologischen ... Erzeugnissen durch nicht zugelassene ... Stoffe zu vermeiden“. Auf diese Weise ist nun nicht mehr nur für Lagerhalter, Mühlen und andere, die nach der Ernte mit Bioprodukten zu tun haben, sondern auch zu Lasten von Biobauern die Verpflichtung begründet, das Vordringen von Agrochemikalien, die sie selbst nicht einsetzen dürfen, in ihre Kulturen und Produkte zu „vermeiden“. Dies ist eine Weiterentwicklung der Vorschriften des Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 mit der dazu gehörenden Kontrollvorschrift in Art. 63 Abs. 1 Buchst. b) der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, für Unternehmer, die Bioprodukte haltbar machen oder verarbeiten. Sie sah vor, dass diese „dafür Sorge tragen, dass Vorsorgemaßnahmen getroffen werden, um das Risiko einer Kontamination durch unzulässige Stoffe ... zu vermeiden“. Das alte und noch bis Ende 2020 geltende Bio-Recht verpflichtet die Biounternehmer zu Kontaminationsrisikovermeidung nicht vor der Ernte, sondern nach der Ernte (nicht „pre harvest“, sondern „post harvest“). Dass der Status von Bioflächen und Bioernte durch Spraydrift von Pflanzenschutzmitteln aus konventioneller Landwirtschaft nach dem heutigen EU-Bio-Recht unberührt bleibt, hatte das Verwaltungsgericht Koblenz im Frühjahr 2017 entschieden.<sup>22</sup> Der Trilog führte im Juni 2017 zur Kompromissüberlegung, sich von der Dezertifizierung bei einem Schwellenwert von 0,01

21 Eine vergleichbare Einschränkung der zulassungspflichtigen Verwendungszwecke greift für die Lebensmittelverarbeitung, wo etwa Zusatzstoffe, aber auch Verarbeitungshilfsstoffe zulassungspflichtig und ohne Zulassung für die Bioverarbeitung verboten sind.

22 VG Koblenz, 15.3.2017, 2 K 885/16.KO; Die ADD Trier hatte für steile Reblagen im Ahrtal die Hub-schrauberausbringung konventioneller Pflanzenschutzmittel genehmigt und dann das Vorhandensein

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

mg/kg zu lösen und stattdessen vorzusehen, dass die Feststellung einer PSM-Spur, ohne Untergrenze, immer (1) eine Amtsuntersuchung auslöst und dass diese (2) immer von einem automatischen Biovermarktungsstopp begleitet ist, bei dem es (3) bleibt, wenn die PSM-Spur vom Bioproduzenten vorsätzlich verursacht wurde oder es an Kontaminationsvermeidungsmaßnahmen fehlte. Diese Rechtsfolgentrias einer jeden PSM-Spur im Bioprodukt steht nun in Art. 29 der Verordnung (EU) 2018/848.

### 6. Rechtsfolgentrias bei Spuren im Bioprodukt

Hier geht es auf der Stufe der landwirtschaftlichen Produktion (nur) um die Agrochemikalien, die im Biolandbau nicht eingesetzt werden dürfen. Also insbesondere um Spuren von Pflanzenschutzmitteln, die von konventionellen Landwirten, aber nicht von Biobauern eingesetzt werden. Art. 29 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848 verpflichtet die Behörde oder Kontrollstelle, wenn sie „Informationen über das Vorhandensein von Stoffen“ erhält, die „nicht für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion zugelassen sind“, unverzüglich eine „amtliche Untersuchung“ durchzuführen. Und sie verbietet nach Buchst. b) während deren Dauer „vorläufig sowohl das Inverkehrbringen der betreffenden Erzeugnisse“ als Bioprodukt, als auch ihre „Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion“. Das Bioprodukt darf erst dann wieder als solches behandelt werden, wenn die Untersuchung der Behörde oder Ökokontrollstelle weder eine unerlaubte aktive Verwendung des Spurenstoffes in der biologischen Produktion feststellt, noch „dass der betreffende Unternehmer“ nicht die „Vorsorgemaßnahmen ergriffen hat“, zu denen er nach Art. 28 Abs. 1 verpflichtet ist. Es werden „verhältnismäßige und angemessene Maßnahmen verlangt, um Risiken der Kontamination ... durch nicht zugelassene ... Stoffe zu vermeiden“. Art. 29 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848 gibt der Behörde also die Maßnahmen vor, die sie immer zu ergreifen hat, wenn beispielsweise die Spur eines Pflanzenschutzmittels im Bioprodukt festgestellt wird. Die Behörde prüft, ob die Spur aus einer verbotenen eigenen Anwendung des Biobauern stammt, was sich regelmäßig nicht feststellen lässt, oder ob sie Folge unterlassener Kontaminationsrisikovermeidung ist, was sich künftig an einem Fehlen der Dokumentation der entsprechenden Maßnahmen auf den Stufen der Produktion, die zum Produkt geführt haben, zeigt. Die zuständige Behörde muss, wenn sie von der PSM-Spur Kenntnis erlangt, den Stopp der Vermarktung des Produktes anordnen. Zunächst für die Dauer der Untersuchung. Nach dem Wortlaut muss dies immer zwingend erfolgen, denn der Text der Verordnung (EU) 2018/848 enthält diesbezüglich keine Öffnungsklauseln. Also, wenn man nur den Wortlaut betrachtet, auch bei einer Spur von Chlormequat an der Nachweisgrenze von 0,002 mg/kg. Mindestspurenwerte für die Anwendung von Art. 29. Abs. 1 der VO (EU) 2018/848, etwa nach dem Vorbild der BNN-Orientierungswerte,<sup>23</sup> lassen sich für die Praxis jedoch durch Auslegung der Verord-

von Spuren in benachbarten Ökoreibflächen einem Biovermarktungsverbot für den Wein zugrundegelegt; [www.hpslex.de/Nr\\_11-2017\\_VOE\\_2\\_K\\_0885-16\\_KO\\_Urteil\\_vom\\_15-03-2017.pdf](http://www.hpslex.de/Nr_11-2017_VOE_2_K_0885-16_KO_Urteil_vom_15-03-2017.pdf).

23 <http://www.n-bnn.de/qualitätsarbeit/bnn-orientierungswerte>.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

nung (EU) 2018/848 unter den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ableiten (siehe unten (16)). Der vorläufige Vermarktungsstopp dient der Untersuchung der Ursache, insbesondere der Klärung, ob „Vorsorgemaßnahmen“ hinreichend ergriffen wurden, also<sup>24</sup> „die von den Unternehmern auf jeder Stufe der Erzeugung, der Aufbereitung und des Vertriebs zu ergreifenden Maßnahmen, um eine Kontamination durch Erzeugnisse oder Stoffe, die nicht für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion gemäß dieser Verordnung zugelassen sind“ zu vermeiden.

### 7. Die Kontaminationsrisikovermeidung in der Ökokontrolle

Da die Vermeidungspflicht gerade für Agrochemikalien aus dem konventionellen Landbau nun zu den Pflichten in der ökologischen Produktion gehört, muss die Ökokontrolle die Einhaltung dieser Pflichten feststellen und die entsprechende Dokumentation der Biobauern prüfen. So wird, wenn die Spur Anlass dazu gibt, auch auf die Dokumentation der landwirtschaftlichen Erzeuger der Rohstoffe zurückzugreifen sein. Die Amtsuntersuchung soll zwar nach den Vorgaben der Verordnung (EU) 2018/848 „unverzüglich“ erfolgen und sie soll auch „unter Berücksichtigung der Haltbarkeit“ des Bioprodukts, aber auch der „Komplexität des Falles so rasch wie möglich innerhalb eines angemessenen Zeitraums“ abgeschlossen werden. Die Problematik dieses Biovermarktungsverbot für die Zeit der Amtsuntersuchung liegt darin, dass schon ein Vermarktungsstopp von einem Tag in der Praxis zur Verwerfung führt. Dies führt zu der Frage, in wie vielen Fällen der Biovermarktungsstopp während der Amtsuntersuchung unter der Geltung des neuen Rechts nach dem Jahresbeginn 2021 auftreten wird.

### 8. Das gewöhnliche Niveau der Spuren und das Herausnehmen aus den Regalen

Ein Drittel der Bioprodukte, die von den Länderbehörden beprobt werden, zeigt Spuren von Pflanzenschutzmitteln.<sup>25</sup> Die Verordnung (EU) 2018/848 wird für dieses Drittel die Rechtsfolgentrias von Amtsuntersuchung, Biovermarktungsstopp und Dezertifizierung bei unvollständiger Kontaminationsrisikominderung auslösen. Zu diesem Drittel kommt es, weil zumindest ein Teil der Proben risikogeleitet erhoben wurden. Wenn es in der Praxis auch nur ein Zehntel wäre, würde dies den Handel mit Bioprodukten zu einem unkalkulierbaren Risiko machen, denn auch ein nur kurzer Biovermarktungsstopp führt zum Verwerfen der Lebensmittel. Dieses Zehntel ist praktisch unvermeidbar, auch wenn die Rohstoffe systematisch beprobt werden.

<sup>24</sup> Nach der Begriffsbestimmung des Art. 3 Nummer 4 der Verordnung (EU) 2018/848.

<sup>25</sup> Die nationale Berichterstattung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) für das Jahr 2016 über Pflanzenschutzmittelrückstände in Lebensmittel berichtet von 2207 Proben aus Biolebensmitteln, welche die Überwachungsbehörden der Länder gezogen hätten. In 70,9 % hätten sich keine Pestizidspuren gefunden. Bei nur 1 % hätten sie über dem erlaubten Höchstgehalt gelegen. Knapp ein Drittel der Proben von Bioprodukten zeigten also Spuren von Pflanzenschutzmitteln. Aus dem Ökomonitoring 2017 in Baden-Württemberg wird für verarbeitete Bioprodukte eine Überschreitung von 0,01 mg/kg bei 7,0 % der Proben berichtet.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

Selbst bei sorgfältigem Rohstoffeinkauf unter analytischer Kontrolle, ist ein Anteil von einem Zehntel der Produkte in den Fertigpackungen mit zumindest sehr geringen PSM-Spuren zu erwarten. Praktisch unvermeidbar ist dies, weil auch repräsentative Beprobung und Analytik auf dem Stand der Technik nicht davor schützt, dass als Folge der nicht gleichförmigen Verteilung in der Biorohware sich doch eine PSM-Spur in der aus dem Handel gezogenen Fertigpackung findet, obwohl sie sich in der PSM-Analytik der Rohware nicht zeigte. Auch treten immer wieder neue Spurenstoffe in den Vordergrund, die nicht von den gängigen Multimethoden, sondern durch Sonderuntersuchungen bestimmt werden müssen, so beispielsweise Chlormequat, Glyphosat und Kaliumphosphonat. Wer meint, er habe alles im Blick, wird regelmäßig durch das Auftauchen eines neuen oder neuerdings analysierbaren PSM-Wirkstoffes korrigiert. Wenn Fertigpackungen heute aus den Regalen des Einzelhandels genommen werden müssen, weil man sie nicht vermarkten darf, werden sie weggeworfen, denn es gibt keine Quarantänelager für vorübergehend nicht zu verkaufende Bioprodukte bei den Filialen des Einzelhandels. Und es gibt keine Logistik für das Zurückliefern und/oder anderswo Zwischenlagern, weil dies alles wegen der sehr hohen Zahl kleiner Mengen technisch unmöglich oder unwirtschaftlich wäre. Das Entfernen der Biokennzeichnung ist regelmäßig weder technisch noch mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand möglich. Damit hat auch schon ein nur vorübergehender Biovermarktungsstopp bei Produkten in Fertigpackungen zur Folge, dass sie als Bioprodukte verworfen und letztendlich weggeworfen werden. Damit stellt sich die Frage, welche Tatbestandsmerkmale und Strukturelemente der neuen Verordnung (EU) 2018/848 die drastische Wirkung des Vermarktungsstopps bei Bioprodukten mit Spuren von Stoffen mildern und in den Bereich des Angemessenen zurückführen können.

### 9. Systematik der Maßnahmen der Verordnung (EU) 2018/848

Die einfachste Antwort auf die Frage nach der Systematik in der Struktur der Verordnung (EU) 2018/848 wäre, dass es keine gibt. Damit macht man es sich jedoch zu leicht, denn die Verordnung gibt, wenn auch durch den geheimen Trilog durcheinandergewirbelt, eine Struktur im Sinne einer Normenhierarchie des Wechselspiels zwischen allgemeinen und spezialgesetzlichen Maßnahmen vor. Ganz ähnliche Formulierungen wie in Art. 29 finden sich in Art. 41 der Verordnung (EU) 2018/848. Art. 29 ist das speziellere Gesetz, denn Art. 41 gilt nur „vorbehaltlich des Art. 29“. Wenn und soweit Art. 29 gilt, tritt Art. 41 zurück, woraus folgt, dass der Anwendungsbereich des Art. 41 die Fälle der Feststellung von Spuren nicht einschließt.

Art. 41 der Verordnung (EU) 2018/848 ist die allgemeine Norm, wenn bei noch ungewissem Sachverhalt, Verstöße gegen Pflichten in der ökologischen Produktion vermutet werden.	Art. 29 ist lex specialis zu Art. 41 ff. der Verordnung (EU) 2018/848, wenn eine Spur eines positivlistungspflichtigen, aber nicht gelisteten Stoffes im Produkt vermutet wird.
--	---

Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

Der Biostatus des Produkts geht verloren, wenn von der Behörde festgestellt wird, dass der Verstoß vorsätzlich oder (trotz früherer Abmahnung) begangen wurde oder wenn sich seine Folgen im Produkt feststellen lassen.	... wenn von der Behörde festgestellt wird, dass nicht auf allen Stufen der Produktion die Maßnahmen der Kontaminationsrisikovermeidung ergriffen oder nicht positivgelistete Mittel, insbesondere für den Pflanzenschutz, in der Bioproduktion eingesetzt wurden.
--	--

Art. 29 sieht für den Fall, dass die Spur eines Stoffes in einem Bioprodukt festgestellt wird, für die Behörde eine Pflicht vor, harte Rechtsfolgen für den Status des Bioprodukts durchzusetzen, es sei denn, der Biunternehmer setzt nach Art. 28 Abs. 2 wegen festgestellter Spur eines Stoffes die Biovermarktung aus eigenem Entschluss aus. Art. 28 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848 regelt spezialgesetzlich die Pflichten des Biunternehmers bei dem Verdacht, dass Regeln nicht eingehalten wurden, der vom Vorhandensein der Spur eines Stoffes im Bioprodukt ausgeht, währenddessen für alle anderen Fälle, dass ein Bioprodukt den Regeln der ökologischen Produktion nicht genügt, die Pflichten des Biunternehmers bei ungewissem Sachverhalt durch Art. 27 bestimmt sind. Die Regelungen sind sich einander sehr ähnlich, häufig wortgleich.

	Legehennen fehlt der Auslauf ohne Folgen für die Eier	Roggen mit einer PSM-Spur
Der Biunternehmer hat Verdacht und sistiert die Biovermarktung der Partie	Art. 27 der Verordnung (EU) 2018/848	Art. 28 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848
Die Behörde hat Verdacht, es folgt eine Amtsuntersuchung und während dieser Biovermarktungsstopp	Art. 41 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848	Art. 29 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) 2018/848
Die Behörde hat Gewissheit und dezertifiziert die Partie	Art. 42 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848	Art. 42 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848
Die Behörde hat Gewissheit und dezertifiziert den Betrieb	Art. 42 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848	Art. 42 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848

Geht es nicht um die Spur eines Stoffes im Bioprodukt, sondern um den Verdacht eines Verstoßes gegen Vorschriften der biologischen Produktion, richtet sich die Behandlung dieses Verdachts durch den Unternehmer selbst nach Art. 27, während die abschließende Dezertifizierungsentscheidung der Kontrollstelle oder Behörde durch Art. 41 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 42 Abs. 1 gesteuert wird. Art. 42 Abs. 1 findet für die Dezertifizierung von Partien in beiden Fällen Anwendung, bei Maßnahmen aufgrund der Spur eines Stoffes im Bioprodukt sowie bei Maßnahmen im Falle von Verstößen gegen Regeln der ökologischen Produktion, die nicht zu Spuren von Stoffen im Bioprodukt führen. Die Verordnung (EU) 2018/848 behandelt den Verdacht

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

der Behörde in Art. 29 Abs. 1. Danach führt sie eine Untersuchung durch, während derer die Biovermarktung gestoppt ist. Diese Untersuchung bezieht sich nur auf die Ursache von Spuren. Wird hier entweder festgestellt, dass die Spuren auf vorsätzliche unerlaubte Anwendung in der ökologischen Produktion zurückgehen oder auf nicht genügende Kontaminationsrisikovermeidung, wird der Biovermarktungstopp dauerhaft. Hier trägt die Behörde die Beweislast.

### 10. Beweislast des vermutenden Biounternehmers

Ganz anders die Beweislast in Art. 27 der Verordnung (EU) 2018/848 allgemein und Art. 28 Abs. 2 speziell für Spuren, wenn der Unternehmer den „Verdacht“ hat, dass sein Bioprodukt den Regeln nicht genügt. Sein eigener Verdacht löst die Rechtsfolge aus, dass er ihn überprüfen muss und die Biovermarktung aussetzt „bis der Verdacht ausgeräumt werden kann“. Er trägt die Beweislast. Was er sich überlegt, führt zu seiner Beweislast. Wenn er vermutet, dass die Spur eines Stoffes im Bioprodukt auf ungenügenden Kontaminationsvermeidungsmaßnahmen beruht, trägt er die Beweislast, dass seine Maßnahmen hinreichend waren. Wenn er die ihm bekannt gewordenen PSM-Spuren dahin deutet, dass sie aus der Präsenz in der Umwelt und damit nicht vermeidbarer Kontamination folgen, liegt die Beweislast, dass die Spuren entweder auf Anwendung in der Biokultur oder ungenügender Kontaminationsrisikovermeidung im Verhältnis zum konventionellen Landbau herrühren, nicht bei ihm, sondern bei der Kontrollstelle oder der Behörde. Ähnlich das bisherige EU-Bio-Recht: Die „Auffassung“ oder „Vermutung“ des Unternehmers, dass eines seiner Bioprodukte den Vorschriften nicht genügt, bewirkt nach dem bisherigen Recht des Art. 91 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, dass er die Biovermarktung aussetzt und dass es dabei bleibt, wenn er „die betreffenden Zweifel“ nicht „ausräumen“ kann. Bei entsprechenden eigenen Überlegungen des Biounternehmers ist so die Rechtsfolge der Dezertifizierung auf Zeit zwingend vorgegeben, die dauerhaft wird, wenn ihm der sichere Beweis misslingt, dass seine Auffassung oder Vermutung unbegründet war. Die Beweislast liegt hier beim Biounternehmer. Das Gegenteil gilt nach Art. 91 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, wenn nicht er, sondern die Kontrollstelle oder Behörde einen solchen „Verdacht“ hegt, denn dann kann sie zwar das Aussetzen der Biovermarktung auf Zeit anordnen, muss aber die Zeitspanne vorab festlegen und die Ware freigeben, wenn sich der Verdacht bis zu ihrem Ende nicht „bestätigt“ hat. Sie trägt die Beweislast.

Für Eingriffe in die Ökozertifizierung trägt in der Regel die Behörde und hinsichtlich des Erlasses einer ihn begünstigenden Zertifizierungsentscheidung der Biounternehmer die Beweislast. Nach der „Begünstigungstheorie“ geht die Unerweislichkeit, das „non liquet“, einer Tatsache zu Lasten dessen, der von ihr eine ihm günstige Rechtsfolge herleitet. Maßstab für das Scheitern des Beweises im Ökokontrollverfahren ist die Sicht einer angemessen urteilenden, die Branchenverhältnisse überschauenden Person, deren Zweifel bezüglich der entscheidungserheblichen Tatsachen nicht zu

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

ihrer vollen Überzeugung im Sinne einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit ausgeräumt werden können.

### 11. Maßnahmen bei Verstößen ohne Spuren von Stoffen in Bioprodukten

Während Art. 29 im Verhältnis zu Art. 41 die spezielle Norm ist, gibt Art. 42 für alle Verstöße, auch jene, die vom Mechanismus des Art. 28 f) erfasst sind, die Bedingungen für die Partienzertifizierung vor. An dieser Stelle reduziert die neue Verordnung das Spektrum der Verstöße, die zur Dezertifizierung der Partie führen, mit dem Begriff der „Integrität des Produktes“. Dies ist eine überraschende und zunächst verwirrende Einschränkung, welcher der Erklärung bedarf. „Integrität“ ist ein neues gesetzliches Tatbestandsmerkmal im EU-Bio-Recht. „Integrität“ meint das Nichtverletztsein oder die Unversehrtheit. Damit ist die Frage aufgeworfen, um wessen Unversehrtheit es geht. „Integrität“ gibt es im neuen EU-Bio-Recht in zweierlei Gestalt: Als „Integrität der Produktion“ und als „Integrität des Produktes“. Also ist die Frage darauf gerichtet, was mit der Unversehrtheit der Produktion und was mit der Unversehrtheit des Produktes gemeint ist.

### 12. „Integrität der Produktion“ gegen die „Integrität des Produktes“

Gemeint ist grundlegend Verschiedenes: Die „Integrität der Produktion“ bezieht sich darauf, dass die Regeln der biologischen Produktion als Verfahren eingehalten werden. Hier steht im Mittelpunkt die verfahrensbezogene Definition der Biolebensmittel: Sind die Verfahrensregeln eingehalten, ist das Produkt ein Bioprodukt. Dass Legehennen aus dem Biostall länger als in der konventionellen Tierhaltung üblich einen gesetzlich genau definierten Zugang zum Freigelände haben, sieht man ihnen nicht an, gehört aber zur „Integrität der Produktion“. Mit dem Ei als Produkt hat dies nichts zu tun. Ihm sieht man noch so schwere Verstöße gegen das Tierwohl nicht an. Die Integrität des Produktes ist nicht verletzt. Die „Integrität des Produktes“ bezieht sich nach dem allgemeinen, natürlichen Wortverständnis auf etwas, das sich am Produkt selbst feststellen lässt. Wird den Legehennen der ihnen nach dem EU-Bio-Recht zustehende Auslauf vorenthalten, kann man dies durch Untersuchung der Eier nicht feststellen. Die „Integrität des Produktes“ ist unversehrt, obwohl die „Integrität der Produktion“ verletzt wurde. Das Verbot der Vermarktung als Bioprodukt folgt nach Art. 42 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848 bei einem „festgestellten Verstoß gegen die Integrität solcher Erzeugnisse“. Nur wenn die Integrität des Produktes verletzt ist, hat dies konkrete Rechtsfolgen für die betroffene Partie.<sup>26</sup> Der Begriff

26 Solche Rechtsfolgen hat eine Verletzung der „Integrität der ökologischen/biologischen Produktion“ nie. Sie erscheint an drei Stellen der neuen Verordnung: Zweimal in den Erwägungsgründen. Und einmal im Kapitel mit den „Zielen und Grundsätzen der ökologischen/biologischen Produktion“. Dort wird sie in dem Sinn angesprochen, dass die „ökologische/biologische Produktion“ ... ein „nachhaltiges Bewirtschaftungssystem“ sei, das unter anderem auf dem „allgemeinen Grundsatz“ beruhe: „Gewährleistung der Integrität der ökologischen/biologischen Produktion auf allen Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs von Lebens- und Futtermitteln“.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

der „Integrität der Produktion“ wird auf diese Weise gegen jenen der „Integrität des Produktes“ gestellt: Verletzungen der Verfahrensregeln, also der Integrität der Produktion, sind zunächst nur relevant, wenn sie zur Verletzung der Integrität des Produktes geführt haben. Wäre es bei diesem Begriff der „Integrität des Produktes“ geblieben, hätte dies zur Folge gehabt, dass Verstöße gegen Tierwohlvorschriften nie mit der Dezertifizierung der betroffenen Partie sanktioniert worden wären.

### 13. Die weite Begriffsbestimmung des „Integrität des Produktes“

Dieses Ergebnis wurde als so unerträglich angesehen, dass es kurz vor dem Ende des Trilogs noch zu einer gewissen Korrektur kam. Ohne diese Korrektur würde es für die Biovermarktung von Eiern nie eine Rolle spielen, ob den Legehennen, wie die Verordnung es vorsieht, Auslauf gewährt wurde oder nicht, weil man dies den Eiern nicht ansieht. Nach Art. 3 Nr. 74 der Verordnung (EU) 2018/848 ist die „Integrität der ökologischen/biologischen Erzeugnisse“ gegeben, wenn gilt: „Bei dem Erzeugnis liegen keine Verstöße vor, die a) die Merkmale, die das Erzeugnis als ökologisches/biologisches Erzeugnis kennzeichnen, auf irgendeiner Stufe der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs beeinträchtigen; oder b) wiederholt oder beabsichtigt sind“. Das „oder“ zwischen a) und b) und auch innerhalb von b) ist wichtig: Diese gesetzliche Begriffsbestimmung bewirkt eine gewisse Korrektur der Rechtsfolgen im Fall der Eier von Biolegehennen ohne Auslauf. Diese Eier von Biolegehennen sind keine Bioeier, wenn der Auslauf vorsätzlich oder wiederholt nicht gewährt wurde. Wenn der Unternehmer veranlasst hat, dass die Luken zum Auslauf geschlossen bleiben, liegt Vorsatz vor. Hat ein Helfer, entgegen der Anweisung der Betriebsleitung, die Luken geschlossen gehalten, nicht. „Wiederholt“ meint, trotz früherer Feststellung und Ermahnung durch die Kontrollstelle. Fahrlässige und nicht schon zuvor abgemahnte Regelverstöße führen nach dieser Systematik des neuen EU-Bio-Rechts nur dann zum Ausschluss der betroffenen Partie von der Biovermarktung, wenn sie sich als Merkmale, die auf einen solchen Verstoß hinweisen, im Produkt feststellen lassen. Hiermit löst sich die gesetzliche Begriffsbestimmung der „Integrität“ vom stofflichen Bezug auf das Bioprodukt, denn hier kommt es nur darauf an, ob der fragliche Verstoß „wiederholt“ auftrat, also nach einer Abmahnung durch die Behörde oder durch die Kontrollstelle, oder ob der Regelverstoß „beabsichtigt“ war, also vorsätzlich erfolgte und nicht nur fahrlässig. Weil jetzt jeder vorsätzliche und jeder wiederholte Verstoß als Verletzung der „Integrität des Produktes“ behandelt wird, wird letztlich dann doch, aber eben beschränkt auf diese Fälle der Vorsätzlichkeit oder Wiederholung, die Verletzung der „Integrität der Produktion“ sanktioniert.

### 14. Fahrlässige und erstmalige Verstöße haben keine Folgen für den Biostatus

Nur vorsätzliche oder wiederholte (schon einmal abgemahnte) Verstöße oder solche, die am Produkt feststellbare Folgen hatten, wirken sich auf den Biostatus aus. Da nur bei solchen Verstößen, welche „die Integrität beeinträchtigen“, die Partie dezer-

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

tifiziert wird, gilt: Fahrlässige, erstmalige Verstöße gegen Regeln der ökologischen Produktion haben nach der Verordnung (EU) 2018/848, wenn sie nichts bewirkten, das sich am Bioprodukt feststellen lässt, auch keine Rechtsfolgen für dessen Biostatus. Das ist überraschend und neu und folgt aus einer neuen, bemerkenswerten Gegenüberstellung der Integrität der Produktion und der Integrität des Produktes. Auch wenn es sich um Verstöße gegen besonders wichtige Regeln der ökologischen Produktion gehandelt haben sollte, etwa solche, die dem Schutz des Tierwohls dienen, ist der Ausschluss der betroffenen Partie von der Biovermarktung nicht möglich, wenn die Partie keine Folgen des Verstoßes zeigt und der Verstoß erstmals und ohne Vorsatz des Unternehmers erfolgte. Die enge oder weite Auslegung der Begriffe „wiederholt“ und „beabsichtigt“ entscheidet letztlich über die Häufigkeit der Dezerertifizierung betroffener Partien, bei denen sich Verstoßfolgen nicht am Produkt feststellen lassen. In diesem Zusammenhang könnte das Missverständnis, dass zum Beispiel die Klappen des Auslaufs für die Legehennen schon bei leichtem Nieselregen geschlossen werden dürfen, aus dem Tatbestandsmerkmal „beabsichtigt“ herausführen. Auch dürfte sich „beabsichtigt“ auf den inneren Tatbestand des Unternehmers selbst beziehen, sodass regelwidriges, eigenmächtiges Handeln der Mitarbeiter, also solches, das nicht auf der Weisung des Unternehmers beruht, kein „beabsichtigtes“ Handeln im Sinne dieser Vorschrift ist. Wenn „wiederholt“ nicht nur zwei- oder mehrmals meint, wofür nach den Angemessenheitsregeln in Dauerschuldverhältnissen, so auch der Ökokontrolle, einiges spricht, sondern einen vorherigen Hinweis im Sinne einer Abmahnung im Ökokontrollverhältnis als einem Dauerschuldverhältnis, zumindest aber einen Hinweis in einem Inspektionsbericht meint, sind fahrlässige Verstöße ohne diesen Hinweis für die betroffene Partie ohne Belang.

### 15. Die Maßnahmen der neuen und der alten Verordnung

Wie das neue EU-Bio-Recht der Verordnung (EU) 2018/848 einerseits die Feststellung der Spur eines Stoffes im Bioprodukt behandelt und andererseits alle Fälle möglicher Verstöße gegen Regeln der ökologischen Produktion, die sich nicht in der Spur eines Stoffes im Bioprodukt zeigen, lässt sich, wenn man das bisherige EU-Bio-Recht kennt, durch eine systematische Zuordnung der Vorschriften der neuen Verordnung zu den beiden bisherigen und noch weiter geltenden Verordnungen nachvollziehen.

	Verordnung (EU) 2018/848	Verordnungen (EG) Nr. 834/2007 und 889/2008
Pflicht der Kontaminationsrisikovermeidung in der Primärproduktion (pre harvest)	Art. 28 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EU) 2018/848	Keine Pflicht der Biobauern

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

Pflicht der Kontaminationsrisikovermeidung nach der Ernte (post harvest)	Ebenso	Art. 26 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 für die Haltbarmachung und Verarbeitung mit der dazu gehörenden Vorschrift für die Kontrolle in Art. 63 Abs. 1 Buchst. b) der Verordnung (EG) Nr. 889/2008
Vermarktungssperre bei Verdacht des Unternehmers	Art. 27 und als <i>lex specialis</i> bei Spuren nicht positiv gelisteter, aber listungspflichtiger Stoffe Art. 28 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848	Art. 90 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008
Vermarktungssperre Verdacht der Behörde	Art. 29 Abs. 1 <i>lex specialis</i> nur für Spuren von Stoffen und für die anderen Fälle Art. 41 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848	Art. 90 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008
Dauerhafte Partien- aberkennung	Art. 29 Abs. 2 für Spuren von Stoffen und Art. 42 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848	Art. 30 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007
Ausschluss des Betriebs aus der Ökokontrolle	Art. 42 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848	Art. 30 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007

## 16. Die Verhältnismäßigkeit in der Ökokontrolle

Ob tatsächlich schon eine Spur von 0,002 mg/kg Chlormequat oder das Verschlossenbleiben der Auslaufklappen bei Winterwetter in einer Legehennenhaltung eine Biovermarktungssperre für die Dauer der Amtsuntersuchung und damit die Vernichtung von Fertigpackungen auslöst, entscheidet sich an der Auslegung der Verordnung (EU) 2018/848. Dort spricht zwar nicht der Wortlaut gegen diese Lesart, wohl aber die Vernunft und der Maßstab der „Angemessenheit“. Im gegenwärtigen EU-Bio-Recht gibt Art. 30 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 einen besonderen ökokontrollrechtlichen Maßstab der Verhältnismäßigkeit vor, wonach eine Partiendezertifizierung nur erfolgt, „wenn dies in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Vorschrift, gegen die verstoßen wurde, sowie zu der Art und den besonderen Umständen der Unregelmäßigkeit steht“. Diese Errungenschaft und Leistung der ersten Totalrevision 2007 findet sich in der Verordnung (EU) 2018/848 nicht mehr. Dies hat seinen Grund darin, dass die kontrollbezogenen Vorschriften überwiegend übergeordnet aus der Lebensmittel-Kontroll-Verordnung (EU) 2017/625 abgeleitet werden, die als Rahmen auch für die Ökokontrolle gilt, während die Verordnung (EU) 2018/848 nur einige Regelungen spezialgesetzlich für die Ökokontrolle setzt. Die auf die Ökokontrolle bezogenen Vorschriften der Verordnung (EU) 2018/848 müssen vor dem Hintergrund des Rechtsrahmens für die amtliche Lebensmittelkontrolle in der Verordnung (EU) 2017/625 gelesen werden. Wo sie etwas regeln, ge-

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

hen sie als das speziellere Gesetz vor. Wo nicht, greift die Lebensmittel-Kontroll-Verordnung auch für die Ökokontrolle. Das ökokontrollrechtliche Verhältnismäßigkeitsgebot des Art. 30 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 entspricht aber dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit allen staatlichen Handelns. Es wiederholt diesen Grundsatz nur. Die Verordnung (EU) 2017/625 tritt bedeutungsgleich an seine Stelle, in dem sie in ihrem Erwägungsgrund (90) betont, dass Verstöße mit „verhältnismäßigen Sanktionen“ belegt werden sollen, was Art. 39 Abs. 1 mit der Verpflichtung aufgreift, dass Sanktionen „verhältnismäßig“ sein „müssen“. Dies entspricht Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, wonach jede Einschränkung der Grundrechte, und damit auch jeder Eingriff in einen Biobetrieb, gesetzlich vorgesehen sein und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie den Wesensgehalt der Rechte achten muss. Allein schon aus diesem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit lässt sich ablesen, dass Spurenwerte von Stoffen in Bioprodukten an der Nachweisgrenze, wie für Chlormequat von 0,002 mg/kg, wenn typische Werte in konventionellen Produkten um zwei Zehnerpotenzen höher liegen, nicht angemessen den Biovermarktungsstopp während einer Amtsuntersuchung auslösen können. Das Entsprechende gilt für eine Partienzertifizierung, weil die Auslaufklappen eines Biogehennenstalls nicht immer ordnungsgemäß geöffnet waren, selbst wenn dies unter Verstoß gegen die „Integrität des Produktes“ erfolgte, in dem der Bewirtschafter vorsätzlich die Klappen nicht öffnete, weil ihm der Auslauf der Tiere in das Winterwetter mit dem Tierwohl und der Tiergesundheit unvereinbar erschien.

### **17. Keine analytische Untergrenze durch eine ausführende Kommissionsverordnung**

Eine analytische Untergrenze für die Amtsintervention nach Art. 29 der Verordnung (EU) 2018/848 könnte die Verletzung ethischer Maßstäbe durch die laufende Vernichtung von Bioprodukten vermeiden. Sie würde den im Rechtsstaat geltenden grundrechtlichen Maßstab der Angemessenheit der Amtsintervention einfachgesetzlich konkretisieren. Diese Grenze würde vermeiden, dass die Rechtsfolgentrias mit ihrer behindernden und zerstörenden Wirkung bei einer jeden PSM-Spur, so gering sie auch nur sein mag, ausgelöst wird. Mit dem laufenden Absinken der PSM-Bestimmungsgrenzen werden ohne eine solche Spurenwertuntergrenze Amtsuntersuchung und Vermarktungsstopp häufiger ausgelöst. Eine mit dem Durchführungsrecht angeordnete Untergrenze wird es voraussichtlich nicht geben, weil sie nicht zu den Muss-Aufträgen der Kommission gehört und die Kommission sich zur Bewältigung ihrer zu hohen Arbeitslast auf ihr Durchführungsrecht konzentrieren will, welches sie nicht nur setzen kann, sondern muss.

### **18. Vermeidung des Risikos oder Vermeidung der Kontamination**

Die Überlegung, dass die Verordnung (EU) 2018/848 von den Biounternehmen keine Vermeidung von Kontamination, sondern die Vermeidung des Risikos von Kontamination verlangt, führt nicht zu einer Milderung der Folgen, insbesondere in der

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biobiolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

Rechtsfolgentrias von PSM-Spuren. Von den Biobauern und den Biounternehmen verlangt die Verordnung (EU) 2018/848 nicht „Vermeidung von Kontamination“. Nach dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 werden „Vorsorgemaßnahmen“ verlangt, „um Risiken der Kontamination“ zu vermeiden. Dieser bloße Wortlaut setzt der Pflicht keine Grenzen. Grenzen setzt erst das Tatbestandsmerkmal „angemessen“, demzufolge der Pflicht durch angemessene Vorsorgemaßnahmen Rechnung getragen ist. Nach dem allgemeinen Wortverständnis und der Logik dieser Begrifflichkeiten macht es keinen Unterschied, ob man „Risiken der Kontamination“ oder „Kontamination“ vermeidet, denn, wenn Risiken vermieden werden, können diese sich nicht als Kontamination im Bioprodukt realisieren, und wer Kontamination vermeiden will, muss die Risiken ausschließen, die in Kontamination resultieren können. Das in Fachkreisen erwogene Verständnis, dass man das „Risiko der Kontamination“ nach guter fachlicher Praxis und für bekannte Stoffe vermeiden, also ganz ausschließen, kann, dagegen aber nicht alle Kontaminationen, erscheint schon begrifflich nicht folgerichtig: Der zweite Erwägungsschritt ist richtig, denn in einer Welt, die von der konventionellen Landwirtschaft geprägt ist, kann man nicht alle Kontaminationen vermeiden. Das liegt daran, dass man nicht alle Risiken der Kontamination ausschließen kann. Zu formulieren, dass dies möglich ist, entspricht nicht der Sachlage.

### 19. „Angemessen“ und nicht nur „geeignet“ und „erforderlich“

Die Verordnung (EU) 2018/848 grenzt mit dem Begriff „verhältnismäßig“ die Pflicht der Kontaminationsrisikovermeidung in ihrem Art. 28 Abs. 1 ein. Die deutsche Fassung der Verordnung (EU) 2018/848 gibt bei der Bestimmung des Umfangs der „Maßnahmen“ zur Vermeidung des „Risikos der Kontamination“ der ökologischen Produktion und ihrer Erzeugnisse in Art. 28 Abs. 1 Buchst. b) vor, dass diese „verhältnismäßig und angemessen“ zu sein haben.<sup>27</sup> Die deutsche Fassung, so wie sie im Amtsblatt steht, ist sachlich mit dieser Reihung der beiden Begriffe schlüssig.<sup>28</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist auch in Artikel 5 des Vertrags über die Euro-

27 Die englische Sprachfassung verlangt etwas anderes, nämlich, dass sie „proportionate and appropriate“ sind. Die richtige deutsche Fassung davon wäre „verhältnismäßig und geeignet“, denn „appropriate“ wird in der Rechtssprache der Europäischen Union gleichbedeutend mit „geeignet“ gebraucht. So übersetzt die deutsche Fassung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 den englischen Text, wonach „internationale Normen“ bei der Entwicklung des nationalen Lebensmittelrechts zu berücksichtigen sind, außer sie wären „ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives of food law“, in ihrem Art. 5 Abs. 3 mit „außer wenn“ sie „ein unwirksames oder ungeeignetes Mittel zur Erreichung der legitimen Ziele des Lebensmittelrechts darstellen würden“.

28 Die englische Sprachfassung der Verordnung (EU) 2018/848 setzt „proportionate and appropriate“ im Sinne einer Dichotomie der Begriffe „proportionate = verhältnismäßig“ und „appropriate = geeignet“ nebeneinander, die sich ergänzen, während die deutsche Sprachfassung mit „verhältnismäßig und angemessen“ zwei scheinbare Synonyme aneinanderreihet. Die deutsche Fassung reiht zwei Wörter auf, die beide im allgemeinen Sprachgebrauch das Gleiche bedeuten: „Angemessen“ ist nach dem DUDEN-Synonym-Wörterbuch, was „verhältnismäßig“ ist, und umgekehrt. Das ist aber trotzdem kein inhaltsfreier Unsinn, sondern von hoher politischer Bedeutung, da „proportionate“ in der Unionsrechtsordnung eine andere Bedeutung hat, als in der deutschen Rechtstradition.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biobiolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

päische Union (EUV) niedergelegt.<sup>29</sup> Er verlangt dort, dass die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge geeignete und erforderliche Maß hinausgehen.<sup>30</sup> Es fehlt dabei der Maßstab der Angemessenheit.<sup>31</sup> Der Gerichtshof begrenzt die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf die Frage nach dem, was erforderlich ist, um ein gesetzliches Ziel zu erreichen. Das schließt die Frage nach der Geeignetheit ein, aber nicht den Maßstab der Angemessenheit. Der Reihung „verhältnismäßig und angemessen“ kommt in der Verordnung (EU) 2018/848 hohes Gewicht zu: Sie stellt die „Angemessenheit“ klar neben die „Geeignetheit“ und die „Erforderlichkeit“ als Prüfungspunkt in die Verhältnismäßigkeitsprüfung ein.<sup>32</sup> Würde der Begriff „angemessen“ fehlen, bliebe es bei einer Prüfung der Erforderlichkeit und der Geeignetheit zur Verfügung stehender Kontaminationsvermeidungsmaßnahmen.<sup>33</sup> Dann gäbe es keine Grenze der Vernünftigkeit dessen, was von Biobauern verlangt wird.<sup>34</sup>

## 20. Der „betreffende“ Unternehmer oder alle auf allen Stufen

Art. 29 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848 benennt als Prüfungssubjekt den „betreffenden Unternehmer“. Behörde und Kontrollstelle sollen also prüfen, ob er entgegen seiner Pflicht die Kontaminationsrisikovermeidung nicht vollständig vornahm. Der „betreffende“ Unternehmer korrespondiert mit der Vorgabe, dass das „betreffende“ Erzeugnis nicht als Bioprodukt vermarktet werden darf, wenn der „betreffende“ Unternehmer seine Pflicht verletzte. Hier ist zu überlegen, ob das Tat-

29 Kriterien für seine Anwendung sind im Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das den Verträgen beigelegt ist, niedergelegt.

30 Dies ist auf dem Hintergrund der Funktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in den Verträgen zu sehen. Art. 5 EUV dient als Kompetenzausübungsschranke im Verhältnis der Union zu den Mitgliedstaaten.

31 Ohne den Maßstab der Angemessenheit wären Biobauern verpflichtet, Abdrift von den konventionellen Nachbarkulturen mit allen sachlichen und rechtlichen Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, abzuwehren. Der Aufwand, den sie betreiben müssten und die Nachteile, die sie in Kauf nehmen müssten, wären praktisch unbegrenzt. Sie müssten alles tun, bis an die Grenze zu der Existenzvernichtung, um jedes Kontaminationsrisiko zu vermeiden.

32 *Trstenjak/Beysen*, Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung, EuR 2012, 265, 269 ff. Die Frage nach der Geeignetheit überprüft, ob die Maßnahme das angestrebte Ziel überhaupt verfolgt und grundsätzlich geeignet ist es zu erreichen. Die Frage nach der Erforderlichkeit ist darauf gerichtet, ob die Maßnahme unter mehreren für die Erreichung des verfolgten Ziels geeigneten Maßnahmen jene ist, die den Verpflichteten am wenigsten belastet. Die Angemessenheit wird auch als Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn bezeichnet, wobei es darum geht, dass der gesetzliche Handlungsbefehl durch dessen „reasonableness“, durch das was vernünftig ist, eingeschränkt wird.

33 Wie dies bei der Prüfung der Kompetenzabgrenzung im Gefüge der Institutionen der Fall ist.

34 Wer immer das Abweichen der deutschen Sprachfassung von der englischen Sprachfassung veranlasst hat, hatte dies offenbar gut gesehen. Die verschiedenen Sprachfassungen der Verordnung (EU) 2018/848 stehen mit gleicher Geltungskraft und Authentizität in allen Mitgliedstaaten, ganz gleich welche Sprache dort gesprochen wird, nebeneinander. Dass der geheime Trilog auf Englisch arbeitete und Englisch praktisch die Urfassung des Textes war, ist ohne Bedeutung. Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht vertreten, dass es, eben weil die deutsche Fassung eine falsche Übersetzung ist, bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit keiner Angemessenheitsprüfung bedarf. Dafür, dass die deutsche Fassung den Vorrang hat, spricht auch, dass sie eher der neuen Linie der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die Angemessenheit bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung als dritten Punkt zu berücksichtigen, entspricht.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

bestandsmerkmal des „betreffenden“ Unternehmers so gemeint ist, dass der Kreis der Unternehmer, deren Verhalten zu prüfen ist, dahin eingeschränkt wird, dass es nur um Pflichtverstöße des Unternehmers geht, welcher das Bioprodukt in der Hand hat. Dagegen spricht, dass Art. 28 Abs. 1 die „Unternehmer auf jeder Stufe der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs“ nennt. Dies passt nicht zu einer restriktiven Auslegung des Kreises der Unternehmer, deren Verhalten beim Auffinden einer PSM-Spur auf die Kontaminationsvermeidung untersucht werden soll. Allerdings greift hier der Gesichtspunkt, dass Bioprodukte aus Unternehmen stammen, für die die Ökokontrolle feststellt, dass sie die Vorgaben des EU-Bio-Rechts einhalten. Wer als Unternehmer ein Bioprodukt entgegennimmt, kann sich auf der Grundlage der Betriebszertifikate<sup>35</sup> der Biounternehmen in der Lieferkette darauf verlassen, dass in den Stufen der Produktion, die zu dem Produkt, so wie es in seiner Hand ist, führten, die Pflicht der Kontaminationsrisikovermeidung vollständig eingehalten worden war. Das ändert aber nichts an der Verantwortlichkeit der vor ihm liegenden Stufen, jeweils ihrer eigenen Kontaminationsvermeidungspflicht gerecht zu werden. Dann stellt sich die Frage, was gilt, wenn sich im Nachhinein zeigt, dass dies nicht der Fall war. Dann wird es richtig sein, dass fehlende Kontaminationsrisikovermeidung auf früheren Stufen der Produktion nicht rechtfertigt, im Nachhinein in die Zertifizierung des „betreffenden“ Ausgangsbetriebs oder in den Ökostatut seiner Produkte einzugreifen. Die nachgelagerten Handelsstufen müssen sich auf die Ökozertifizierung verlassen können, dass diese nicht im Nachhinein, wenn die Ware längst als Bioprodukt verarbeitet oder gehandelt wird, ihren Status nur wegen ungenügender Kontaminationsrisikovermeidung auf der Stufe der landwirtschaftlichen Erzeugung verliert.

## 21. „Ihrem Einfluss unterliegen“

Der Berichterstatter des Parlaments meinte, es werde von Biobauern nicht verlangt, ihre konventionellen Nachbarn zu verpflichten, nicht zu spritzen. Auf das PSM-Spritzverhalten des konventionellen Nachbarn einzuwirken, sah er außerhalb „des Einflusses“ des Biobauern. Dieser Gedanke hat sich nicht im Verordnungstext, aber doch zumindest in den Erwägungsgründen niedergeschlagen. Biobauern und Biounternehmer sollen auch künftig nur für das verantwortlich sein, das „ihrem Einfluss unterliegt“, auch wenn sie durch die Verordnung (EU) 2018/848 jetzt generell dafür verantwortlich gemacht werden, PSM-Spuren zu vermeiden. Im Erwägungsgrund (24) ist formuliert, dass sie „verhältnismäßige Vorsorgemaßnahmen, die ihrem Einfluss unterliegen, ergreifen“. Erwägungsgrund (68) hält fest, es „sollten die Unternehmer „Maßnahmen“ ergreifen, „die ihrem Einfluss unterliegen“. Die Absicht wird deutlich, auf den Vorwurf zu reagieren, man habe durch die für die primäre Produktion neu eingeführte Pflicht zur Vermeidung von Kontaminationsrisiken den Biobauern eine unverhältnismäßige Last auferlegt, wenn auch nicht im verbindlichen Ge-

<sup>35</sup> Anhang VI der Verordnung (EU) 2018/848.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

setzestext, sondern den unverbindlichen Erwägungsgründen.<sup>36</sup> Was dem Einfluss der Biobauern unterliegt, bestimmt sich wesentlich durch die Rechtsordnung, in der sie leben. In Deutschland setzt das Bürgerliche Gesetzbuch Regeln dafür, was Biobauern vernünftigerweise von ihren Nachbarn verlangen können. §§ 1004 und 906 Abs. 2 Satz 1 BGB<sup>37</sup> ertüchtigen die Biobauern, von ihren konventionellen Nachbarn die Vermeidung von Spraydrift der Pflanzenschutzmittel, welche die Biobauern selbst nicht einsetzen dürfen, bis an die Grenze des konventionellen Nachbarn wirtschaftlich Zumutbaren zu verlangen, nämlich durch „Maßnahmen ..., die Benutzern dieser Art wirtschaftlich zumutbar sind“. Was den konventionellen Nachbarn zumutbar ist, bestimmt sich nicht nach ihrem Vermögen, sondern nach der typischen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landwirts ihrer Art. In den Pflichtenkreis der konventionellen Nachbarn, der so aufgerufen ist, fällt allerdings eine breite Palette möglicher Maßnahmen der Kontaminationsrisikovermeidung: Der Einsatz von Tunnelspritzgeräten, welche die beim Spritzen entstehenden Aerosole zum Teil zurückhalten und -führen. Oder das Ausbringen von Herbiziden nicht erst, wenn die Zielpflanzen kniehoch gewachsen sind, sondern schon bei ihrem Auflauf. Oder Insektenbekämpfung durch Pheromonverwirrung. Es könnte sogar, wenn sich Spraydrift von den konventionellen Flächensatz gar nicht vermeiden lässt, um die Umstellung des Nachbarn seinerseits auf den ökologischen Landbau gehen. Dies dürfte nicht selten eine wirtschaftlich erfolgreiche und damit im Sinne des § 906 Abs. 2 Satz 1 BGB wirtschaftlich zumutbare Verhaltensweise sein. Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht sagen, dass das Bewirtschaftungsverhalten konventioneller Nachbarn nicht „dem Einfluss“ von Biobauern „unterliegt“. Eine angemessene Grenze lässt sich aber aus dem allgemeinen Maßstab des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, insbesondere der Angemessenheit ableiten. Aber auch diese Grenze ändert nichts daran, dass sich das Verhältnis der Biobauern zu ihren konventionellen Nachbarn grundlegend ändern wird. Aus diesem allgemeinen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt dann, dass von Biobauern regelmäßig nicht zu verlangen ist, mehr zu tun, als ihre konventionellen Nachbarn auf die Tatsache der biologischen Bewirtschaftung ihrer Flächen aufmerksam zu machen und die Bitte vorzutragen, mögliche Abdrift, insbesondere von Pflanzenschutzmitteln aus den konventionellen Flächen, zu vermeiden. Der Wortlaut der Verordnung (EU) 2018/848 würde allerdings auch die Pflicht der Biobauern einschließen,

36 Die gewählte Formulierung ist unglücklich, denn schon im Begriff „Maßnahmen“ liegt der Gedanke, dass von Biobauern nur das verlangt werden kann, was sie zu leisten vermögen. Es gibt keine gesetzliche Pflicht, Unmögliches zu leisten. Wenn nun aber der Begriff „ihrem Einfluss unterliegen“ nicht auf die Risiken, sondern auf Maßnahmen bezogen wird, wird gerade nicht dargelegt, dass es Risiken der Kontamination gibt, gegen die Biobauern nicht vorgehen müssen, obgleich sie es, unter Erschöpfung ihrer Kräfte, könnten. Niederzulegen, dass man nur die Maßnahmen ergreifen muss, die dem eigenen Einfluss unterliegen, ist logisch selbstverständlich und nach dem Wortlaut in jeder Weise nutzlos. Die gute Absicht wird gleichwohl deutlich.

37 *Schmidt*, Der privatrechtliche Rahmen der Koexistenz, S. 58 bis 111, in *Grüne Gentechnik und ökologische Landwirtschaft*, UBA Texte 01/03, Berlin 2003, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2240.pdf>.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

schärfere Mittel, die ihnen, jedenfalls in Deutschland nach den Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Verfügung stehen, einzusetzen: Die Aufforderung an den konventionellen Nachbarn, sich zu bestimmten Maßnahmen oder zu bestimmter Unterlassung vertraglich zu verpflichten. Dies, wie es bei Unterlassungspflichten üblich ist, mit einem Vertragsstrafeversprechen, damit die Wiederholungsgefahr durch die damit verbundene Strafandrohung vermieden wird. Oder durch eine Unterlassungsklage, die zulässig ist, wenn sich aus den konkreten Verhältnissen des Einzelfalls ergibt, dass das Risiko des Eintrags von Kontamination aus der konventionellen in die biologisch bewirtschaftete Fläche gegeben ist. Das Risiko ergibt sich aus früheren Sachverhalten, wenn dort eine kausale Beziehung zwischen der Bewirtschaftung der konventionellen Kultur und PSM-Spuren in der Bioernte festgestellt wurde. In zugespitzten Fällen offensichtlicher Rücksichtslosigkeit im Verhalten des konventionellen Nachbarn ergibt sich der Unterlassungsanspruch schon aus der durch das Verhalten dokumentierten Wahrscheinlichkeit eines PSM-Eintrags. Die Ökolandbaureferenten in den Landwirtschaftsministerien aller deutschen Bundesländer haben sich im Herbst 2017 einstimmig gegen die Regelung des Art. 28 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848 ausgesprochen, als noch Hoffnung bestand, dass der Trilogkompromiss nicht Gesetz wird. Nun können die Biobauern und die Unternehmen, die ihnen ihre Produkte abnehmen, nur darauf hoffen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch als Maßstab dessen, was von Biobauern an Kontaminationsrisikovermeidung im Verhältnis zu konventionellen Nachbarn verlangt wird, in allen 16 Bundesländern praktisch berücksichtigt und nicht der missverständliche bloße Wortlaut der Verordnung (EU) 2018/848 durchgesetzt wird.

## 22. „Technische Anleitung zu Spuren von Pflanzenschutzmitteln in Bioprodukten“

Die in der Biobranche Erfahrenen wissen, dass es, je nach Biokultur und nach den regionalen Umständen der Produktion, unvermeidbare, praktisch immer vorhandene Spuren von Wirkstoffen aus dem Pflanzenschutzmitteleinsatz in der konventionellen Landwirtschaft gibt. Zum Beispiel von Glyphosat. Es wäre sinnvoll, dieses Wissen systematisch in einer Datenbank zu dokumentieren.<sup>38</sup> Und daraus eine Verwaltungsvorschrift abzuleiten, die festlegt, dass bei Spuren unter bestimmten, auf die regionale Herkunft und die Art des Produktes bezogenen Schwellenwerten keine Amtsuntersuchung nach Art. 29 der Verordnung (EU) 2018/848 erfolgt, weil von vornherein, durch antizipiertes Sachverständigengutachten, feststeht, dass in diesen Spuren kein Indiz für eine Verletzung der Kontaminationsrisikovermeidungspflicht zu sehen ist. Verwaltungsvorschriften sind dabei das Mittel der Wahl. In der Frühphase des Umweltrechts wurden beispielsweise Immissionswerte durch die TA Luft von 1974 festgelegt. Dies war eine Verwaltungsvorschrift zur Bestimmung dessen, was zu den „schädlichen“ Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) gehört. Das Bundesverwaltungsgericht behandelte diese „Tech-

<sup>38</sup> [http://orgprints.org/32773/1/32437\\_13OE008\\_neuendorff\\_GfRS\\_Datenbank\\_Rueckstandsfunde.pdf](http://orgprints.org/32773/1/32437_13OE008_neuendorff_GfRS_Datenbank_Rueckstandsfunde.pdf).

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biobensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

nische Anleitung zur Reinhaltung der Luft“ als „antizipiertes Sachverständigengutachten“, nicht, weil in der TA Luft eine normative Anordnung zu sehen gewesen wäre, sondern weil sie auf den „ermittelten Erkenntnissen und Erfahrungen von Fachleuten verschiedener Fachgebiete“ beruhte.<sup>39</sup> Eine „Technische Anleitung zu Spuren von Pflanzenschutzmitteln in Bioprodukten“ (eine TA PSM BIO“) könnten die Bundesländer nun jeweils für sich oder auch koordiniert schon aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Durchführung des EU-Bio-Rechts erlassen. Der Bundesgesetzgeber könnte dies fördern, indem er, ähnlich wie § 48 BImSchG es für den Immissionsschutz leistet, im Ökolandbaugesetz Vorgaben für allgemeine Verwaltungsvorschriften setzt, welche zur Durchführung der Verordnung (EU) 2018/848 erlassen werden.

### 23. Die wehrhaften Biobauern

Nach dem geltenden EU-Bio-Recht sollen Biobauern in einer vom konventionellen Landbau beherrschten Landwirtschaft ein praktisches Vorbild von umweltschützendem Exzellenz durch ihr eigenes Bewirtschaftungsverhalten bieten.<sup>40</sup> Es sieht ökologische Kulturflächen Seite an Seite mit konventionellen Kulturflächen bewirtschaftet, ohne dass Biobauern eine Verantwortung dafür haben, dass ihre Produkte keine Spuren konventioneller Landwirtschaft aufweisen, wie sie durch die gegebenen Nachbarschaftsverhältnisse notwendig auftreten. In diesem einen Punkt bricht die Verordnung (EU) 2018/848 radikal mit dem Koexistenzmodell des heutigen EU-Bio-Rechts: Nach der Verordnung (EU) 2018/848 ist den Biobauern mehr Verantwortung zugewiesen, wie der Berichterstatter des Parlaments es ausdrückte. Biobauern haben sich nun wehrhaft zu zeigen. Sie müssen in verhältnismäßiger und angemessener Weise das Risiko der PSM-Drift aus den Kulturen ihrer konventionellen Nachbarn mildern. Tun sie dies nicht, so wie die Verordnung (EU) 2018/848 es verlangt, und stellt dies die Behörde bei der Prüfung der Ursache einer PSM-Spur fest, wird die betroffene Partie dauerhaft dezertifiziert. Insoweit führt die Verordnung (EU) 2018/848 eine Ursache für eine nachhaltige Störung des Biolandbaus in der Fläche ganz neu in dessen System ein. Wer Biobauern mit der Pflicht zur Auseinandersetzung mit den Nachbarn zu sehr belastet, missbraucht sie als Instrument des politischen Kampfes gegen den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln überhaupt. Jeder Biobauer hat für sich entschieden, in seiner Landwirtschaft diesen Kampf praktisch zu leben, aber eben in eigener Verantwortung für das eigene Handeln und nicht auch für das der Nachbarn.

### 24. Der Krieg in den Dörfern

Für Biobauern ändert sich das Leben 2021. Sie müssen mit ihren PSM-ausbringenden Nachbarn in einen Dialog gehen und verlangen, was angemessen ist. Aber auch wenn man die Grenze dessen, was Biobauern mit ihren Nachbarn besprechen müs-

<sup>39</sup> BVerwGE 55, 250 – Voerde.

<sup>40</sup> Siehe VG Koblenz, Fußnote 22, oben.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

sen, vernünftig zieht, führt die Verordnung (EU) 2018/848 zu einer enormen Belastung: Im Rheintal bei Freiburg hat beispielsweise ein Feingemüse anbauender Biobauer mit typischerweise 40 Einzelflächen mehr als 60 Nachbarn. Von ihm wird nach der Verordnung (EU) 2018/848 nun zwar nicht zwingend erwartet, dass er durch vorbeugende Unterlassungsklagen vorgeht. Aber es wird erwartet, dass er mit den Nachbarn spricht, dass er den Inhalt der Gespräche aufzeichnet und zwar so, dass er seine Ökokontrollstelle davon überzeugen kann, dass er in geeigneter und angemessener Weise vorgegangen ist. Sie muss dies prüfen. Wenn Biobauern mit konventionellen Kollegen über deren Wirtschaftspraxis sprechen, nimmt man ihnen dies in aller Regel übel, weil die konventionell wirtschaftenden Bauern sich in ihrer Berufsehre angegriffen fühlen. Die Biobauern werden durch Art. 28 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848 in einen äußerst streitträchtigen Dialog mit allen ihren konventionellen Nachbarn getrieben. Stillschweigendes wechselseitiges Tolerieren, wie über Jahrzehnte geübt, genügt nun nicht mehr. Man muss aufschreiben, wie man auf den anderen eingewirkt hat. Dies lassen sich nur wenige konventionelle Nachbarn der Biobauern gefallen. So kommt der Krieg in die Dörfer.

### III. Import von Bioprodukten aus Nicht-EU-Staaten

#### 1. Der Ausfall der Aufsicht über die Ökokontrolle in Nicht-EU-Staaten

Mit der ersten Totalrevision des EU-Bio-Rechts 2007 wurde die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Produktion und Kontrolle einzelner Biochargen, die aus Nicht-EU-Ländern importiert wurden, beendet. Bis dahin gab es zwei Pfade des Bioimports in die Union: Eine Drittlandsliste von Nicht-EU-Staaten, die durch positive Listung im EU-Bio-Recht als für den Bezug von Bioprodukten geeigneter, weil gleichwertiger Ursprung anerkannt wurden. Und es gab Einzelfallimportermächtigungen. Diese prüfte bis 2009 in Deutschland die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) mit Dutzenden Fachkräften, wobei sie sich auf Inspektionsberichte der in den Drittländern tätigen Ökokontrollstellen stützte. So waren in den Mitgliedstaaten in etwa 200 Experten mit diesen Prüfungen befasst. Mit der Erwägung, so könne es zu einer uneinheitlichen Praxis unter den Mitgliedstaaten der Union kommen, zog die EU-Kommission die Gleichwertigkeitsprüfung mit der ersten Totalrevision des EU-Bio-Rechts an sich. Sie erfolgt seit 2009 nun nicht mehr chargenweise, sondern dadurch, dass die in Drittländern tätigen Kontrollstellen als solche von der Kommission auf die Gleichwertigkeit ihrer Arbeit geprüft und für ihre Tätigkeit zugelassen werden. In Brüssel befassen sich mit diesen Prüfungen seither nur noch zwei oder drei Personen in der Generaldirektion Landwirtschaft, die sich mit der Gleichwertigkeitsprüfung auskennen.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

## 2. Die Mär von den sechzig verschiedenen Ökostandards

Die neue Prüfung von Ökoproduktion und Ökokontrolle in Drittstaaten durch Brüssel erfolgt praktisch nur auf dem Papier. Die Kommission verlangte von allen etwa sechzig Drittlandkontrollstellen im Dezember 2008, dass sie nicht etwa nur auf einem Blatt angeben, welche in der EU nicht angewendeten Stoffe sie in der tropischen Landwirtschaft akzeptieren, beispielsweise Pflanzenzubereitungen für die Abwehr von Schadpilzen in Bananen, sondern dass sie, jeweils jede für sich, einen eigenen Standard vorlegen. Mehr als sechzig solcher Standards wurden 2009 durch „Copy and Paste“ aus dem EU-Bio-Recht zusammengestellt und dann zwei Jahre lang von zwei Kommissionsmitarbeitern anhand einer Checkliste daraufhin durchgesehen, ob sich in den neuen Texten alle wichtigen Punkte des EU-Bio-Rechts wiederfinden. Gleichwohl sah der Berichterstatter des Parlaments eine wichtige Leistung der neuen, zweiten Totalrevision vor allem darin, dass man das Nebeneinander der sechzig verschiedenen Standards beende.

## 3. Die Biogleichwertigkeitsabkommen

Die Kommission argumentiert einen Fortschritt bezüglich der Gewissheit, dass ein Bioprodukt wirklich „Bio“ sei, darin, dass künftig die Drittstaatenkontrollstellen nicht mehr auf den Maßstab der Gleichwertigkeit verpflichtet würden, sondern auf den der Konformität. Der Befürchtung, dass man die europäischen Verhältnisse, besonders was die verwaltungstechnischen Details der Ökokontrolle angeht, nicht Eins zu Eins auf Drittstaaten übertragen kann, soll durch Flexibilität unter zwei Gesichtspunkten Rechnung getragen werden. Etwa für Äthiopien, wo es keine Internetdatenbank zum Nachweis ökologischer Kaffeesetzlinge gibt, das deshalb keinen Bio-Kaffee mehr in die Union liefern dürfte. Die Europäische Union kann bilaterale Biogleichwertigkeitsabkommen aushandeln,<sup>41</sup> insbesondere mit den 13 Nicht-EU-Staaten, die heute schon als für Bioimporte in die Union zugelassen im Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 (der „Drittlandsliste“) geführt werden: Argentinien, Australien, Kanada, Chile, Costa Rica, Indien, Israel, Japan, Südkorea, die Schweiz, Tunesien, die Vereinigten Staaten von Amerika und Neuseeland.<sup>42</sup> Eine Lösung ist dies nicht, weil in der Europäischen Union nicht die Generaldirektion Landwirtschaft, sondern die für Außenwirtschaftsbelange zuständige Generaldirektion Handel zuständig ist, die sich für Bioprodukte nicht interessiert. Schon bisher hat das Aushandeln von Biogleichwertigkeitsabkommen mit Drittstaaten jahrelang gedauert, zum Beispiel zehn Jahre bis zum Februar 2012 mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Das im vergangenen Jahr mit Chile nach einem Beschluss des Rats geschlossene Gleichwertigkeitskommen ist ein sehr komplexes Vertragswerk von 25 Seiten.<sup>43</sup> Bilaterale Gleichwertigkeitsabkommen sind eine Lösung nur für einen pri-

41 Art. 47 der Verordnung (EU) 2018/848.

42 Art. 48 der Verordnung (EU) 2018/848 sieht die Geltung der Drittstaatenliste noch bis zum Jahresende 2025 vor.

43 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5551-2017-INIT/en/pdf>.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

vilegierten Klub von Drittstaaten, deren Biomärkte aus Brüsseler Sicht interessante Exportziele sind oder die aus anderen, häufig rein politischen Gründen bevorzugt behandelt werden sollen. Für die mehr als hundert weiteren Nicht-EU-Länder, aus denen Bioprodukte gegenwärtig in die Union importiert werden, ist dies keine Lösung.

#### 4. Die tropische Positivliste und die Verwaltungskonformität

Außerdem will die EU-Kommission eine Positivliste für Agrareinsatzstoffe für tropische Kulturen erlassen.<sup>44</sup> Die Frage, was es bedeutet, wenn nun nicht mehr Gleichwertigkeit, sondern Konformität bezüglich der Art und Weise der Durchführung der Ökokontrolle in Drittstaaten verlangt wird, ist damit nicht beantwortet. Fachkreise befürchten, dass hier Konformität als willkürliches nichttarifäres Handelshemmnis eingesetzt werden wird. Es geht dabei nicht um Konformität in den Gegebenheiten der ökologischen Landwirtschaft, sondern um administrative Strukturen der Ökokontrolle. Besonders wichtig sollen nun etwa Internetdatenbanken für den Nachweis möglicher Bezugsquellen für ökologisches Saatgut oder Jungtiere sein, damit sich ein Markt für diese entwickelt. Für diesen Aspekt hat sich im Trilog keine Lösung gefunden. Die biologisch wirtschaftenden Kaffeebauern Äthiopiens hatten während der dreijährigen Diskussion über den Kommissionsentwurf vom April 2014 praktisch keine Stimme. Sie haben auch in den europäischen Bioverbänden keine Lobby. Vielleicht werden die europäischen Biounternehmen, die Bioprodukte in die Union importieren, mit ihrem fachpolitischen Gewicht zu einer sinnvollen Gestaltung der Durchführungsregelungen unter dem neuen Regime der Konformität beitragen. Gelegenheit dazu bietet sich ihnen, wenn die Kommission, wie angekündigt, die Detailregelungen für die Drittlandsimporte in einem offenen Diskurs mit den Fachkreisen bis Mitte 2019 erarbeitet. Bis dahin will die Kommission die ausführenden Regelungen zum Übergang von der Gleichwertigkeit auf die Konformität von Ökoproduktion und Ökokontrolle in den Nicht-EU-Staaten fertigstellen. Diese Ausführungsregeln werden darüber entscheiden, ob sich die Sorge der Fachkreise realisiert, die neue Konformitätsregel werde bewirken, dass die Ökozertifizierung von Produkten aus Drittstaaten behindert wird und in längst erteilte Biozertifizierungen laufend und im Nachhinein aus nur formalen Gründen, die nichts mit der Einhaltung der Produktionsregeln zu tun haben, eingegriffen wird.

#### 5. Konformität als nichttarifäres Handelshemmnis

Konformität verlangt Identität der Verfahren, nicht nur des Biobauern und der Biounternehmer, sondern auch in der Administration der Ökokontrolle. Gleichwertigkeit verlangt nicht Identität, sondern gleiche Wirksamkeit. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind durch die Schlussdeklaration von Marrakesch verpflichtet, es zu unterlassen, technische Regeln als tarifäre Handelshemmnisse zu

<sup>44</sup> Art. 45 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

nutzen. Dazu gehört auch das EU-Bio-Recht. Die neuen Regelungen, so wie sie jetzt, noch nicht durch Ausführungsvorschriften gepuffert, in der Verordnung (EU) 2018/848 stehen, verletzen die Verpflichtungen aus dem Abkommen über die technischen Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade, TBT).

## 6. Der Ausfall der Aufsicht über die Gleichwertigkeitskontrollstellen

Die Generaldirektion Landwirtschaft hat mit der Generaldirektion SANTE, die für den Gesundheitsschutz zuständig ist, die kommissionsinterne Vereinbarung getroffen, dass sie selbst die Verhältnisse vor Ort in den Drittstaaten bezüglich der Einhaltung der Vorschriften der ökologischen Produktion und der Ökokontrolle nicht prüft, sondern die Gesundheitsschutzexperten dies tun. Dies ist mit dem Nachteil verbunden, dass deren fachlicher Schwerpunkt weit überwiegend nicht im Bereich der Landwirtschaft und gar nicht im Bereich der ökologischen Landwirtschaft liegt. Gelegentlich wird dies kompensiert, indem Experten aus den Landwirtschaftsministerien der Mitgliedstaaten die Mission begleiten. Inspektionsreisen der DG Sante in Drittländer gibt es aber jährlich weniger als ein halbes Dutzend. Auf diese Weise gibt es heute praktisch nur wenig Aufsicht durch Brüssel in den Drittstaaten. Die Ökokontrollstellen, auch jene in den Drittstaaten, müssen sich der Akkreditierung der in der Europäischen Union tätigen staatlichen Akkreditierer unterstellen. Diese nehmen gelegentlich auch Vor-Ort-Inspektionen in Drittstaaten vor. Dies ist aber die Ausnahme. Die Verordnung (EU) 2018/848 sieht keine Abhilfe im Sinne einer engeren Aufsicht der Kommission über die Drittstaatenkontrollstellen vor. Im Verhältnis zur Prüfung des Bioimports der einzelnen Parteien durch die nationalen Behörden bis 2009 ist dies ein Rückschritt.

## IV. Der Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848

Der Geltungsbereich ist,<sup>45</sup> wie nach dem geltenden EU-Bio-Recht, auf lebende und nicht verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse und auf Lebensmittel sowie Futtermittel begrenzt.

### 1. Kosmetika und Textilien

Wer Kosmetika oder Textilien als Bioprodukte anbieten möchte und dabei insbesondere auf die Herkunft landwirtschaftlicher Zutaten aus ökologischer Produktion hinweist, wird damit nicht vom Anwendungsbereich erfasst. Die Bioauslobung für diese Produkte wird auch durch die Verordnung (EU) 2018/848 nicht verboten, weil sie gar nicht erst in deren Anwendungsbereich fällt. Sie ist im Rahmen der Regeln zulässig, welche eine Irreführung des Publikums, hier bezüglich der Herkunft aus ökologischem Landbau, verbieten. Insbesondere darf nicht bei Bioprodukten, die au-

<sup>45</sup> Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

Berhalb des Geltungsbereichs der Verordnung (EU) 2018/848 liegen, der Eindruck erweckt werden, sie seien im Rahmen der unionsrechtlichen Ökokontrolle ökozertifiziert.

## 2. Kennzeichnung als für Biobauern geeignet

Die Verordnung spricht in Art. 31 aus,<sup>46</sup> dass, „ungeachtet ... des Geltungsbereichs dieser Verordnung“ es zulässig sein soll, Pflanzenschutzmittel, Düngemittel, Bodenverbesserung oder Nährstoffe, die nach den Vorschriften des EU-Bio-Rechts für die ökologische Produktion eingesetzt werden dürfen, mit der Angabe in Verkehr zu bringen, dass sie von Biobauern eingesetzt werden dürfen. Soweit es um Produkte geht, die nicht in den Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 fallen, ist dies nur eine nachrichtliche Angabe, ohne eigene Gesetzeskraft. Die meisten der Produkte fallen nicht in den Geltungsbereich, weil sie nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse oder schon verarbeitet sind.

## 3. Aus der Landwirtschaft, aber kein landwirtschaftliches Erzeugnis

Die Frage, was ein landwirtschaftliches Erzeugnis ist und folglich in den Anwendungsbereich des EU-Bio-Rechts fällt, hatte bei der Anwendung der drei geltenden Bioverordnungen zu Streit geführt. So vertraten Bundesländer im Norden, dann auch die Kommission, die Auffassung, dass Mate kein landwirtschaftliches Erzeugnis im Sinne des EU-Bio-Rechts und daher aus seinem Anwendungsbereich ausgeschlossen sei. Dies hatte seinen Anfang im Verzeichnis der landwirtschaftlichen Erzeugnisse genommen, welches den Römischen Verträgen von 1956 angeschlossen war. Dies mit der Formulierung „Kapitel 9: Kaffee, Tee und Gewürze, ausgenommen Mate“. Man schloss daraus, dass Mate auf diese Weise aus der Liste der landwirtschaftlichen Erzeugnisse in Anhang I AEUV ausgeschlossen worden sei. Dass Mate von „Kapitel 7: Gemüse, Pflanzen, Wurzeln und Knollen, die zu Ernährungszwecken verwendet werden“ erfasst sein kann oder dass es angesichts des Verbraucherschutzcharakters des EU-Bio-Rechts möglicherweise nicht darauf ankommt, wie das primäre Recht den Begriff der landwirtschaftlichen Erzeugnisse für die Zwecke der Einrichtung der Agrarmarktordnungen definiert, fand nur eingeschränkt Gehör. So finden sich heute am Markt in einem bunten Flickenteppich Mateprodukte, welche das EU-Bio-Logo tragen. Und solche, die es nicht tragen, wenn die zuständigen Behörden der Auffassung der Kommission folgen. Kompliziert wird die Lage, wenn neben Bio-Mate auch noch andere pflanzliche Zutaten, zum Beispiel in einem Tee, enthalten sind, denn dann gilt die Mate nach Auffassung der Kommission als nichtlandwirtschaftliche Zutat, sodass sich im Verzeichnis der Zutaten kein Hinweis auf die Ökokontrolle der Mate finden darf. Auch wird vertreten, dass ein solches Produkt verboten ist. Und es wird vertreten, dass es insgesamt nicht als EU-Bio-Produkt, sondern nur als Bioprodukt ohne das EU-Bio-Logo zulässig ist. Das aber ver-

<sup>46</sup> Praktisch als obiter dictum, ohne dafür gesetzliche Geltungskraft in Anspruch zu nehmen.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

steht kein Verbraucher und auch der Handel akzeptiert dergleichen nicht. Gestritten wird hier, bis das neue EU-Bio-Recht gültig wird.

#### 4. Das Konzert der Randprodukte

Diese Auseinandersetzungen werden nun durch eine Auflistung im Anhang I der neuen Verordnung beendet. Dort werden Erzeugnisse aufgeführt, die auch in den Anwendungsbereich fallen sollten, wenn sie nicht zu den im Anhang I AEUV aufgeführten zählen sollten. Die Verordnung bezieht in ihren Anwendungsbereich die „eng mit der Landwirtschaft verbundenen Erzeugnisse“ ein, aber nur jene, die im Anhang I der neuen Verordnung aufgeführt sind. Damit wäre neuer Streit vorprogrammiert, wenn jemand die Auffassung vertritt, dass der Anhang I AEUV nur landwirtschaftliche Ausgangsprodukte und nicht die durch Verarbeitung aus ihnen hergestellte Produkte umfasst. Die Lösung findet sich versteckt in Anhang I der neuen Verordnung. Zunächst gilt, dass der Anhang I Klarheit über die Reichweite des Anwendungsbereichs der Verordnung nur für die dort ausdrücklich aufgeführten Erzeugnisse schafft. Diese sind dort aufgrund eines Wunschkonzerts aus den Mitgliedstaaten und nicht aus Gründen systematischer Konsequenz aufgenommen. Aufgeführt werden Hefen, die als Lebens- oder Futtermitteln verwendet werden, Mate, Zuckermais, Weinblätter, Palmenherzen, Hopfentriebe. Dieser Aufzählung folgt eine Öffnungsklausel für jedwede pflanzlichen Verarbeitungsprodukte, die das Problem, dass der Anhang I AEUV Produkte ab einer bestimmten Verarbeitung nicht mehr erfasst, dadurch regelt, dass in den Anwendungsbereich auch „andere ähnliche Pflanzenteile und daraus hergestellte Erzeugnisse“ fallen. Daraus würde folgen, dass alle von Pflanzen gewonnenen Produkte, ganz gleich in welchem Maß sie verarbeitet sind, im Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 liegen. Dies steht in einem schwer auflösbaren Widerspruch zu Art. 2 Abs. 1 der Verordnung, dessen Text und Aufbau eher darauf hindeuten, dass pflanzliche Erzeugnisse durch den 1. Verarbeitungsschritt aus dem Geltungsbereich ausgeschlossen werden sollen, es sei denn, sie seien Lebens- oder Futtermittel. Die exakt entgegengesetzte Position lässt sich ebenfalls vertreten. Dies mit drastischer Folge, denn dann wären alle verarbeiteten pflanzlichen Produkte ebenfalls im Geltungsbereich. Sie würden der Ökokontrolle unterliegen und es würde sich die Frage stellen, was gilt, wenn sie verarbeitet werden, denn die vorliegende Verordnung enthält Verarbeitungsregeln nur für die Lebens- und Futtermittel. Dies spricht, trotz des in die andere Richtung zeigenden Wortlauts des Anhangs I der Verordnung (EU) 2018/848, gegen die Einbeziehung in deren Geltungsbereich.

#### 5. Meersalz als Bioprodukt

Genannt werden auch „Meersalz und andere Salze für Lebens- und Futtermittel“. Wenn diese als Bioprodukt angeboten werden, müssen sie vom Januar 2021 an nach der neuen Verordnung kontrolliert sein. Produktionsregeln dafür gibt es noch nicht.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

Dass nun auch Salz ein Bioprodukt sein soll, geht auf eine Praxis in Portugal und Frankreich zurück, denn dort wurde die artisanale Gewinnung der Salzblume (Fleur de sel) des Meersalzes schon Ende des vergangenen Jahrhunderts als ökologische Produktion von Verbänden privat zertifiziert. Erwägungsgrund 10 nennt die natürliche Produktionsweise und deren Beitrag zur ländlichen Entwicklung. Dass Meersalz und auch andere Speisesalze ab dem Jahresbeginn 2021 ökozertifiziert und mit dem EU-Bio-Logo, dem grünen Blatt mit dem Sternenrand, vertrieben werden, hat nicht zur Folge, dass, wenn Speisesalz in einem Bioprodukt als Zutat verwendet wird, dieses selbst ökozertifiziert sein muss. Im Anhang II mit den detaillierten Produktionsvorschriften wird im Teil IV, dort unter Nr. 2.1. a) für die „Zusammensetzung verarbeiteter ökologischer/biologischer Lebensmittel“ vorgegeben, dass das Erzeugnis „überwiegend aus Zutaten landwirtschaftlichen Ursprung“ (oder auch solchen des Anhang I) hergestellt sein muss, wobei bei der Bestimmung, „ob ein Erzeugnis überwiegend aus solchen Erzeugnissen hergestellt ist,“ das hinzugefügte „Wasser und Kochsalz nicht berücksichtigt“ werden. Das macht zumindest mittelbar klar, dass Kochsalz in einem Bioprodukt nicht notwendig aus ökozertifizierter Produktion stammen muss, denn dann würde es bei der Berechnung, ob das Produkt überwiegend aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder solchen des Anhang I besteht, mitgerechnet. Unter Nummer 2.2.2. e) findet sich die klare Vorgabe, dass bei der Verarbeitung von Biolebensmitteln beides eingesetzt werden darf: „ökologische/biologische oder nicht ökologische/nicht biologische Salze (hauptsächlich aus Natrium- oder Kaliumchlorid), die im Allgemeinen bei der Lebensmittelverarbeitung verwendet werden“.

## 6. Baumwolle

Ein Baumwoll-T-Shirt fällt, weil es verarbeitet ist und nicht gegessen oder verfüttert wird, nicht in den Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848. Bis zu welchem Grad der Behandlung nach der Ernte die Baumwolle als „unverarbeitet“ gilt, wird hier bestimmt: Dass „Seidenraupen-Kokons, zum Abhaspeln geeignet“ und „Baumwolle, weder gekreidet noch gekämmt“ und „Wolle, weder gekreidet noch gekämmt“ sowie „rohe Häute und unbehandelte Felle“ ausdrücklich in den Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 einbezogen werden, aber eben nur ohne die genannten Aufbereitungsschritte, soll Unklarheit bezüglich der Frage vermeiden, ob sie schon „verarbeitet“ sind. Mit der Verarbeitung fallen sie aus dem Geltungsbereich des Art. 2 Abs. 1 der Verordnung heraus.

## 7. Die Grenze zwischen „unverarbeitet“ und „verarbeitet“

Die Abgrenzung ist von Bedeutung: Produkte, die unverarbeitet als Bioprodukt gekennzeichnet sind, können nur unter dem Regime der öffentlich-rechtlichen Ökokontrolle nach dem EU-Bio-Recht in den freien Binnenmarkt der Union überführt werden, auch wenn sie dann, mit der ersten Verarbeitung aus dieser Ökokontrolle

herausfallen. Ganz anders die Produkte, die schon im Herkunftsland einer ersten Verarbeitung unterzogen wurden: Sie fallen, wenn sie nicht Lebensmittel- oder Futtermittelzwecken dienen, gar nicht erst in den Anwendungsbereich dieser Verordnung. Was „verarbeitet“ ist, wird<sup>47</sup> vom Hygienerecht der Union determiniert, denn auf dieses verweist die Begriffsbestimmung der Verordnung (EU) 2018/848.<sup>48</sup> Die Verordnung (EG) Nr. 852/2004 setzt Vorgaben für die Lebensmittelhygiene und dementsprechend grenzt sie den Begriff der Verarbeitung orientiert an den Hygieniseriken ab. Den Text des Buchst. n) muss man zusammen mit m) lesen und sieht dann, dass, praktisch entgegen dem Wortsinn, das „Trocknen“ von Kräutern zur „Verarbeitung“ gehört und das „Mahlen“ von Samen nicht. Werden zum Beispiel getrocknete Kräuter als Bioprodukt aus einem Drittstaat in die Union für Kosmetikzwecke importiert, waren sie schon durch die Trocknung aus dem Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 herausgefallen. Werden aber gemahlene Samen als Bioprodukt für Kosmetikzwecke importiert, gilt das Gegenteil, denn das Mahlen ist keine Verarbeitung und die Biosamen sind noch immer im Geltungsbereich der Verordnung. Sie müssen, wenn sie mit einer Biokennzeichnung gehandelt werden, mit einem ökokontrollrechtlichen „Certificate of Inspection“ dem Zoll vorgestellt und durch dessen Sichtvermerk als Bioprodukt für die Zwecke des Handels in der Europäischen Union qualifiziert werden. Für die Praxis des Umgangs mit Bioprodukten ist die kontraintuitive Definition aus dem Lebensmittelhygienerecht wichtig, weil durch den ersten Verarbeitungsschritt Bioprodukte, die nicht Lebensmittel- oder Futtermittelzwecken dienen, aus der unionsrechtlichen Ökokontrolle herausfallen. Sie können dann zwar, wenn es wahr ist, gleichwohl als Produkt aus ökologischer Landwirtschaft angeboten werden, aber ohne Hinweise auf die hoheitliche Ökokontrolle nach dem EU-Bio-Recht.

## 8. Rohstoffe für Kosmetika

In den Anwendungsbereich fallen nach Anhang I auch „Bienenwachs“, „Harze und natürliche Gummis“. Von praktisch besonderer Bedeutung ist, dass die „ätherischen Öle“ nun im Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 liegen. Das Auspressen des Pflanzenmaterials, um das Öl zu gewinnen, wäre eine erste „Verarbeitung“, wodurch, wenn der Bestimmungszweck nicht der eines Lebens- oder Futtermittels ist, also bei einem Rohstoff für Kosmetika, das Produkt aus dem Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 herausfallen würde. Durch diese Auflistung im Anhang I

47 Weggeführt vom gewöhnlichen Wortsinn und damit durchaus kontraintuitiv.

48 Nach Art. 3 Nr. 71 der Verordnung (EU) 2018/848 sind „unverarbeitete Erzeugnisse“ im Sinne dieser Verordnung „unverarbeitete Erzeugnisse im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchst. n der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 ungeachtet der Arbeitsgänge der Verpackung oder der Kennzeichnung“: „m) ‚Verarbeitung‘ eine wesentliche Veränderung des ursprünglichen Erzeugnisses, beispielsweise durch Erhitzen, Räuchern, Pökeln, Reifen, Trocknen, Marinieren, Extrahieren, Extrudieren oder durch eine Kombination dieser verschiedenen Verfahren; n) ‚unverarbeitete Erzeugnisse‘ Lebensmittel, die keiner Verarbeitung unterzogen wurden, einschließlich Erzeugnisse, die geteilt, ausgelöst, getrennt, in Scheiben geschnitten, ausgebeint, fein zerkleinert, enthäutet, gemahlen, geschnitten, gesäubert, garniert, enthülst, geschliffen, gekühlt, gefroren, tiefgefroren oder aufgetaut wurden; ...“.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

ist das Gegenteil der Fall. Die Folge für die Biokosmetikunternehmen ist, dass die Beschaffung der ätherischen Öle dem Kontrollsystem des EU-Bio-Rechts unterstellt wird, nicht aber die Verarbeitung zum Kosmetikprodukt. So kann die Einfuhr aus Nicht-EU-Staaten nur unter Beachtung der gleichen Förmlichkeiten erfolgen, wie dies bei einem Biolebensmittel der Fall wäre.

## 9. Arzneimittel als Bioprodukte

In Deutschland legte die Verwaltungsgerichtsbarkeit das deutsche Arzneimittelrecht dahin aus,<sup>49</sup> dass Hinweise auf die Herkunft aus biologischem Landbau auf Arzneimittel nicht angebracht werden dürfen, denn dort dürfen nur Kennzeichnungselemente vorhanden sein, die ausschließlich dazu bestimmt sind, den Patienten bezüglich der Behandlung seiner Krankheit und über die agrarische Herkunft der pflanzlichen Inhaltsstoffe zu informieren. Das Publikum soll nicht von den medizinischen Zwecken dienenden Pflichtangaben abgelenkt werden.<sup>50</sup> Anhang I führt nun „traditionelle pflanzliche Zubereitungen auf pflanzlicher Basis“ auf. Wenn diese als Zutaten in Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs oder in Nahrungsergänzungsmitteln vorhanden sind, fallen sie ohnehin, auch nach der Verarbeitung, in den Anwendungsbereich der Verordnung. Die Aufnahme erfolgte wohl mit dem Ziel, die Bio-kennzeichnung dieser pflanzlichen Zubereitungen, und zwar auch dann, wenn sie Heilzwecken dienen, in den Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 fallen zu lassen. Dies in der Überlegung, dass so das Werbeverbot des Arzneimittelrechts durch die Verordnung (EU) 2018/848 spezialgesetzlich und als das spätere Recht (*lex posteriori*) verdrängt wird. Dass auch „Korkstopfen aus Naturkork, nicht zusammengepresst, und ohne Bindemittel“ in den Anwendungsbereich fallen, dient der vollständig ökologischen Zertifizierung der Ausgestaltung von Bioweinflaschen.

## V. Die Biokennzeichnung

### 1. Der Auslöser des Normenprogramms des EU-Bio-Rechts

Art. 2 der Verordnung (EU) 2018/848 handelt bei der Abgrenzung des Geltungsbereichs nicht davon, ob Produkte mit einem Hinweis auf die Herkunft aus ökologischer Produktion bezeichnet werden. Welche Produkte ihrer Art nach in den Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 fallen, entscheidet Abs. 1, welche Art Unternehmer Abs. 2. Davon, dass in den Geltungsbereich nur Unternehmer fallen, die mit als Bioprodukte gekennzeichneten Produkten befasst sind, ist in Art. 2 keine Rede. Was konkret für Unternehmer, die in den Geltungsbereich fallen, gilt, wenn „Bio“-Hinweise benützt werden, entscheidet sich in Art. 34 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848, der vorgibt, dass nur Unternehmer, die sich mit „ökologischen/biolo-

49 OVG NRW, Urteil vom 26.10.2015, 13 A 2600/14 – „bio“ und drei stilisierte Pflanzen.

50 § 10 Abs. 1 AMG und Art. 62 der Richtlinie 2001/83/EG: Nur Informationen, „die für die Gesundheitsaufklärung wichtig sind; nicht zulässig sind Angaben, die Werbecharakter haben können“.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

gischen Erzeugnissen“ befassen, sich zur Ökokontrolle anmelden und über ein Betriebszertifikat verfügen müssen.<sup>51</sup> Was ein „ökologisches/biologisches Erzeugnis“ ist, definiert die Begriffsbestimmung des Art. 3 Nummer 2: „ein aus ökologischer/biologischer Produktion stammendes Erzeugnis“.

## 2. „Den Eindruck vermittelt“

Art. 30 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848 gibt vor, dass eine Kennzeichnung im Sinne des Abs. 1 das Normenprogramm des EU-Bio-Rechts bezogen auf das konkrete Produkt auslöst. Kennzeichnungen im Sinne des Art. 30 Abs. 1 liegen vor, wenn sie „dem Käufer“ den „Eindruck vermitteln“, dass das „Erzeugnis ... nach den Vorschriften dieser Verordnung produziert“ wurde. Im Sinne der Regelbeispielstechnik wird in Art. 30 Abs. 2 angegeben, dass die in Anhang IV aufgeführten Bezeichnungen, auf Deutsch „ökologisch, biologisch“<sup>52</sup>, sowie daraus „abgeleitete“ Bezeichnungen, genannt werden sogar „Diminutive“ (Verkleinerungsformen) wie „Bio-“ und „Öko-“,<sup>53</sup> die Verpflichtung auslösen, den „Vorschriften dieser Verordnung“ zu „entsprechen“. Man entkommt dem Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 also nicht mit der Angabe, man halte die Produktionsregeln dieser Verordnung nicht ein, wenn man seine Produkte in irgendeiner Weise als „bio“ oder „öko“ bezeichnet. Daraus würde auch eine nicht irreführende Darstellung der Abweichungen von den Produktionsregeln nichts ändern. Bezeichnungen wie „bio“ und „öko“ lösen immer das Normenprogramm der Verordnung (EU) 2018/848 aus.

## 3. Die Biokennzeichnung mit dem EU-Bio-Logo

Das Logo ist eine „amtliche Attestierung“ im Sinne der Lebensmittel-Kontroll-Verordnung.<sup>54</sup> Nicht alle Bioprodukte müssen das EU-Bio-Logo tragen. Wie schon das heutige EU-Bio-Recht, dort in Art. 24 Abs. 1 S. 5 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007, sieht auch die neue Verordnung (EU) 2018/848 in Art. 33 Abs. 3 die Verwendung des Logos für Bioprodukte aus Nicht-EU-Ländern nur „auf freiwilliger Basis“ vor. Es soll niemand gezwungen werden, das EU-Bio-Logo zu verwenden und damit bei Ver-

51 Die „ökologische/biologische Produktion“ wird durch Art. 3 Nr. 1 definiert als „Anwendung, einschließlich während des Umstellungszeitraums gemäß Art. 10, von Produktionsverfahren nach den Vorschriften dieser Verordnung auf allen Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs“.

52 Die stereotype Reihung „ökologische/biologische“ Produktion geht auf den Wunsch Österreichs zurück, als es der Union beiträt, dass nicht nur von „ökologischen Erzeugnissen“ die Rede ist, sondern, wie in Österreich üblich von „biologischen Erzeugnissen“. Seither ist in allen Texten der Union von „ökologisch/biologisch“ die Rede.

53 Dass „Bio“ keine Verkleinerungsform von „biologisch“ ist, sondern eine Kurzform, ist ein redaktioneller Fehler, der schon durch die erste Totalrevision des EU-Bio-Rechts mitgeschleppt wurde.

54 Art. 33 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848: Wenn es in der Kennzeichnung konkreter Produkte verwendet wird, ist es „eine amtliche Attestierung im Sinne der Artikel 86 und 91 der Verordnung (EU) 2017/625“. Art. 33 Nr. 28 bestimmt dort den Begriff der „amtlichen Attestierung“ eigentlich als eine „private“, nämlich als „jede ... Form der Bestätigung, ... die der Unternehmer unter der Aufsicht – mittels gezielter amtlicher Kontrollen – der zuständigen Behörde oder die zuständige Behörde selbst vergibt und ... die die Einhaltung der Vorschriften gewährleistet“.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

brauchern in der EU den falschen Eindruck zu erwecken, es handle sich um ein EU-Produkt. Das ist zugleich der Grund für die heutige und künftige Pflicht, nicht allein nur das EU-Bio-Logo, ein grünes Blatt mit Sternenrand, auf den Packungen von Bioprodukten wiederzugeben, sondern immer, im selben Sichtfeld wie das Logo, den Ort der landwirtschaftlichen Erzeugung anzugeben. So soll vermieden werden, dass bei Produkten, die nicht aus der Europäischen Union stammen, das EU-Bio-Logo beim Publikum den irrigen Eindruck erweckt, es handele sich um Bioerzeugnisse von Biobauern in der Union.

#### 4. Der Ort der landwirtschaftlichen Erzeugung

Es muss angegeben werden: „EU-Landwirtschaft“ oder „Nicht-EU-Landwirtschaft“ oder „EU-/Nicht-EU-Landwirtschaft“. Zutaten von 2 % oder weniger können unberücksichtigt bleiben. Die Verordnung (EU) 2018/848 bringt hier geringfügige Erleichterungen: bisher dürfen bei der Angabe der landwirtschaftlichen Herkunft bis zu 2 % der landwirtschaftlichen Zutaten unberücksichtigt bleiben, künftig werden es 5 % sein.<sup>55</sup> Und es kann bei einer Herkunft aus einer Region der Ort der landwirtschaftlichen Erzeugung nicht nur durch den Namen eines Landes,<sup>56</sup> sondern alternativ durch die Angabe einer Region angegeben werden, Art. 32 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EU) 2018/848: Beispielsweise als „Markgräflerland Landwirtschaft“. Nach der heutigen Verwaltungspraxis kann statt „Deutschland Landwirtschaft“ auch „Deutsche Landwirtschaft“ verwendet werden.<sup>57</sup> Jetzt und künftig gilt die Pflicht, den Code der Ökokontrollstelle auf Verpackungen von Lebensmitteln wiederzugeben, die für die Ökozertifizierung des Unternehmens verantwortlich ist, welches den letzten Aufbereitungsschritt vornimmt, zum Beispiel „DE-Öko-039“. Bisher musste sie mit dem EU-Bio-Logo im selben Sichtfeld angegeben werden.<sup>58</sup> Dieses Sichtfelderfordernis findet sich in der Verordnung (EU) 2018/848 nicht.<sup>59</sup>

#### 5. Die fünf Biokennzeichnungselemente

Das heutige, wie das künftige EU-Bio-Recht sieht fünf Kennzeichnungselemente für die Verpackung verarbeiteter Biolebensmittel vor: „Bio“ in der Verkehrsbezeichnung, „Bio“ im Verzeichnis der Zutaten, das EU-Bio-Logo, den Code der Ökokontrollstelle und den Ort der landwirtschaftlichen Erzeugung der Biozutaten.<sup>60</sup>

55 Künftig Art. 32 Abs. 2 S. 3 der Verordnung (EU) 2018/848 und jetzt noch Art. 24 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

56 So jetzt noch Art. 24 Abs. 1 S. 3 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

57 Variationen der Sprachfassung oder die Angabe der Herkunft aus mehr als einer Region durch „Aus der Landwirtschaft des Markgräflerlandes und des Elsass“ sind auch künftig nicht zulässig.

58 Art. 58 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

59 Art. 32 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EU) 2018/834.

60 In Art. 30 Abs. 5 der Verordnung (EU) 2018/848 und in Art. 23 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

## 6. In der Verkehrsbezeichnung und im Verzeichnis der Zutaten

„In der Verkehrsbezeichnung und im Verzeichnis der Zutaten“, gemeint ist beides zugleich, darf der Biohinweis<sup>61</sup> erfolgen, wenn mindestens 95 Gewichtsprozent der Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs aus ökologischer Produktion stammen. Art. 30 Abs. 5 Satz 2 der Verordnung (EU) 2018/848 stellt klar, dass im Verzeichnis der Zutaten angegeben werden muss, welches die Ökozutaten sind. Dies erfolgt in der Praxis durch den Sternchenverweis „\*“ auf die Fußnote „\*aus ökologischem Landbau“ oder einer anderen richtigen Angabe. Würde man das Tatbestandsmerkmal „in der Verkehrsbezeichnung“ eng lesen, würde dies bedeuten, dass auf den Packungen nicht zugleich an anderer Stelle, auch nicht in erläuternden Fließtexten, auf die Herkunft aus ökologischem Landbau hingewiesen werden dürfte. Dies ist nicht gemeint und entspricht auch nicht der gegebenen Ökokontrollpraxis. Damit ist noch nicht geklärt, ob, wenn auf dem Produkt an anderer Stelle als der Verkehrsbezeichnung und im Verzeichnis der Zutaten ein Biohinweis erfolgt, dieser auch noch zusätzlich zwingend in die Verkehrsbezeichnung aufgenommen werden muss. Lange war dies nicht die Praxis der Ökokontrolle. Um auf der sicheren Seite zu sein, verwenden inzwischen die meisten Anbieter einen klaren Biohinweis auch in der Verkehrsbezeichnung.

## 7. Bioprodukte praktisch ohne Biozutaten

Auch nach dem Jahresende 2020 wird es zulässig sein, einen Biohinweis im Verzeichnis der Zutaten von Lebensmitteln anzubringen, aber tatsächlich nur dort und nicht sonstwo, sei es im Fließtext oder in Werbung, wenn die Zutat, deren Herkunft aus biologischer Landwirtschaft ausgelobt werden soll, einen denkbar geringen Prozentanteil an den landwirtschaftlichen Zutaten ausmachen sollte. Weil bei diesen Produkten die Restriktionen der Positivlisten für die Verarbeitung von Biolebensmitteln gleichwohl gelten,<sup>62</sup> hat diese dem Grunde nach zugelassene Auslobung von „Bio“, ohne dass wirklich viel „Bio“ im Produkt ist, nie Bedeutung gewonnen, denn auch diese Auslobung „nur“ im Verzeichnis der Zutaten verlangt eine grundsätzliche Umstellung der Rezeptur konventioneller Lebensmittel durch Ausschließen von Lebensmittelzusatz- und Verarbeitungshilfen, die bei der Verarbeitung von Bioprodukten nicht eingesetzt werden dürfen.

61 Auf die Herkunft aus ökologischer Produktion.

62 So Art. 30 Abs. 5 Buchst. b) Abschn. ii der Verordnung (EU) 2018/848 und in den Artikeln 23 Abs. 4 Buchst. b und 19 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.

## VI. Die Ziele und Grundsätze

### 1. Keine unmittelbare Gesetzeswirkung

Die Ziele und Grundsätze setzen kein direkt anwendbares Gesetzesrecht. Ähnlich wie die Erwägungsgründe formulieren sie, auch einer Präambel vergleichbar, Orientierungspunkte. Sie sind in erster Linie als Rahmen für das Verhalten der Europäischen Kommission von Bedeutung, wenn diese von den ihr von Rat und Parlament übertragenen Befugnissen Gebrauch macht, in Durchführungsverordnungen oder delegierten Verordnungen, Einzelheiten des EU-Bio-Rechts auszugestalten. In zweiter Linie könnten sie bei der Auslegung der direkt wirkenden gesetzlichen Vorschriften der Verordnung (EG) 2018/848 helfen.

### 2. Wo der Realitätsbezug fehlt

Wo Ziele oder Grundsätze gar keinen Realitätsbezug haben, sind sie unerheblich. Das ist der Fall, wenn die „Förderung kurzer Vertriebskanäle und der Produktion vor Ort“ als allgemeines Ziel der ökologischen Produktion formuliert wird, obgleich die Verordnung (EG) 2018/848 mit ihrem begrenzten regulatorischen Programm, festzulegen, was ein Bioprodukt ist, nichts damit zu tun hat, dass Biobauern gerne auf dem Wochenmarkt verkaufen und mehr verdienen, weil sie die Spanne des nachgeordneten Handels vermeiden. Der Ordnungsgeber nimmt an einer Vielzahl von Stellen, auch in den Erwägungsgründen, für sich in Anspruch, die Entwicklung der Produktion und des Markts von Bioprodukten wesentlich zu bestimmen. Das Gegenteil ist richtig: Biolebensmittel haben trotz des für sie in der Union gesetzten wirren und unsystematischen Rahmens durch die davon unbehelligte Verbrauchernachfrage Erfolg.

### 3. Die giftfreie Umwelt

Das Ziel, einen „wesentlichen Beitrag zu einer giftfreien Umwelt“ zu leisten, hat wenig mit der Realität in Europa zu tun, die vom intensiven konventionellen Erwerbslandbau beherrscht ist. Ein „hohes Niveau der biologischen Vielfalt“ soll nach Art. 4 Buchst. i) dadurch gewährleistet werden, dass Biobauern nun Getreidesaatgut verwenden dürfen, dessen Samen zu unregelmäßigen und nicht weitgehend gleichartigen Pflanzen heranwächst. Nach dem Ziel des Art. 4 Buchst. j) sollen biologische Pflanzenzuchtaktivitäten ausgebaut werden, um einen Beitrag zu günstigen, wirtschaftlichen Perspektiven des ökologischen Sektors zu leisten. Mit der Realität, die von der Monopolstellung global arbeitender Pflanzenzüchter beherrscht ist, von denen auch die Biolandwirte ihre Samen und Pflanzen beziehen, hat dies nichts zu tun.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

#### **4. Die Naturerbestätten**

Art. 5 Buchst. b) zählt zu den „Allgemeinen Grundsätzen“ des neuen EU-Bio-Rechts den „Erhalt natürlicher Landschaftselemente wie der Naturerbestätten“. Dieser Grundsatz ist eine hohle Phrase. In Deutschland sind Naturerbestätten (eines UNESCO-Programms) neben einigen Buchenwäldern (als Beispiel für ungestörte, komplexe Laubwälder der gemäßigten Zone) die Fossilienfundstätte Grube Messel in Hessen und das Wattenmeer. Die Verordnung (EU) 2018/848 leistet für diese „Naturerbestätten“ nichts. Für die Auslegung des nachfolgenden, bindenden Gesetzesrechts, tragen die Ziele und Grundsätze nichts bei, weil sie sich gerade nicht auf die Fragen des ökologischen Landbaus beziehen.

#### **5. Bodenfruchtbarkeit nur auf lange Sicht**

Während die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 in ihrem Anhang I.A.2.1 anordnete, dass „Fruchtbarkeit und biologische Aktivität des Bodens zu erhalten“ und „zu steigern“ sind, schrumpft dies in der Verordnung (EU) Nr. 2018/848 zum schlichten „Erhalt der Bodenfruchtbarkeit“ und das auch nur „auf lange Sicht“. Art. 5 Buchst. e) formuliert den „Allgemeinen Grundsatz“ der „Gewährleistung der Integrität der ökologischen/biologischen Produktion auf allen Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs von Lebens- und Futtermitteln“. Dies bestätigt und wiederholt das Konzept einer verfahrensorientierten Definition dessen, was ein Bioprodukt ist. Hier wird auf die Integrität der Produktion und nicht auf die Integrität des Produktes abgestellt. Die konkreten, gesetzlich unmittelbar wirkenden nachfolgenden Regeln zielen demgegenüber wiederholt nicht auf die Integrität der Produktion, sondern nur auf die Integrität des Produktes. An diesem Beispiel zeigt sich besonders deutlich, wie sich Ziele und Grundsätze von dem, was dann nachfolgend das verbindliche Recht regelt, unterscheiden.

#### **6. Die Grundsätze als Verwendungssperre für Stoffe**

In einer unsystematischen Durchbrechung der Unterscheidung zwischen den Produktionsvorschriften im Kapitel III und den Grundsätzen in Kapitel II sieht Art. 9 Abs. 3 Satz 3 der Verordnung (EU) 2018/848 vor, dass Stoffe in der ökologischen Produktion für in der Verordnung nicht positiv listungspflichtig vorgegebene Zwecke nur zulässig sind, „sofern ihre Verwendung im Einklang mit den im Kapitel II festgelegten Grundsätzen steht“. Hier würde sich die Frage stellen, nach welchen Erwägungen beispielsweise der Einsatz von Gas für das Abflammen von Unkraut mit den Grundsätzen vereinbar ist. In der Praxis der Ökokontrolle haben Bestimmungen dieser Art keine Bedeutung. Niemand beachtet sie, auch wenn sie so klingen, als handle es sich um den gesetzlichen Befehl, auch die Energiebilanz beim Einsatz von Gasflamengeräten im Rahmen der Ökokontrolle zu prüfen.

## VII. Die Ökokontrolle

### 1. Das nachträgliche Dezertifizieren

Das nachträgliche Aufheben von Betriebszertifikaten, besonders für Lieferanten in Drittstaaten, und von Kontrollbescheinigungen, mit denen die Ware schon als Bioprodukt in die EU eingeführt wurde, und die Unklarheit, wessen Entscheidung wann relevant ist, ist schon heute eines der wichtigsten praktischen Probleme des Handels und der Verarbeitung von Bioprodukten in Europa. Die Verordnung (EU) 2018/848 führt für diese die Handelspraxis heute beherrschende Fragestellung keine Klärung herbei. Die von der Europäischen Kommission für die Ökokontrolle in Nicht-EU-Staaten, mit dem Ziel des Imports in die Union, zugelassenen und überwachten Gleichwertigkeitskontrollstellen heben zunehmend ihre früheren Zertifizierungsentscheidungen im Nachhinein auf. Dies mit der Angabe, man habe zwar nicht bei der Betriebsinspektion im Vorjahr, aber doch jetzt im laufenden Jahr gravierende Mängel, etwa bei der Trennung der Stoffflüsse von biologischem von konventionellem Erntegut festgestellt. Dies rechtfertige oder mache erforderlich, die bisherige Betriebszertifizierung des Lieferanten auch für frühere Zeit und die Kontrollbescheinigungen auch für Produkte, die längst in die Europäische Union eingeführt sind, aufzuheben. Was dies für den Biostatus dieser Produkte bedeutet, ist im Streit. Rechtsprechung dazu gibt es nicht. Ökokontrolle beruht im Grundsatz nicht darauf, dass einzelne Produkte ökozertifiziert werden, sondern, dass Unternehmen, die mit Bioprodukten befasst sind, nach erfolgreicher Ökokontrolle ein Betriebszertifikat erhalten. Dies ist die Grundregel. Sie gilt in der Europäischen Union. Von dieser Regel weicht das EU-Bio-Recht für die Zwecke des Imports von Bioprodukten aus Nicht-EU-Staaten insoweit ab, als dass für jeden Import eine Kontrollbescheinigung, konkret bezogen auf die gehandelte Ware, von der Ökokontrollstelle des Unternehmens ausgestellt wird, welches im Nicht-EU-Staat die letzte Aufbereitungshandlung vornahm. Diese „Kontrollbescheinigung („Certificate of Inspection, im Fachjargon „CoI“) wird seit dem Herbst 2017 nur noch elektronisch von der im Drittland tätigen Ökokontrollstelle auf der Webseite TRACES<sup>63</sup> der Europäischen Kommission erstellt, aber dann ausgedruckt und mit Unterschrift und Stempel versehen. Dieses Original „CoI“ muss dann, bei der Einfuhr aus einem Drittstaat nach Deutschland, vom deutschen Zoll im Feld 20 mit einem Sichtvermerk versehen werden. Durch diesen Sichtvermerk wird das Produkt in den freien Warenverkehr der Europäischen Union als Bioprodukt überführt. Der Vermerk qualifiziert es für diesen Markt als Bioprodukt. Damit endet die Entscheidungszuständigkeit der Ökokontrollstelle im Drittstaat. Was sie im Nachhinein bezüglich der Betriebszertifizierung oder einer Aufhebung der Kontrollbescheinigung entscheidet, berührt den Biostatus der importierten Produkte nicht.

63 TRACES wird seit 2004 unterhalten, um zunächst den Tierverkehr in der, sowie aus und in die EU, zu erfassen: [https://www.gfrs.de/fileadmin/files/TRACES\\_FAQ\\_AOEL\\_BLQ\\_DFHV\\_GFRS.pdf?2018-05-25](https://www.gfrs.de/fileadmin/files/TRACES_FAQ_AOEL_BLQ_DFHV_GFRS.pdf?2018-05-25).

## 2. Einzelfallentscheidung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Allenfalls führt der von der Drittstaatenkontrollstelle berichtete Sachverhalt dazu, dass die Ökokontrollstelle des Importeurs oder die sie beaufsichtigende Länderbehörde, nach Art. 30 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 834/2008, entscheidet, ob der berichtete Sachverhalt die Aufhebung der Ökozertifizierung auch bei einem schon verarbeiteten und mit anderen Biozutaten vermischten Produkt verlangt. Hier ist nach dem für die Zwecke der Ökokontrolle spezialgesetzlich geregelten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verfahren: Art. 30 Abs. 1 verlangt, dass die Deozertifizierung einer Partie wegen einer festgestellten Unregelmäßigkeit nur erfolgt, „wenn dies in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Vorschrift, gegen die verstoßen wurde, sowie zu der Art und den besonderen Umständen der Unregelmäßigkeit steht“. Die Verordnung (EU) 2018/848 enthält diese spezialgesetzliche Verhältnismäßigkeitsanordnung für die Ökokontrolle nicht mehr, weil man davon ausgegangen ist, dass sich diese hinreichend in der Verordnung (EU) 2017/625 zu den amtlichen Lebensmittelkontrollen findet und im Übrigen durch die allgemeinen rechtsstaatlichen Vorgaben des AEUV und des Grundrechtskatalogs der Union gesichert ist.

## 3. Die Ökokontrolle im Unionsrecht der amtlichen Lebensmittelkontrollen

Nach Art. 139 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2017/625 über die Lebensmittelkontrollen in den Mitgliedstaaten haben die Mitgliedstaaten Sanktion zu setzen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind. Im Tatbestandsmerkmal „verhältnismäßig“ sind alle Elemente der heutigen spezialgesetzlichen Verhältnismäßigkeitsabwägung des Art. 30 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 zu lesen. Auch für die Biounternehmen wird Art. 139 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2017/625 wichtig sein, wonach die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass „die finanziellen Sanktionen bei Verstößen ... entweder mindestens dem wirtschaftlichen Vorteil für den Unternehmer entsprechen oder gegebenenfalls als Prozentsatz des Umsatzes des Unternehmers festgelegt werden“. In Deutschland dient das Ökolandbaugesetz dieser Umsetzung, und entsprechend wird es anzupassen sein. Im Kartellrecht sind Sanktionen in Höhe von 10 % des Jahresumsatzes ein gängiger Maßstab. Auf das Entsprechende zielt offensichtlich Art. 139 Abs. 2 der Lebensmittelkontrollverordnung (EU) 2017/625. Die Lebensmittelkontrollverordnung erfasst nach ihrem Gegenstand und Anwendungsbereich gemäß Art. 1 Abs. 2 Buchst. i) auch „die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen“. Sie nennt die Kontrolle für die ökologische/biologische Produktion an einer Vielzahl von Stellen und enthält in Art. 25 besondere Bestimmungen für amtliche Kontrollen in Bezug auf die ökologische Produktion und die Kennzeichnung ihrer Produkte dahin, dass die Kommission ermächtigt wird, die Einzelheiten im Wege von Durchführungsverordnungen, also unter Ausschluss des Parlaments, aber unter Beteiligung der Mitgliedstaaten im Komitologieverfahren zu bestimmen. Die am Trilog für das neue EU-Bio-Recht Beteiligten gaben an, es sei gelungen, die Ökokontrolle als eine

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

eigenständige Rechtsmaterie in der Verordnung (EU) 2018/848 zu halten und damit aus den Regeln der Verordnung (EU) 2017/625 herauszuhalten. Tatsächlich ist ein durchaus unübersichtliches Amalgam von allgemeiner Lebensmittelkontrolle und Ökokontrolle entstanden. Dass in den 28 Mitgliedstaaten damit ganz unterschiedlich umgegangen werden wird und sich die Unterscheide verstärken werden, liegt auf der Hand.

## VIII. Produktionsregeln für die Biolandwirtschaft

### 1. Die Pflicht zur Verbindung mit dem Grundgestein

Ökolandbau ist auf das Konzept der Förderung der biologischen Aktivitäten des Bodens als eines lebenden Systems gestützt. In Gewächshäusern wird der Boden häufig behandelt, etwa mit Hitze, um Schädlingsdruck, besonders von Schadpilzorganismen, in Grenzen zu halten. Dann liegt es nicht fern, dass die Erde, in welcher Pflanzen wachsen, mit dem gewachsenen Boden nicht mehr in Verbindung steht. Die Verordnung (EU) 2018/848 spricht dies im Erwägungsgrund 30 als „Anbau von Kulturen in abgegrenzten Beeten“ an. In Finnland, Schweden und Dänemark sind solche Gewächshäuser ökozertifiziert. Anhang II der Verordnung (EU) 2018/848 ordnet im Abschnitt 1.5. des Teils I an, dass dies nur noch bis zum Jahresende 2030 erlaubt sein soll. Dafür hatten sich Gemüsebauern und Gewächshausbetreiber aus anderen klimatischen Regionen, insbesondere aus Italien, eingesetzt, die das Konzept des „lebendigen Bodens ... in Verbindung mit Unterboden und Grundgestein“ betonten, wie es die Verordnung (EU) 2018/848 im Anhang II Teil Nr. 1.1. als für die ökologische Produktion verbindlich definiert. Die Nr. 1.2. verbietet „Hydrokultur“ im Sinne der Kultivierung von Landpflanzen, wurzelnd „ausschließlich in einer Nährstofflösung oder in einem inerten Medium, dem eine Nährstofflösung zugegeben wird“. Dieses Verbot war in Europa wenig umstritten, während die Ökobewegung in den USA über erdelose Ökokulturen, besonders in den wasserknappen Gebieten des Südwestens, äußerst kontrovers diskutiert.<sup>64</sup>

### 2. Heterogenes Saatgut

Die Verordnung (EU) 2018/848 erlaubt es Biobauern neu, heterogenes Saatgut weiterzugeben und zu beziehen. Es geht um Samen, die keine gleichaussehenden Pflanzen hervorbringen, sondern solche unterschiedlicher Gestalt. Sie genügen den sortenschutz- und saatgutverkehrsrechtlichen Anforderungen nicht. Wenn Biobauern solche Samen bisher selbst erzeugten, konnten sie diese selbst einsetzen. Das Problem war nur, dass sie nicht von Landwirt zu Landwirt weitergegeben werden konnten, weil sortenschutz- und saatgutverkehrsrechtliche Regelungen dem entgegen-

<sup>64</sup> <https://university.upstartfarmers.com/blog/3-reasons-soilless-farming-practices-should-retain-organic-certification>.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

standen. Praktische Bedeutung hat die neue Regelung angesichts der Dominanz der großen Saatgutanbieter auch im ökologischen Landbau nicht.

### **3. Selbsterzeugtes oder „regionales“ Futter**

Für die ökologische Tierhaltung verlangt die Verordnung (EU) 2018/848 einen höheren Anteil von selbsterzeugtem Futter oder von Futter, das aus der gleichen Region bezogen wird: 60 % im ersten Schritt ab dem Jahresbeginn 2021 und 70 % dann ab 2023. Was in Abschnitt 1.9.1.1. Buchst. a) mit „aus derselben Region“ gemeint ist, lässt die Verordnung (EG) 2018/848 völlig offen. Der Trilog fand keine Lösung. Ein enger Begriff ist angesichts der komplexen Anforderungen bei der Tierfuttermittelherstellung ungeeignet, denn Tierfutter wird heute auch im Ökobereich über die Grenzen von Bundesländern und Mitgliedstaaten hinweg geliefert.

### **4. Nicht ökologisch erzeugtes Saatgut und Jungtiere**

Das heutige EU-Bio-Recht erlaubt, wenn nur nichtökologisch erzeugtes Saatgut zur Verfügung steht und Jungtiere nur aus konventioneller Tierhaltung, deren Einsatz in der ökologischen Produktion. Das neue EU-Bio-Recht will dies durch eine Befristung und durch die Verpflichtung zu nationalen Datenbanken beenden, welche zeigen, wo Ökosaatgut und Ökojungtiere verfügbar sind. Für Verbraucher ist es möglicherweise nicht wirklich wichtig, ob die Elternpflanzen von Samen, aus denen in ökologischen Kulturen Pflanzen gezogen werden, von denen dann wiederum Ökoprodukte geerntet werden, auch schon selbst ökologisch angebaut worden sind. Für die Europäische Kommission und einen Teil der Fachkreise des ökologischen Landbaus ist dies aber seit Jahren ein Herzensanliegen, weil man die Vorstellung hat, dass auch schon die Samenstufe selbst ökologisch sein soll und sich durch die neuen Regeln zwangsläufig ein eigener Ökosaatgutmarkt entwickeln wird. Da aber nun das Saatgutgeschäft in der Hand weniger überwiegend globaler Akteure ist, für die der ökologische Landbau keine Bedeutung hat, lässt sich dies eher wenig erfolgversprechend an. Daran werden auch die neuen Befristungen nichts ändern. Die Belastung der Biobauern, auch diese Formalien abzarbeiten, steigt.

## **IX. Die Produktionsregeln für die Biolebensmittelverarbeitung**

### **1. Reinigungsmittel für die Verarbeitung positivlistungspflichtig**

Die neue Verordnung sieht die Verpflichtung vor, nur noch ausdrücklich für die Ökoverarbeitung zugelassene Stoffe zur Reinigung und Desinfektion einzusetzen.<sup>65</sup> Diese Regelung findet sich auch schon im geltenden Recht, und sie wurde von allen Seiten ignoriert. Das Problem liegt darin, dass die Anforderungen in der großen Vielzahl unterschiedlicher Verarbeitungseinrichtungen äußerst komplex sind, sodass die

<sup>65</sup> Art. 24 der Verordnung (EU) 2018/848.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

Zulassung von nur wenigen Stoffen nicht den Erfordernissen der Praxis genügt. Häufig bedarf es für die Beurteilung der Frage, was unverzichtbar ist, der Praxiskenntnis. Sie gibt es aber in der Europäischen Kommission und in ihrem Beratungsgremium EGTOP<sup>66</sup> nicht. Daher ist damit zu rechnen, dass es eine Positivliste für die Mittel, mit denen bei der Lebensmittelverarbeitung gereinigt und desinfiziert werden kann, auch im nächsten Jahrzehnt nicht gibt.

## 2. Ausnahmen für konventionelle Aromen

Bioprodukte enthalten Zutaten nur aus ökologischer Produktion. Davon gibt es enge Ausnahmen. Eine davon ist nach dem heutigen EU-Bio-Recht, dort geregelt in Art. 27 Buchst. c) der Verordnung (EG) Nr. 889/2008, die Verwendung von natürlichen Aromen oder Aromenextrakten, ohne dass deren pflanzliche Teile aus ökologischem Landbau stammen und ökozertifiziert sein müssen, hier aber noch definiert nach dem alten Aromenrecht: „Stoffe und Erzeugnisse gemäß der Definition in Art. 1 Abs. 2 Buchst. b) Ziffer i und Art. 1 Abs. 2 Buchst. c) der Richtlinie 88/388/EWG des Rates, die gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. d) und Abs. 2 der Richtlinie als natürlicher Aromastoffe oder als Aromaextrakt gekennzeichnet sind“. Von 2021 an dürfen für Biolebensmittel nur noch natürliche Aromastoffe, die von den benannten Stoffen stammen, eingesetzt werden. Zum Beispiel kann nur noch „natürliches Zitronenaroma“ verwendet werden, was bedeutet, dass das Aroma zu mindestens 95 % aus der Zitrone gewonnen sein muss.<sup>67</sup> Die ökologische Herkunft der Zitrone oder ihre Ökozertifizierung sind damit jedoch nicht vorgeschrieben. Allerdings ist die ökologische Zertifizierung von Aromen in der Verordnung (EU) 2018/848 ausdrücklich als möglich angesprochen.<sup>68</sup>

## 3. Ausnahmen für konventionelle landwirtschaftliche Zutaten

Eine andere Ausnahme gilt nach Art. 30 der Verordnung (EU) 2018/848 für fünf Gewichtsprozent der Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs. Allerdings dürfen diese fünf Gewichtsprozent nicht durch jedwede konventionelle Zutaten ausgefüllt werden, sondern nur durch ganz besondere, die für diesen Zweck durch das EU-Bio-Recht ausdrücklich zugelassen sind. Unter der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 waren im Anhang IX der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 „nichtökologische Zutaten“ landwirtschaftlichen Ursprung für diesen Zweck genauso aufgeführt und zur Nutzung der Fünf-Gewichtsprozent-Toleranz zugelassen, wie dies schon seit den 1990er Jahren unter der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 der Fall gewesen war. Diese über mehr

66 [https://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/expert-advice/documents/final-reports\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/expert-advice/documents/final-reports_en); Expert Group for Technical Advice on Organic Production.

67 So die neue Regelung im Anhang II Teil IV Nr. 2.2.2. Buchst. b) der Verordnung (EU) 2018/848 nach dem neuen Aromenrecht: „Stoffe und Erzeugnisse gemäß der Definition in Artikel 3 Absatz 2 Buchst. c) und Buchst. d) Ziffer i) der Verordnung (EG) Nr. 1334/2008, die gemäß Artikel 16 Absätze 2, 3 und 4 der genannten Verordnung als natürliche Aromastoffe oder natürliche Aromaextrakte gekennzeichnet sind“.

68 Art. 16 Abs. 2 S. 2 der Verordnung (EU) 2018/848.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

als zwei Jahrzehnte unveränderte Liste angeblich in ökologischer Qualität nicht verfügbarer landwirtschaftlicher Zutaten ist in der Verordnung (EU) 2018/848 zunächst nicht vorhanden. So sind hier gegenwärtig und bis zum Jahresende 2020 landwirtschaftliche Zutaten wie getrocknete Himbeeren, Pfeffer, viele Öle und Zucker aufgeführt, mit der Folge, dass sie trotz Herkunft aus konventioneller Produktion bis zu fünf Gewichtsprozent in Ökoprodukten verwendet werden. Unabhängig von dieser Liste können die Mitgliedstaaten konventionelle Zutaten, deren Nichtverfügbarkeit mit Ökozertifizierung sie feststellen, zulassen.<sup>69</sup> In Deutschland erteilt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) solche Zulassungen.<sup>70</sup> Die vorläufige Zulassung wird zunächst für höchstens zwölf Monate erteilt. Die Zulassung darf höchstens dreimal um jeweils zwölf Monate verlängert werden. Zeigt sich, dass die Zutat auch nach der dritten Verlängerung nicht ökozertifiziert erhältlich sein wird, ist zugleich mit dem dritten Verlängerungsantrag ein Antrag auf Aufnahme dieser Zutat in den Anhang IX der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 zu stellen. Die Verordnung (EU) 2018/848 verändert dies dahin, dass „nichtökologische/nichtbiologische Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs zur Verwendung in der Produktion von verarbeiteten ökologischen/biologischen Lebensmitteln“ von der Kommission in einem Ausführungsrechtsakt zugelassen werden können, aber nur unter Berücksichtigung der „Kriterien, die als Ganzes zu bewerten sind“ aus Art. 24 Abs. 4 Buchst. a) bis d) der Verordnung (EU) 2018/848: Nicht mit Ökozertifizierung erhältlich, keine Alternativen und Unverzichtbarkeit für die Herstellung des Lebensmittels. Die Verordnung (EU) 2018/848 erlaubt aber mit Art. 25 auch den Mitgliedstaaten nochmals nichtökologische Zutaten für die Fünf-Gewichtsprozent-Toleranz zuzulassen. Die Zulassungszeiträume sind verkürzt: jetzt für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten, der zweimal für jeweils sechs Monate verlängert werden kann. Mit der dritten Zulassungsentscheidung muss die Zulassung durch eine Durchführungsverordnung der Kommission beantragt werden.<sup>71</sup>

69 Nach Art. 19 Abs. 2 Buchst. c in Verbindung mit Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und Art. 28 und 29 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008.

70 [https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Oekologischer-Landbau/Genehmigung-konventionelle-Zutaten/genehmigung-konventioneller-zutaten\\_node.html](https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Oekologischer-Landbau/Genehmigung-konventionelle-Zutaten/genehmigung-konventioneller-zutaten_node.html).

71 In Deutschland finden sich in der aktuellen BLE-Praxis an konventionellen Zutaten 8 kg Tongabohnen, die es offenbar ökozertifiziert nicht gibt, aber auch größere Mengen, wie 57 Tonnen LCP Vana-Sana DHA (Docosahexaensäure) und 81 Tonnen LCP Vana-Sana ARA (Arachidonsäure). Dies sind Produkte mit langkettigen, mehrfach ungesättigten Fettsäuren, mit denen in Säuglingsnahrung die Werte erreicht werden können, welche die Verordnung (EU) 2016/127 ab 2020 als Mindestgehalte vorschreibt. DHA ist in Muttermilch enthalten, nicht jedoch in Kuhmilch. Säuglingsnahrung muss einen hohen DHA-Gehalt aufweisen, der für die Ausbildung der Nervenzellen und des Gehirns unerlässlich ist. Die Leber des Kindes synthetisiert nur einen Teil seines Bedarfs. Säuglingsnahrung, welche die Muttermilch ersetzt oder ergänzt, muss viel DHA enthalten. Für diesen Zweck werden Thunfischöle aus Wildfang mit (25 % DHA) oder durch Fermentation von Mikroalgen (z. B. der Schizochytrium) gewonnene Öle (40 % DHA) eingesetzt. Die Fettsäuren des Thunfischöls sind der Muttermilch ähnlicher, als die der Mikroalgenöle. Fische aus Aquakultur eignen sich jedoch wegen ihres anderen Fettsäurespektrums nicht. Mit ihrer Entscheidung vom Juni 2003 hatte die Kommission das Inverkehrbringen von DHA-reichem Öl dieser Mikroalge als neuartiger Lebensmittelzutat im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 258/97 genehmigt. Die Verordnung (EU) 2018/848 sieht vor, dass „Mineralstoffe (einschließlich Spurenelemente), Vitamine, Aminosäuren und Mikronährstoffe“ in Biosäuglingsnahrung quantum satis eingesetzt werden darf. Daraus folgt: Wenn

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

#### 4. Ausnahmen für synthetische Zutaten

Wie das bisherige Recht sieht auch die Verordnung (EU) 2018/848 eine entsprechende Zugabe für „Lebensmittel für den allgemeinen Verzehr“ vor, wenn diese „unmittelbar gesetzlich“ in dem Sinne „vorgeschrieben ist“, „was dazu führt, dass die Lebensmittel nicht als Lebensmittel für den allgemeinen Verzehr in Verkehr gebracht werden können, wenn diese Mineralstoffe, Vitamine, Aminosäuren oder Mikronährstoffe nicht zugegeben wurden“. Die Generalanwältin *Sharpston* hatte in einem Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union auf Vorschriften in England hingewiesen, die bewirken, dass Vitaminverlust beim Mahlen von Getreide durch Supplementierung des Mehls ausgeglichen werden muss.<sup>72</sup>

## X. Die Ökokontrolle

### 1. Teil der amtlichen Lebensmittelkontrolle

Die Ökokontrolle wird nun wesentlich vom Rechtsrahmen für die amtlichen Lebensmittelkontrollen in der Verordnung (EU) 2017/625 bestimmt. Zum Beispiel davon, dass „Gebühren“ der Ökokontrolle „weder direkt noch indirekt erstattet“ werden dürfen. Die Verordnung (EU) 2018/848 enthält Kontrollvorgaben, die teils spezialgesetzlich gemeint sind, teilweise aber auch nur auf die allgemeinen Regeln für die amtlichen Kontrollen verweisen. Der künftige Status der privaten, aber staatlich zu-

---

DHA zu den „Mikronährstoffen“ im Sinne der Verordnung (EU) 2018/848 zählt, dürfen die Öle nach Anhang II Teil IV Nr. 2.2.2. Buchst. f. der Verordnung (EU) 2018/848 für Säuglings- und Kleinkindnahrung in Erzeugnissen gemäß Art. 1 Abs. 1 Buchst. a und b der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 und nach der Richtlinie 2006/125/EG der Kommission so eingesetzt werden, wie dies auch für Lebensmittel gilt, die nicht Bioprodukte sind. Es lässt sich vertreten, dass DHA-reiches Öl, zumindest nach einer teleologischen und der Struktur der Verordnung (EU) 2018/484 gerecht werdenden Auslegung, ein solcher „Mikronährstoff“ ist. Als „Mikronährstoffe“ werden zwar – im Gegensatz zu den „Makronährstoffen“, wie Fett, Kohlenhydrate und Eiweiß, – Stoffe bezeichnet, die der Organismus aufnehmen muss, ohne dass sie Energie liefern, jedoch hat die Zugabe der DHA-Fisch- und Algenölen in der Säuglingsnahrung genau diesen Zweck: Energie wird nur unerheblich zugeführt und stattdessen DHA. Die Öle werden mit einem sehr hohen DHA-Anteil eingesetzt, sodass im Verhältnis die Energiezufuhr in den Hintergrund tritt und die Zufuhr von DHA als „Mikronährstoff“ und zentraler Baustein von Membranen und Nervenzellen in den Vordergrund. Sieht man, abweichend, DHA nicht als „Mikronährstoff“ im Sinne der Verordnung (EU) 2018/848, wären die Öle landwirtschaftliche Zutat und blieben als DHA-Quelle ohne Ökozertifizierung für Biosäuglingsnahrung nur erhalten, wenn sie von den nationalen Behörden weiterhin als konventionelle landwirtschaftliche Zutat auf Zeit zugelassen oder von der EU-Kommission in das Verzeichnis der zugelassenen Nichtökozutaten aufgenommen würden. Hier stützt die Kommission sich regelmäßig auf den Rat ihres mit externen, ehrenamtlich arbeitenden Experten besetzten, internen Politikberatungsgremiums EGTOP. Unter dem geltenden EU-Bio-Recht wurde dessen Arbeit in der Fachöffentlichkeit beanstandet, weil sie im Geheimen und ohne Expertendiskussion mit den Fachkreisen erfolgt. Öffentlich sind gegenwärtig nur der Prüfauftrag und das Ergebnis der geheimen Beratungen, regelmäßig nur mit einer knappen, selten folgerichtigen Begründung bekanntgemacht.

72 EuGH, Urteil vom 5.11.2014, Rs. C-137/13.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

gelassenen und beaufsichtigten Ökokontrollstellen ist unklar. Unklar ist auch die Finanzierung der Ökokontrolle. Klarheit wird erst ausführendes Recht schaffen, welches die Europäische Kommission, gestützt auf die ihr durch die Verordnung (EU) 2018/848 übertragenen Befugnisse, im Sommer 2019 vorlegen will.

## 2. Die nationalen Ausnahmen für unverpackte Bioprodukte

Mitgliedstaaten können für ihre Rechtsordnung vorsehen, dass das EU-Bio-Recht keine Anwendung für Biounternehmen findet, die „unverpackte“ Bioprodukte „direkt an Endverbraucher“ verkaufen, deren „Verkäufe eine Menge von bis zu 5000 kg pro Jahr“ oder einen Jahresumsatz mit „unverpackten“ Bioprodukten von 20.000 EUR nicht überschreiten oder deren Zertifizierungskosten höher als 2 % ihres Gesamtumsatzes mit „unverpackten“ Bioprodukten lägen.<sup>73</sup> Dies könnte den Verkauf auf Wochenmärkten betreffen, nicht nur von eigenerzeugter Ware, sondern auch von Ware der Biokollegen. Diese Möglichkeit für nationale Ausnahmen betrifft die unverpackten Produkte.

## 3. Die Ausnahme für den Biohandel mit Endverbraucherpackungen

Für „vorverpackte“ Bioprodukte, also solche in Fertigpackungen, die für die Endverbraucher bestimmt sind, sieht das neue EU-Bio-Recht mit unmittelbarer Wirkung in den Mitgliedstaaten vor,<sup>74</sup> dass Unternehmer, die solche Erzeugnisse „direkt an Endverbraucher verkaufen“, von der Meldepflicht und von der Ökokontrolle ausgenommen sind, „sofern sie solche Erzeugnisse nicht selbst erzeugen, aufbereiten, an einem anderen Ort als in Verbindung mit der Verkaufsstelle lagern oder aus einem Drittland einführen und die Ausübung solcher Tätigkeiten nicht als Unterauftrag an andere Unternehmen vergeben“. Aufgrund eines Vorlagebeschlusses des deutschen Bundesgerichtshofs hatte der Gerichtshof der Union klargestellt, dass dies nur Verkäufe an Endverbraucher unter gleichzeitiger Anwesenheit beider Seiten betrifft, also nicht den Onlinehandel.<sup>75</sup> Dieser unterliegt der Ökokontrollpflicht.

## 4. Die Jahresinspektion wird zur Zweijahresinspektion

Die Kommission hatte vorgeschlagen, die regelmäßig in jährlichem Abstand stattfindende Kontrolle abzuschaffen. Hier findet sich in der Verordnung (EU) 2018/848 nun ein Kompromiss, nach dem auf die physische Inspektion der Betriebsstätten verzichtet und auf einen zweijährigen Turnus übergegangen wird, wenn es sich um Unternehmen mit geringem Risiko handelt. Die Formulierungen des Art. 38 Abs. 3 der Ver-

<sup>73</sup> Art. 35 Abs. 8 der Verordnung (EU) 2018/848.

<sup>74</sup> Art. 34 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848.

<sup>75</sup> EuGH, Urteil vom 12.10.2017, Rs. C-289/160, ZLR 2017, 689 – „Onlinehandel für Öko-Lebensmittel“; BGH, Urteil vom 29.3.2018, I ZR 243/14.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

ordnung (EU) 2018/848 geben vor, dass „eine jährliche physische Inspektion vor Ort“ stattfindet, „außer wenn folgende Bedingungen erfüllt werden“: Bei vorangegangenen Kontrollen „wurde während der letzten drei aufeinanderfolgenden Jahre keinerlei Verstoß festgestellt, der die Integrität der ökologischen/biologischen Erzeugnisse ... beeinträchtigt hat“. Und dass auf der Grundlage einer Risikobewertung „festgestellt“ wurde, „dass die Wahrscheinlichkeit von Verstößen niedrig ist“. Für diese Fälle ist nicht nur als Kannvorschrift, sondern als Rechtsanspruch der kontrollunterworfenen Unternehmen vorgegeben, dass keine Jahresinspektion erfolgt, wenn das Unternehmen dies nicht wünscht, sondern einen Zwei-Jahres-Turnus verlangt: „In diesem Fall darf der Zeitraum zwischen zwei physischen Inspektion vor Ort höchstens 24 Monate betragen“. In Deutschland gibt es bei mehr als 40.000 ökokontrollierten Betrieben weniger als 300 Verstöße.<sup>76</sup> Die Ökokontrollstellen befürchten Schwierigkeiten mit ihrer Personalplanung und wirtschaftlicher Stabilität, wenn mit dem Jahresbeginn 2021 die Jahreskontrolle weit überwiegend auf einen zweijährigen Turnus umgestellt und ein Jahr lang praktisch nicht vor Ort kontrolliert wird. Bei der Jahreskontrollinspektion der Betriebsstätten wird es jedoch für die Mitglieder der Bioverbände nach deren Richtlinien bleiben und bei den Unternehmen, die im Sinne ihrer eigenen Qualitätssicherung auf der sicheren Seite handeln wollen. Viele andere werden auf den zweijährigen Turnus übergehen. Kritiker meinen, dass dies das Gegenteil dessen bewirkt, was die Kommission erreichen wollte, nämlich keine Stärkung, sondern eher eine Störung des Verbraucher vertrauens.

## 5. Restaurants und Imbissbuden

Arbeitsgänge in Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung sind vollständig aus dem Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 ausgeschlossen. Es ist auch keine Option für die Mitgliedstaaten vorgesehen, die direkte Anwendung der Unionsverordnung als Unionsrecht für die Gemeinschaftsverpflegung auf ihren Staatsgebieten anzuordnen. Mitgliedstaaten können in diesem Bereich ihre eigenen nationalen Vorschriften erlassen. Tun sie dies nicht, erfolgt die Bioauslobung der Speisen im Rahmen der allgemeinen Irreführungsverbote des Lebensmittel- und Wettbewerbsrechts. Tun sie es, können sie auf die Verordnung (EU) 2018/848 statisch und, je nach der Verankerung des Demokratieprinzips in ihrer eigenen Staatsverfassung, auch dynamisch verweisen, was aber nichts daran ändert, dass dies dann nationales Recht ist und nicht zum EU-Bio-Recht gehört. Solche „Einrichtungen“ sind „Einrichtungen jeder Art (darunter auch Fahrzeuge oder fest installierte oder mobile Stände) wie Restaurants, Kantinen, Schulen, Krankenhäuser oder Catering-Unternehmen, in denen im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit Lebensmittel für den un-

<sup>76</sup> Der Jahresbericht 2016 der Bundesrepublik Deutschland zum mehrjährigen Nationalen Kontrollplan nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 berichtete 285 festgestellte Abweichungen vom EU-Bio-Recht bei 41.296 Biounternehmen, S. 234.

mittelbaren Verzehr durch den Endverbraucher zubereitet werden“. Es wird klar gestellt, dass für die Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung auf diese Weise Standards erlassen werden können, die dann von der landwirtschaftlichen Erzeugung bis auf den Tisch eigenständige nationale Bioproduktionsregeln setzen. Die Mitgliedstaaten können sich damit von den Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/848 lösen, insbesondere auch die Anforderungen für die landwirtschaftliche Herkunft verändern, zum Beispiel bezüglich der Umstellung, und an der Stelle des EU-Bio-Rechts weichere oder strengere Regeln einführen. Ausgeschlossen aus dem Geltungsbereich sind „Arbeitsgänge“ in Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung, was die Frage aufwirft, was für den Verkauf von Produkten gilt, die in der Einrichtung keiner Veränderung unterliegen und damit keinem Arbeitsgang, sondern unverändert abverkauft werden. Bioprodukte, die einer Veränderung durch einen Arbeitsgang in der Gemeinschaftsverpflegung unterzogen werden, fallen aus dem Geltungsbereich der Verordnung (EU) 2018/848 heraus. Was zu solchen „Arbeitsgänge“ gehört, zeigt die Begriffsbestimmung des Art. 3 Nummer 44: Hier werden die „Arbeitsgänge zur Haltbarmachung oder Verarbeitung“ sowie „Verpackung, Kennzeichnung oder Änderung der Kennzeichnung“ als Bioprodukt genannt.

## 6. Das Befördern und das Vertreiben

Art. 34 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/848 verlangt von Unternehmen, die mit ihren Schiffen, Eisenbahnwaggons, Flugzeugen, Lastwagen und Containern Bioprodukte befördern und damit im Sinne des Art. 31 Abs. 1 „vertreiben“, sich der Ökokontrolle zu unterstellen und eine Zertifizierung ihres Unternehmens zu unterhalten. „Vertreiben“ meint „Befördern“. Diese Regelung ist neu. Sie greift angesichts der damit verbundenen Komplexität der neuen Ökokontrollaufgaben überraschend tief in den Handelsverkehr mit Bioprodukten ein. Dass die Regelung aber tatsächlich so gemeint ist, zeigt auch der Erwägungsgrund (62). Er sieht vor, an die Kommission das Recht zu delegieren, die Einzelheiten von Ökoregeln für den „Transport“ von Ökoprodukten zur Sicherung der „Integrität der ökologischen Produktion“ und der Anpassung an technische Entwicklungen festzulegen.<sup>77</sup> So wird deutlich, dass in der Verordnung (EU) 2018/848 der Schutz der Bioprodukte während des Transports als Teil der ökologischen Produktion besondere Bedeutung hat, welcher der Unionsgesetzgeber durch die neue Einbeziehung des Transports in die Ökokontrolle Rechnung tragen will.

## 7. Stufen in der Ökokontrolle

In den Geltungsbereich der neuen Verordnung fallen alle Unternehmen, „die auf irgendeiner Stufe der Produktion, der Aufbereitung oder des Vertriebs von Erzeugnissen“ im Sinne der Verordnung tätig sind. Sie müssen sich der Ökokontrolle unter-

<sup>77</sup> Diese Ermächtigung findet sich in Art. 23 Abs. 2 Buchst. b der neuen Verordnung.

ZLR 4/2018 Schmidt, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit

stellt haben, bevor sie mit Bioprodukten umgehen. Was „Stufe der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs“ meint, wird durch die Begriffsbestimmung des Artikel 3 Nr. 50 definiert als „eine Stufe, angefangen bei der Primärproduktion eines ökologischen/biologischen Erzeugnisses bis zu seiner Lagerung, seiner Verarbeitung, seiner Beförderung, seinem Verkauf oder seiner Abgabe an den Endverbraucher und gegebenenfalls die Kennzeichnung, der Werbung, der Einfuhr, der Ausfuhr und der im Rahmen von Unteraufträgen ausgeführten Tätigkeiten“. Was für die Ökokontrolle der Beförderer von Bioprodukten gilt, entscheidet sich im Kapitel V „Zertifizierung“, dort in Art. 34 Abs. 1, der das „Zertifizierungssystem“ der neuen Unionsverordnung festlegt. Danach müssen Unternehmer sich der Ökokontrolle unterstellen, welche Bioprodukte „produzieren, aufbereiten, vertreiben oder lagern, solche Erzeugnisse aus einem Drittland einführen oder in ein Drittland ausführen oder solche Erzeugnisse in Verkehr bringen“. Weder für das Wort „Beförderung“ noch das Wort „vertreiben“ gibt die Verordnung eine Begriffsbestimmung vor.

### 8. Das neue Formular für die Betriebszertifikate

Für die Ökokontrollpflicht der „Beförderung“ spricht der Aufbau des „Musters des Zertifikates“ für ökokontrollierte Unternehmen, das die Verordnung (EU) 2018/848 in ihrem Anhang VI vorgibt. Dort im Feld 4 werden die „Tätigkeiten des Unternehmers“ aufgeführt, die ökokontrollpflichtig sind: Die „landwirtschaftlichen Erzeugung“, die „Aufbereitung“, dann wird der „Vertrieb“ genannt, es folgt die „Lagerung“, die „Einfuhr“ und die „Ausfuhr“ und schließlich das „Inverkehrbringen“ an letzter Stelle. „Vertrieb“ und „Inverkehrbringen“ sind in der Verordnung (EU) 2018/848 nicht das Gleiche, sondern gesondert nebeneinander gestellte Kategorien. „Inverkehrbringen“ ist denkbar weit definiert als jede Form entgeltlicher oder unentgeltlicher „Weitergabe“ mit dem Bereithalten dazu.<sup>78</sup> Dass „Vertreiben“ das Befördern von Bioprodukten meint und nicht das Inverkehrbringen, zeigt sich darin, dass Art. 34 Abs. 1 das „Vertreiben“ in einer Reihe vor dem Tatbestandsmerkmal des Inverkehrbringens des Erzeugnisses nennt. Würde „Vertreiben“ das „Verkaufen“ meinen, wäre die gleiche Handlung ganz unlogisch und unsystematisch sowohl an dieser Stelle wie auch ganz am Ende der Kette der auf das Bioprodukt bezogenen Handlungen der Unternehmen genannt.

### 9. Störfolgen für den Handelsverkehr

Wenn das hier vorgetragene Verständnis richtig ist, können ab Januar 2021 für den Transport von Bioprodukten nur Schiffe eingesetzt werden, deren Reederei ökozerti-

<sup>78</sup> Art. 3 Nr. 48 der Verordnung (EU) 2018/848 definiert „Inverkehrbringen“ als „Inverkehrbringen im Sinne des Artikels 3 Nummer 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002“: „8. ‚Inverkehrbringen‘ das Bereithalten von Lebensmitteln oder Futtermitteln für Verkaufszwecke einschließlich des Anbietens zum Verkauf oder jeder anderen Form der Weitergabe, gleichgültig, ob unentgeltlich oder nicht, sowie den Verkauf, den Vertrieb oder andere Formen der Weitergabe selbst; ...“.

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

fiziert ist. Die Schiffe unterliegen dann der Bioinspektion. Entsprechendes würde für die Eisenbahnunternehmen und Luftfahrtgesellschaften sowie LKW-Flotten gelten. Und für die Containerlogistiker. Dass der Handel mit Bioprodukten durch die Ökokontrolle der „Beförderer“ sehr schwierig wird, ganz besonders der Import aus Drittländern, war kaum Gegenstand der Diskussion über den Kommissionsentwurf. Was im Trilog darüber gesprochen wurde, ist geheim. Angesichts der Verwirrung um viele Details des neuen EU-Bio-Recht wäre es allerdings auch nicht überraschend, wenn die Kommission sich auf den Standpunkt stellen würde, dass der eigentlich klare Wortlaut so nicht gemeint war und die „Beförderung“ doch nicht Gegenstand der Ökokontrolle ab Januar 2021 sein soll: Hochseeschiffe, Container, Eisenbahnen, Luftfahrtgesellschaften. Noch ist auch Zeit, moderierend auf das Durchführungsrecht einzuwirken, welches die Kommission allerdings nicht zwingend erlassen muss, weil es sich um eine „Kann“-Ermächtigung handelt, von welcher die Kommission ohne Not in den nächsten zehn Jahren nicht Gebrauch machen will.

## 10. Gruppensertifizierung

„Gruppensertifizierung“ gibt es heute nur für Landwirte in Entwicklungsländern. Die Verordnung (EU) 2018/848 macht sie mit Art. 36 auch für die Europäische Union anwendbar. Gemeint ist, dass Kleinbauern sich organisieren und dann gemeinsam mit einem einzigen Betriebszertifikat ökozertifiziert werden. Die neuen Regeln erlauben aber nur die Teilnahme für Landwirte, die einen Ökojahresumsatz von höchstens 25.000 € und nicht mehr als 5 ha Betriebsfläche haben. So kleine Strukturen gibt es in Mitteleuropa nicht, folglich ist die Gruppensertifizierung hier praktisch unbrauchbar. Den letzten Stoß versetzt ihr aber Art. 36 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2018/848, wo festgelegt ist, dass, „wenn Mängel bei der Einrichtung oder Funktionsweise des Systems für interne Kontrolle“ festgestellt werden, das „Zertifikat nach Art. 35 für die gesamte Gruppe“ zurückgenommen wird. Die Europäische Kommission hatte die neue Regelung damit begründet, dass sie die Ungleichbehandlung von Bauerngruppen innerhalb und außerhalb der Union beenden wolle. Mit der neuen Regelung hat sie die Gruppensertifizierung insgesamt abgeschafft, denn wenn schon das Fehlverhalten eines einzigen Landwirts genügt, die Zertifizierung der gesamten Gruppe aufzuheben, ist das Risiko für abnehmende Unternehmen zu hoch, die De-zertifizierung ihrer laufenden Produktion oder von längst ausgelieferten Produkten hinnehmen zu müssen, weil die Kontrollstelle im Nachhinein ein Problem in der Gruppensertifizierung entdeckt hat. Damit ist den Projekten der partizipatorischen Gruppensertifizierung in Drittstaaten<sup>79</sup> für die praktischen Zwecke des Handels die Grundlage entzogen.

<sup>79</sup> <https://www.ifoam.bio/en/organic-policy-guarantee/participatory-guarantee-systems-pgs>.

## XI. Fazit

Die Verordnung (EU) 2018/848 fördert den ökologischen Landbau nicht. Sie bringt die Biobauern in Streit mit ihren konventionellen Nachbarn. Der Wechsel von der Gleichwertigkeit zur Konformität macht es Biobauern in Nicht-EU-Staaten schwer, ihre Produkte als Grundlage für Projekte der ländlichen Entwicklung in die Union zu exportieren. Der vorläufige Vermarktungsstopp bei jeder Spur eines Pflanzenschutzmittels und der dauerhafte Vermarktungsstopp, wenn sich eine Lücke bei der Kontaminationsrisikovermeidung zeigt, machen den Biostatus von Produkten unsicher. Wer als Unternehmer ein Bioprodukt kauft, um es zu verarbeiten oder zu vermarkten, muss nach dem neuen Recht trotz größter eigener Sorgfalt eher mit dem Verlust des Biostatus rechnen. Dies schafft Ungewissheit beim Umgang mit Bioprodukten und es öffnet unterschiedlicher Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten den Weg. Es ist mit einer deutlich uneinheitlichen Verwaltungspraxis in den Mitgliedstaaten der Union bei der Umsetzung der Verordnung (EU) 2018/848 zu rechnen. Letztlich wird sich in der Praxis der Umsetzung der neuen Regeln des EU-Bio-Rechts entscheiden, ob diese erdrosselnd wirken oder erträglich sind. In Deutschland ist den Behörden der 16 Bundesländer die Umsetzung anvertraut. Sie entscheiden über die Auslegung des Unionsrechts zunächst in ganz eigener Verantwortung. Jedes Land für sich, gestützt auf die Verwaltungstradition seiner eigenen Staatlichkeit und gestützt auf das Bewusstsein seiner eigenen Staatlichkeit. Die Verordnung (EU) 2018/848 bietet das Potenzial für eine ganz unterschiedliche Praxis auch im Verhältnis der Bundesländer zueinander. Das neue EU-Bio-Recht bietet wenig Aussicht auf eine einheitlichere Wirtschaft- und Verwaltungspraxis im Umgang mit Bioprodukten unter den 28 Mitgliedstaaten der Union und unter den 16 deutschen Bundesländern. Die Entwicklung des Angebots der biologischen Lebensmittel wird wesentlich von der Nachfrage des Publikums getrieben und von einer außerordentlichen Resilienz der Biobauern und Biounternehmer trotz des häufig unklaren regulatorischen Rahmens für ihre Arbeit. Der gesetzliche Rahmen des EU-Bio-Rechts spielt dabei eine nachrangige Rolle.

### Summary

In June 2018 the Regulation (EU) 2018/848 was published in the Official Journal of the European Union as the third Basic Regulation governing the law of organic food products. It will apply from 1st of January 2021. Currently the principle of mutually unaffected coexistence of conventional and organic farming rules. This is about to be replaced by a concept of organic farmers who actively defend their cultures and products against spray drift from their conventional neighbours to prevent the contamination with agrochemicals from conventional agriculture into organic fields and crop products. Even very low traces of plant protection products in organic products trigger a permanent stop to their being marketed as organic, wherever a lack of preventive measures by organic operators to avoid contamination risks is detected. These

---

*Schmidt*, Das neue Unionsrecht der Biolebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit ZLR 4/2018

traces first trigger mandatory official investigations and, while they last, the authority provisionally prohibits the organic marketing and use of the produce on all levels of processing and marketing. The provisional prohibition will apply to consumer-ready packaged goods in the shelves of food shops, from where they will most likely be discarded in such cases, as well as to organic produce on all previous stages of production. This and the transition for organic imports into the European Union from the principle of equivalence of organic production and organic controls to the principle of conformity for most non-EU countries will force organic food processing and trading companies to know more about the origin and the analytical status of the organic raw materials they buy, in order to proactively avoid decertification of produce in their storage and on the shelves of shops.