

## **Kommentierung von Artikel 91 (Maßnahmen bei Verdacht auf Verstöße und Unregelmäßigkeiten) Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der EU-Öko-Verordnung<sup>1</sup>**

**Artikel 91 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008<sup>2</sup> der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle**

### **I. Gesetzestext:**

#### **Artikel 91 Maßnahmen bei Verdacht auf Verstöße und Unregelmäßigkeiten**

(1) <sup>1</sup>Ist ein Unternehmer der Auffassung oder vermutet er, dass ein von ihm produziertes, aufbereitetes, eingeführtes oder von einem anderen Unternehmer bezogenes Erzeugnis den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion nicht genügt, so leitet er Verfahrensschritte ein, um entweder jeden Bezug auf die ökologische/biologische Produktion von dem betreffenden Erzeugnis zu entfernen oder das Erzeugnis auszusondern und entsprechend zu kennzeichnen. <sup>2</sup>Der Unternehmer kann das Erzeugnis erst verarbeiten oder verpacken oder in den Verkehr bringen, wenn die betreffenden Zweifel ausgeräumt wurden, es sei denn, das Erzeugnis wird ohne Bezug auf die ökologische/biologische Produktion in den Verkehr gebracht. <sup>3</sup>In derartigen Zweifelsfällen unterrichtet der Unternehmer unverzüglich die Kontrollstelle oder Kontrollbehörde. <sup>4</sup>Letztere können verlangen, dass das Erzeugnis erst dann mit einem Bezug auf die ökologische/biologische Produktion in den Verkehr gebracht werden darf, wenn sie sich anhand von Informationen des Unternehmers oder aus anderer Quelle vergewissert haben, dass die Zweifel ausgeräumt sind.

(2) <sup>5</sup>Hegt eine Kontrollbehörde oder Kontrollstelle begründeten Verdacht, dass ein Unternehmer beabsichtigt, ein Erzeugnis mit einem Bezug auf die ökologische/biologische Produktion, das nicht den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion genügt, in den Verkehr zu bringen, so kann diese Kontrollbehörde oder Kontrollstelle verlangen, dass der Unternehmer das diesen Bezug tragende Erzeugnis für einen von ihr festzusetzenden Zeitraum vorläufig nicht vermarktet. Bevor sie einen solchen Beschluss fasst, gibt die Kontrollbehörde oder Kontrollstelle dem Unternehmer Gelegenheit zur Stellungnahme. <sup>6</sup>Sie verpflichtet den Unternehmer außerdem, jeden Bezug auf die ökologische/biologische Produktion von dem Erzeugnis zu entfernen, wenn sie sicher ist, dass das Erzeugnis den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion nicht genügt.

<sup>1</sup> Aktualisiert auf Basis des BÖL-Projektes 02OE645: „Entwicklung eines stufenübergreifenden Qualitätssicherungssystems für die Ökologische Lebensmittelwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung von Organisations- und Kommunikationsstrukturen“  
<sup>2</sup> (inkl. der Basis-Verordnung (EG) Nr. 834/2007) nachfolgend EU-Öko-VO

<sup>7</sup>Bestätigt sich der Verdacht innerhalb des genannten Zeitraums jedoch nicht, so wird der Beschluss gemäß Unterabsatz 1 spätestens am Datum des Ablaufs der genannten Frist widerrufen. <sup>8</sup>Der Unternehmer leistet der Kontrollstelle oder Kontrollbehörde zur Klärung des Verdachts jede erforderliche Unterstützung.

## **II. Kommentierung**

### **Art 91 Maßnahmen bei Verdacht auf Verstöße und Unregelmäßigkeiten**

#### **<sup>1</sup>Ist ein Unternehmer der Auffassung**

„Auffassung“ bedeutet: „sichere Erkenntnisse haben“.

#### **oder vermutet er,**

Eine „Vermutung“ besteht, wenn nach dem pflichtgemäßen Ermessen des Unternehmens konkrete Anhaltspunkte von Erheblichkeit für eine Nichteinhaltung sprechen. Ergeben sich im Rahmen der betrieblichen Eigenkontrolle oder aufgrund von Hinweisen Dritter Verdachtsmomente, ist diesen zunächst im Rahmen intensiver, interner Recherchen zügig nachzugehen.

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

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

**dass ein von ihm produziertes, aufbereitetes, eingeführtes oder von einem anderen Unternehmer bezogenes Erzeugnis den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion nicht genügt,**

Die vorliegenden Regelungen dienen dem Ziel, die Herkunft der Erzeugnisse zu sichern und zu gewährleisten, dass während des gesamten Erzeugungs- und Aufbereitungsverfahrens die Vorschriften für den ökologischen Landbau eingehalten werden. Die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 folgt, wie aus deren Erwägungsgründen ersichtlich, einem prozessbezogenen Ansatz.

**so leitet er Verfahrensschritte ein, um entweder jeden Bezug auf die ökologische/biologische Produktion von dem betreffenden Erzeugnis zu entfernen oder das Erzeugnis auszusondern und entsprechend zu kennzeichnen.**

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

Sofern das Unternehmen sichere Erkenntnisse hat, dass das Erzeugnis den Anforderungen an Erzeugung bzw. Aufbereitung gemäß EU Öko-VO nicht genügt, sind die Maßnahmen endgültiger Natur – ansonsten dienen sie einem vorläufigen Sicherungszweck.

**²Der Unternehmer kann das Erzeugnis erst verarbeiten oder verpacken oder in den Verkehr bringen, wenn die betreffenden Zweifel ausgeräumt wurden, es sei denn, das Erzeugnis wird ohne Bezug auf die ökologische/biologische Produktion in den Verkehr gebracht.**

Zweck der Regelung des Art. 91 ist der Schutz der Marktteilnehmer und Verbraucher vor Irreführung über den laut EU-Öko-VO definierten Bio-Status der Erzeugnisse. Davon abweichende Vorstellungen bei Marktteilnehmern und Verbrauchern über die Beschaffenheit von Bio-Erzeugnissen sind rechtlich unbeachtlich<sup>3</sup>.

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

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

- geeignet,
- erforderlich,
- angemessen und
- zumutbar

sein müssen. Dies bedeutet:

- Mit den Maßnahmen muss der vorstehend umschriebene Zweck grundsätzlich erreichbar sein (Geeignetheit).
- Von verschiedenen geeigneten Maßnahmen hat das Unternehmen grundsätzlich nur die zu ergreifen, die das Unternehmen am wenigsten belasten (Erforderlichkeit).
- Die Belastung durch die zu ergreifende Maßnahme muss in angemessenem Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen; es muss gewährleistet sein, dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt (Angemessenheit/Zumutbarkeit)<sup>4</sup>.

Das Unternehmen hat aus eigener Sachkunde und/oder unter Einbeziehung Dritter die für die Sachaufklärung bedeutsamen Umstände zu ermitteln und einer Bewertung zuzuführen. Aus der Bewertung werden in der Regel konkrete Maßnahmen abzuleiten sein. Welche Maßnahmen angemessen sind, ist eine Frage des Einzelfalls. Grundsätzlich müssen sich die zu stellenden Anforderungen aber am höchstrichterlich anerkannten Grundsatz der

---

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

<sup>4</sup> Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 86 mit Nachweis der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Verhältnismäßigkeit bzw. dem Übermaßverbot<sup>5</sup> messen lassen; die danach bestehenden Schranken sind insbesondere auch von den Kontrollstellen und -behörden zu beachten.

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

### **<sup>3</sup>In derartigen Zweifelsfällen unterrichtet der Unternehmer unverzüglich die Kontrollstelle oder Kontrollbehörde.**

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

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

Das Unternehmen ist bei Vorliegen der in Satz 1, Abs 1, Art. 91 beschriebenen Voraussetzungen zur „unverzüglichen“ Unterrichtung verpflichtet. „Unverzüglich“ ist in § 121 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) legaldefiniert und bedeutet danach: „ohne schuldhaftes Verzögern“<sup>6</sup>. „Ohne schuldhaftes Verzögern“ ist nicht gleichzusetzen mit sofort!! In der Rechtsprechung zum privatrechtlichen Bereich wird dem Mitteilenden eine angemessene Überlegungsfrist zugestanden, deren Obergrenze bei maximal 2 Wochen anzunehmen ist<sup>7</sup>.

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

### **<sup>4</sup>Letztere können verlangen, dass das Erzeugnis erst dann mit einem Bezug auf die ökologische/biologische Produktion in den Verkehr gebracht werden darf, wenn sie sich anhand von Informationen des Unternehmens oder aus anderer Quelle vergewissern haben, dass die Zweifel ausgeräumt sind.**

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

---

<sup>5</sup> Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen: Amtl. Sammlung 35, 400; 84, 72; Deutsches Verwaltungsblatt - DVBl 1992, 145; Neue juristische Wochenschrift – NJW 1878, 2442; 1985, 2019; Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen: Amtl. Sammlung 1, 163; 30, 313; 44, 159; 51, 115; 54, 62; 56, 123; 59, 108; 62; 219; 70, 56; 70, 141; 75, 61;

<sup>6</sup> Nach allgemeiner Meinung ist diese Legaldefinition auf den gesamten Bereich des Privatrechts und des öffentlichen Rechts gleichermaßen anwendbar, vgl. Palandt/Heinrichs, Bürgerliches Gesetzbuch, § 121, Rn. 3

<sup>7</sup> Palandt/Heinrichs, aaO

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

**<sup>5</sup>Hegt eine Kontrollbehörde oder Kontrollstelle begründeten Verdacht, dass ein Unternehmer beabsichtigt, ein Erzeugnis mit einem Bezug auf die ökologische/biologische Produktion, das nicht den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion genügt, in den Verkehr zu bringen, so kann diese Kontrollbehörde oder Kontrollstelle verlangen, dass der Unternehmer das diesen Bezug tragende Erzeugnis für einen von ihr festzusetzenden Zeitraum vorläufig nicht vermarktet.**

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

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

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

**<sup>6</sup>Sie verpflichtet den Unternehmer außerdem, jeden Bezug auf die ökologische/biologische Produktion von dem Erzeugnis zu entfernen, wenn sie sicher ist, dass das Erzeugnis den Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion nicht genügt.**

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

**<sup>7</sup>Bestätigt sich der Verdacht innerhalb des genannten Zeitraums jedoch nicht, so wird der Beschluss gemäß Unterabsatz 1 spätestens am Datum des Ablaufs der genannten Frist widerrufen.**

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

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

Die von der Kontrollstelle bzw. Kontrollbehörde festzulegende Frist, ist nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu bestimmen. Die Frist ist grundsätzlich mit Erlass der Sanktion festzulegen. Im Gesetzgebungsverfahren war ursprünglich die Rede von 2-3 Wochen – dieser Zeitraum sollte als Orientierung dienen.

**<sup>8</sup>Der Unternehmer leistet der Kontrollstelle oder Kontrollbehörde zur Klärung des Verdachts jede erforderliche Unterstützung.**

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

Stand: 22.6.2016