



Schlussbericht zum Thema

**Identifikation von kritischen
Kontrollpunkten und
Vorsorgemaßnahmen zur
Absicherung der Öko-Integrität**

FKZ: 2819OE001; 2819OE145

**Projektnehmer: Forschungsinstitut
für biologischen Landbau Deutschland;
Büro Lebensmittelkunde und Qualität
GmbH**

Gefördert durch das Bundesministerium für Ernährung
und Landwirtschaft auf Grund eines Beschlusses des
Deutschen Bundestages im Rahmen des
Bundesprogramms Ökologischer Landbau.

Das Bundesprogramm Ökologischer Landbau Landwirtschaft (BÖL) hat sich zum Ziel gesetzt, die Rahmenbedingungen für die ökologische und nachhaltige Land- und Lebensmittelwirtschaft in Deutschland zu verbessern. Es wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) finanziert und in der BÖL-Geschäftsstelle in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) in Bonn in die Praxis umgesetzt. Das Programm untergliedert sich in zwei ineinandergreifende Aktionsfelder, den Forschungs- und den Informationsbereich.

Detaillierte Informationen und aktuelle Entwicklungen finden Sie unter www.bundesprogramm.de

Wenn Sie weitere Fragen haben, wenden Sie sich bitte an:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Geschäftsstelle Bundesprogramm Ökologischer Landbau
Deichmanns Aue 29
53179 Bonn
Tel: 0228-6845-3280
E-Mail: boel@ble.de

Identifikation von kritischen Kontrollpunkten und Vorsorgemaßnahmen zur Absicherung der Öko-Integrität



Quelle: © BLE, Bonn/Foto: Dominic Menzler, © Thomas Stephan, © Weiling/GfRS

Förderkennzeichen: 2819OE001, 2819OE145

Laufzeit des Vorhabens: 01.07.2020 – 31.12.2022

Verbundprojekt in Zusammenarbeit der Projektpartner:

Forschungsinstitut für biologischen Landbau Deutschland e.V. (FiBL),

Büro Lebensmittelkunde & Qualität GmbH (BLQ),

Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH (GfRS)

Frankfurt am Main, den 09.11.2022

Gefördert durch



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Gefördert durch Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Kurzfassung

Identifikation von kritischen Kontrollpunkten und Vorsorge- maßnahmen zur Absicherung der Öko-Integrität

L. Guhrke¹, B. Reusch¹, W. Neuerburg¹, A. Beck², P. Uthe², J. Neuendorff³, A. Roosen³

Für die Bio-Branche gilt seit dem 01. Januar 2022 mit der Öko-Verordnung (EU) 2018/848 ein neuer Rechtsrahmen. Darin werden die Vorsorgepflichten zur „Vermeidung des Vorhandenseins nicht zugelassener Erzeugnisse und Stoffe“ konkretisiert. Alle Bio-Unternehmen müssen ein Konzept erstellen, mit dem Risiken der Kontamination durch nicht zugelassene Erzeugnisse und Stoffe innerhalb des betrieblichen Verantwortungsbereiches systematisch erfasst und durch Vorsorgemaßnahmen vermieden werden.

Im Verbundvorhaben wurden Praxisleitfäden und Arbeitshilfen entwickelt, welche den Unternehmen in den Bereichen Ökolandbau (inkl. Weinbau, Imkerei), Ökoverarbeitung und Handel/Import bei der Umsetzung dieser neuen Anforderungen Hilfestellung bieten. Die Praxisleitfäden geben einen Überblick über die neue Rechtslage und stellen dar, wie ein betriebliches Vorsorgekonzept gemäß den Anforderungen des Artikels 28 (1) umgesetzt werden kann. Die Arbeitshilfen zeigen relevante Risiken und mögliche Vorsorgemaßnahmen für verschiedene Branchen auf und bieten den Unternehmen ein qualifiziertes Werkzeug, um das Vorsorgekonzept aufzustellen und zu dokumentieren. In Zusammenarbeit mit einer fachkundigen Juristin wurde weiterhin eine detaillierte und praxisnahe Rechtsauslegung zu Artikel 28 (1) der neuen EU-Öko-Verordnung erstellt.

Über die Projektlaufzeit fand eine kontinuierliche Einbeziehung von Expert*innen aus Praxis, Beratung und Kontrolle statt. Die Projektergebnisse wurden auf <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> veröffentlicht und über diverse Fachveranstaltungen und einschlägige Medien weit verbreitet.

¹ Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) Deutschland e.V., 60486 Frankfurt am Main

² Büro Lebensmittelkunde & Qualität (BLQ) GmbH, 97769 Bad Brückenau

³ Gesellschaft für Ressourcenschutz (GfRS) mbH, 37073 Göttingen

Abstract

Identification of critical control points and precautionary measures to ensure organic integrity

L. Guhrke¹, B. Reusch¹, W. Neuerburg¹, A. Beck², P. Uthe², J. Neuendorff³, A. Roosen³

With the Organic Regulation (EU) 2018/848, a new legal framework applies to the organic sector since January 01, 2022. It specifies the precautionary measures to 'avoid the presence of non-authorized products and substances'. All organic companies must prepare a concept to systematically identify the risks of contamination by non-authorized products and substances within the company's area of responsibility and to prevent them by taking precautionary measures.

In the collaborative project, guidelines and tools were developed to support companies in the areas of organic agriculture (incl. viticulture, beekeeping), organic processing and trade/import in the implementation of these new requirements. The guidelines provide an overview of the new legal situation and show how a precautionary concept can be implemented in accordance with the requirements of Article 28 (1). The tools show relevant risks and possible precautionary measures for different sectors and offer companies a qualified instrument to prepare and document the precautionary concept.

Over the course of the project, experts from the fields of practice, consulting and inspection were continuously involved. The project results were published on <https://or-gprints.org/id/eprint/42876/> and widely disseminated via various events and relevant media. Furthermore, in cooperation with an expert lawyer, a detailed and practical legal interpretation of Article 28 (1) of the new EU Organic Regulation was developed.

¹ Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) Germany e.V., 60486 Frankfurt am Main

² Büro Lebensmittelkunde & Qualität (BLQ) GmbH, 97769 Bad Brückenau

³ Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH (GfRS), 37073 Göttingen

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	2
1. Einführung	3
1.1 Gegenstand des Vorhabens	3
1.2 Ziele und Aufgabenstellung des Projektes, Bezug des Vorhabens zu den einschlägigen Zielen des BÖLN oder zu konkreten Bekanntmachungen und Ausschreibungen	3
1.3 Planung und Ablauf des Projektes	4
2. Wissenschaftlicher und technischer Stand, an den angeknüpft wurde	8
2.1 Neue Rechtslage	8
2.2 Umsetzung der Vorgaben zum Risikomanagement in Bio-Unternehmen	9
3. Material und Methoden	11
3.1 Rechtsauslegung von Artikel 28 Absatz 1	11
3.2 Praxisleitfäden und Arbeitshilfen für landwirtschaftliche Unternehmen, Weinbaubetriebe und Imkereien	12
3.3 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen	13
3.4 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für Handels- und Import-unternehmen	14
3.5 Öffentlichkeitsarbeit/Wissenstransfer	15
4. Ausführliche Darstellung der wichtigsten Ergebnisse	16
4.1 Rechtsauslegung von Artikel 28 Absatz 1	16
4.2 Praxisleitfäden und Arbeitshilfen für landwirtschaftliche Unternehmen, Weinbaubetriebe und Imkereien	16
4.3 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen	19
4.4 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für Handels- und Import-Unternehmen.....	20
5. Diskussion der Ergebnisse	24
5.1 Rechtsauslegung von Artikel 28 Absatz 1	24
5.2 Praxisleitfäden und Arbeitshilfen für landwirtschaftliche Unternehmen, Weinbaubetriebe und Imkereien	25
5.3 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen	26
5.4 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für Handels- und Importunternehmen.....	26
6. Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse	27
7. Gegenüberstellung der ursprünglich geplanten und der tatsächlich erreichten Ziele, Hinweise auf weiterführende Fragestellungen	27
8. Zusammenfassung	29
9. Literaturverzeichnis	30
10. Übersicht über alle im Berichtszeitraum vom Projektnehmer realisierten Veröffentlichungen zum Projekt, bisherige und geplante Aktivitäten zur Verbreitung der Ergebnisse	32
11. Anhang	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablauf des Projektes (leicht adaptiert im Vergleich zur ursprünglichen Planung).....	7
Abbildung 2: Typische Tätigkeitsfelder und mögliche Risikobereiche in der Bio-Landwirtschaft.....	17
Abbildung 3: Typische Tätigkeitsfelder und mögliche Risikobereiche in der Bio-Imkerei	18
Abbildung 4: Umsetzung eines „Eigenkontrollsystems“ nach Artikel 28 (1) in sechs Schritten	20
Abbildung 5: Entscheidungsbaum für Handelsunternehmen mit zertifizierungspflichtigen Tätigkeiten	22
Abbildung 6: Entscheidungsbaum für Importunternehmen und Erste Empfänger	23

I. Einführung

I.1 Gegenstand des Vorhabens

Die neue EU-Öko-Verordnung (VO (EU) 2018/848) wurde am 01. Januar 2022 rechtswirksam. Die unternehmerischen Pflichten zu Vorsorgemaßnahmen gegen Kontaminationen durch unzulässige Erzeugnisse und Stoffe werden darin fortgeschrieben und konkreter benannt als in der bisherigen EG-Öko-Gesetzgebung (Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und Verordnung (EG) Nr. 889/2008).

Um die Umsetzung der neu formulierten Anforderungen zu erleichtern, wurden im Verbundvorhaben vier Praxisleitfäden und weitere Arbeitshilfen erstellt. Diese sollen Bio-Unternehmen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebens- und Futtermittelverarbeitung sowie Handel/Import bei der praktischen Umsetzung der Vorgaben nach Artikel 28 (1) unterstützen. Die Leitfäden geben einen Überblick über die neue Rechtslage und erläutern praxisnah, wie Unternehmen ein „Vorsorgekonzept“ aufstellen können, mit dem Risiken einer Kontamination durch nicht zugelassene Erzeugnisse/Stoffe und Risiken einer Vermischung/Verwechslung mit konventionellen Erzeugnissen (sog. Bio-Kritische Kontrollpunkte, BioKKP) erfasst und durch Vorsorgemaßnahmen vermieden werden. Relevante Risiken und geeignete Vorsorgemaßnahmen werden dazu für unterschiedliche Unternehmensbereiche benannt und erläutert. Die Arbeitshilfen bieten konkrete Umsetzungshilfen, um das betriebliche Vorsorgekonzept aufzustellen und zu dokumentieren.

I.2 Ziele und Aufgabenstellung des Projektes, Bezug des Vorhabens zu den einschlägigen Zielen des BÖLN oder zu konkreten Bekanntmachungen und Ausschreibungen

Ziel des Projektes war es, für Unternehmen der Bio-Wertschöpfungskette (Landwirtschaft, Verarbeitung und Handel/Import) Leitfäden und Arbeitshilfen zu erstellen, die den Unternehmen eine Informationsgrundlage und systematische Anleitung zur Umsetzung des Artikels 28 Absatz 1 an die Hand geben.

Konkret war mit dem Projekt Folgendes beabsichtigt:

- Analyse der Rechtsanforderungen gemäß Artikel 28 Absatz 1;
- Beschreibung einer systematischen Vorgehensweise zur Erfüllung der rechtlichen Anforderungen im Unternehmen (Umsetzung eines betrieblichen „Vorsorgekonzeptes“);
- Ermittlung prozessbezogener Risiken („Bio-Kritische Kontrollpunkte“) für verschiedene Produktionsbereiche/Branchen;
- Ermittlung und Zuordnung geeigneter Vorsorgemaßnahmen zu den jeweiligen Bio-Kritischen Kontrollpunkten, inkl. Maßnahmen der Dokumentation.

Arbeitsziel war es weiterhin, die gesammelten Informationen in einem geeigneten Leitfaden- und Arbeitshilfen-Format aufzubereiten und so für die jeweiligen Unternehmen in den

Bereichen Landwirtschaft, Verarbeitung und Handel/Import nutzbar zu machen. Die Inhalte und Materialien wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen intensiv diskutiert und abgestimmt. In diesen Gruppen arbeiteten Praktiker*innen aus Bio-Unternehmen, Vertreter*innen der Verbände der ökologischen Lebensmittelwirtschaft, der zuständigen Behörden und Kontrollstellen zusammen.

Das Projekt erbringt damit einen Beitrag zu folgenden Zielen der „Richtlinie zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie von Maßnahmen zum Technologie- und Wissenstransfer im ökologischen Landbau“ vom 04.04.2016 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL):

- Verbesserung der Qualität ökologisch erzeugter Produkte;
- Weiterentwicklung von Qualitätssicherungssystemen entlang der Wertschöpfungskette;
- Weiterentwicklung von Zertifizierungs- und Kontrollsystemen;

weiterhin erbringt das Projekt einen Beitrag zur „Zukunftsstrategie ökologischer Landbau – Impulse für mehr Nachhaltigkeit in Deutschland“ des BMEL vom 15.01.2019:

- Zugänge zur ökologischen Landwirtschaft erleichtern.

1.3 Planung und Ablauf des Projektes

Die Koordination des Verbundprojektes erfolgte federführend durch das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) Deutschland e.V. Das FiBL war ebenfalls für die Erstellung der Arbeitsergebnisse für den Bereich Ökolandbau und der mittels Projektaufstockung bewilligten Spezialbereiche Weinbau und Imkerei zuständig. Die Arbeitsergebnisse für den Bereich Ökoverarbeitung wurden vom Büro Lebensmittelkunde & Qualität (BLQ, Verbundpartner) ausgearbeitet, während die Arbeitsergebnisse für den Bereich Handel & Import im Unterauftrag durch die Gesellschaft für Ressourcenschutz (GfRS) mbH erstellt wurden.

Der Ablauf des Projektes und die geplanten Projektaktivitäten zur Erfüllung der genannten Projektziele sind grafisch in Abbildung 1 dargestellt. Eine detaillierte Darstellung erfolgt in Kapitel 3.

Aufgrund der speziellen Produktionsanforderungen und besonderen Fragestellungen wurden im Laufe des Projektes Arbeitspakete (APs) für die Produktionsbereiche „Öko-Imkerei“ (AP 5a) und „Öko-Weinbau“ (AP 5b) aufgenommen und einer gesonderten Betrachtung unterzogen. Da für die Bearbeitung und Ergebnisdarstellung ein ähnliches Format wie für den Bereich Ökolandbau (AP 2) gewählt wurde und die Bereiche im Wesentlichen der Erzeugerstufe zugeordnet werden können, werden diese beiden Produktionsbereiche in den entsprechenden Kapiteln betrachtet.

Meilenstein	Verantwortlichkeit	Mitarbeit	2021												2022													
			7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	
Projektlaufzeit 01.07.2020-31.12.2022																												
AP 1: Projektkoordination, Leitung: Lena Guhrke																												
Organisation Abläufe	LG	alle	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Berichterstellung	LG	alle								X	X	2					X	X	X				X	X	8	X	X	12
Erstellung Rechtsauslegungsdokument zu Art. 28 (1) zzgl. juristische Prüfung	LG	alle		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	3								
Interne Arbeitstreffen	LG	alle	K				X						X						X								X	
AP 2: Leitfäden und Arbeitshilfen zur systematischen Identifikation von Bio-Kritischen Kontrollpunkten und Vorsorgemaßnahmen im Ökolandbau, Leitung: Lena Guhrke																												
Literaturrecherche	LG	CE, WN	X	X	X	X	X	X	X	X																		
Identifikation relevanter Spezialbereiche (AP 5)	LG	CE, WN		X	X	X	1																					
Expertenbefragungen / Auswertung	LG	CE, WN				X	X	X	X	X	X	X																
Entwurfsfassung I Leitfaden und Arbeitshilfe	LG	BR, WN						X	X	X	X	X	X	X	X													
Expertenworkshops und Feedbackschleife Arbeitshilfe	LG	BR, WN													X	X	X											
Begleitkreismeeting und Feedbackschleife Leitfaden	LG	BR, WN		X				X										X	X									
Entwurfsfassung II Leitfaden und Arbeitshilfe	LG	BR, WN																X	X									
Finalisierung der Materialien	LG	BR, WN															X	X	4									
AP 3: Leitfäden und Arbeitshilfen zur systematischen Identifikation von Bio-Kritischen Kontrollpunkten und Vorsorgemaßnahmen in der Öko-Verarbeitung, Leitung: Dr. Alexander Beck																												
Literaturrecherche	AB	PU	X	X	X	X	X																					
Entwurfsfassungen I Leitfaden und Arbeitshilfen	AB	PU					X	X	X	X	X																	
Diskussion mit Expert*innen und Entwurfsfassungen II	AB	PU						X	X	X	X	X	X	X	X	X												
Praxistest und Auswertung	AB	PU											X	X	X	X												
Endbearbeitung durch Expert*innen und BÖLW FAVA	AB	PU											X	X	X	X												
Finalisierung der Materialien	AB	PU															X	X	X	5								

AP 4: Leitfäden und Arbeitshilfen zur systematischen Identifikation von Bio-Kritischen Kontrollpunkten und Vorsorgemaßnahmen im Import/Handel, Leitung: Dr. Jochen Neuendorff - Unterauftrag GfRS																					
Literaturrecherche	JN	AR, HB	X	X	X	X	X	X	X	X											
Entwurfsfassungen I Leitfaden und Arbeitshilfen	JN	AR, HB						X	X	X	X	X	X	X							
Diskussion mit Expert*innen und Entwurfsfassung II	JN	AR, HB										X	X	X	X						
Praxistest und Auswertung	JN	AR, HB											X	X	X						
Abstimmung mit Arbeitsgruppen/Praxisgremien	JN	AR, HB											X	X	X						
Finalisierung der Materialien	JN	AR, HB												X	X	X	6				
AP 5a: Leitfäden und Arbeitshilfen zur systematischen Identifikation von Bio-Kritischen Kontrollpunkten und Vorsorgemaßnahmen in der Öko-Imkerei, Leitung: Lena Guhrke																					
Literaturrecherche	LG	AR, WN												X	X	X	X	X	X	X	X
Analyse rechtlicher Fragestellungen Öko-Imkerei inkl. Rechtsgutachten Öko-Imkerei Art. 28 (1) und Anhang II Teil II 1.9.6.5 und 1.9.6.6	LG	AR, WN													X	X	X	X	X	X	X
Entwurfsfassung Leitfaden und Arbeitshilfen für die Öko-Imkerei	LG	AR, WN															X	X	X	X	
Expertenworkshops	LG	AR, WN												X				X	X		
Finalisierung Leitfaden und Arbeitshilfen für Öko-Imkerei	LG	AR, WN															X	X	X	9	
AP 5b: Leitfäden und Arbeitshilfen zur systematischen Identifikation von Bio-Kritischen Kontrollpunkten und Vorsorgemaßnahmen im Öko-Weinbau, Leitung: Lena Guhrke																					
Literaturrecherche	LG	BR, WN																X	X	X	
Expertenbefragung Öko-Weinbau / Auswertung	LG	BR, WN																	X		
Entwurfsfassung I Arbeitshilfe für den Öko-Weinbau	LG	BR, WN																	X		
Expertenworkshop / Auswertung	LG	BR, WN																		X	
Anpassung Arbeitshilfe für Öko-Weinbau, Entwurfsfassung II	LG	BR, WN																	X	X	
Feedbackschleife Expert*innen	LG	BR, WN																	X	X	
Finalisierung der Materialien	LG	BR, WN																	X	X	10
AP 6: Öffentlichkeitsarbeit / Wissenstransfer, Leitung: Lena Guhrke																					
Design Leitfäden und Arbeitshilfen	LG	BR, WN			X	X								X						X	
Redaktioneller Check Leitfäden und Arbeitshilfen	LG	UA				X	X		X	X				X	X					X	X
Veröffentlichungen (inkl. Merkblatt)	LG	BR, WN												X	7					11	
Abschlussstagung	AB	PU, JN, BR																			13

Meilensteine

- | | |
|---|---|
| 1 = Auswahl relevanter Spezialbereiche getroffen | 8 = Projektzwischenbericht 2021 fertiggestellt |
| 2 = Projektzwischenbericht 2020 fertiggestellt | 9 = Leitfaden und Arbeitshilfe Imkerei fertiggestellt |
| 3 = Rechtsauslegungsdokument zu Art. 28 (1) fertiggestellt | 10 = Arbeitshilfe Weinbau fertiggestellt |
| 4 = Leitfaden und Arbeitshilfe Ökolandbau fertiggestellt | 11 = Veröffentlichung Leitfaden und Arbeitshilfen Imkerei und Weinbau |
| 5 = Leitfaden und Arbeitshilfe Öko-Verarbeitung fertiggestellt | 12 = Projektabschlussbericht fertiggestellt |
| 6 = Leitfaden und Arbeitshilfe Import/Handel fertiggestellt | 13 = Abschlusstagung (Biofach) |
| 7 = Leitfäden und Arbeitshilfen Ökolandbau, Öko-Verarbeitung, Import/Handel und Rechtsauslegungsdokument veröffentlicht | |

Abkürzungen:

AB = Dr. Alexander Beck, AR = Alix Roosen, BR = Babette Reusch, CE = Caroline Ebner, JN= Dr. Jochen Neuendorff, LG = Lena Guhrke, PU = Pia Uthe, UA= Unterauftrag extern WN = Wolfgang Neuerburg

Abbildung 1: Ablauf des Projektes (leicht adaptiert im Vergleich zur ursprünglichen Planung)

2. Wissenschaftlicher und technischer Stand, an den angeknüpft wurde

2.1 Neue Rechtslage

Die neue Öko-Verordnung (EU) 2018/848 muss seit dem 01. Januar 2022 von allen Bio-Unternehmen, Kontrollstellen und zuständigen Behörden in der Europäischen Union (EU) angewendet werden. Die unternehmerischen Pflichten zu Vorsorgemaßnahmen gegen Kontaminationen durch unzulässige Erzeugnisse und Stoffe werden in Artikel 28 Absatz 1 fortgeschrieben und konkreter benannt als in der bisherigen EG-Öko-Gesetzgebung.

Bereits die bis zum 31. Dezember 2021 geltende Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/2007 sah Vorsorgemaßnahmen in den Durchführungsbestimmungen vor: Unternehmer sollten „die Vorkehrungen zur Minimierung des Risikos einer Kontamination durch unzulässige Erzeugnisse oder Stoffe [...] in der gesamten Produktionskette“ beschreiben und minimieren (vgl. Artikel 63 (1) c) VO (EU) Nr. 889/2008). Für Verarbeiter und Futtermittelmühlen galten zusätzliche Vorgaben in Artikel 26 der VO (EU) Nr. 889/2008. Die neue Verordnung führt diese Maßnahmen im Artikel 28 (1) der VO (EU) 2018/848 zusammen und macht sie für alle Bio-Unternehmen verbindlich.

Der Rechtstext in Artikel 28 Absatz 1 legt konkret fest:

Artikel 28

Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung des Vorhandenseins nicht zugelassener Erzeugnisse und Stoffe

(1) Um eine Kontamination durch Erzeugnisse oder Stoffe, die nicht für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion gemäß Artikel 9 Absatz 3 Unterabsatz 1 zugelassen sind, zu vermeiden, ergreifen die Unternehmer auf jeder Stufe der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs folgende Vorsorgemaßnahmen:

- a) Sie ergreifen verhältnismäßige und angemessene Maßnahmen, mit denen Risiken der Kontamination der ökologischen/biologischen Produktion und von ökologischen/biologischen Erzeugnissen durch nicht zugelassene Erzeugnisse oder Stoffe ermittelt werden, wobei auch systematisch kritische Punkte bei den Verfahrensschritten identifiziert werden, und erhalten diese aufrecht;
- b) sie ergreifen Maßnahmen, die verhältnismäßig und angemessen sind, um Risiken der Kontamination der ökologischen/biologischen Produktion und von ökologischen/biologischen Erzeugnissen durch nicht zugelassene Erzeugnisse oder Stoffe zu vermeiden, und erhalten diese aufrecht;
- c) sie überprüfen regelmäßig diese Maßnahmen und passen sie an; und
- d) sie erfüllen andere relevante Anforderungen dieser Verordnung, mit denen die Trennung der ökologischen/biologischen Erzeugnisse, der Umstellungserzeugnisse und nichtökologischen/nichtbiologischen Erzeugnisse gewährleistet wird.

Neu ist, dass von den Unternehmen der gesamten Bio-Wertschöpfungskette („auf jeder Stufe der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs“) ein systematisches Konzept gefordert wird, mit dem Risiken einer Kontamination durch nicht zugelassene Erzeugnisse und Stoffe vermieden werden sollen.

Auch wird der Wortlaut an einigen Stellen im Vergleich zur bisherigen EG-Öko-Verordnung präzisiert. So geht es um nicht zugelassene Erzeugnisse und Stoffe „gemäß Artikel 9 Absatz 3 Unterabsatz 1“. Die getroffenen Vorsorgemaßnahmen sollen „verhältnismäßig und angemessen“ sein.

Die neuen rechtlichen Regelungen sind nicht in allen Punkten klar und eindeutig, sie lassen einen gewissen Auslegungsspielraum zu. So lässt der Rechtstext für Praktiker*innen und Rechtslaien einige Fragen offen. Zum Beispiel:

- Welches sind die gemäß Artikel 9 Absatz 3 Unterabsatz 1 nicht zugelassenen Erzeugnisse und Stoffe?
- Was ist eine „Kontamination“ und um welche Risiken geht es konkret?
- Wie sieht ein systematisches Vorgehen zur Identifikation der kritischen Punkte aus?
- Was sind „verhältnismäßige und angemessene“ Maßnahmen?
- Wo beginnt und wo endet der unternehmerische Einfluss- und Verantwortungsbereich? Wo sind den Vorsorgepflichten nach Artikel 28 (1) Grenzen gesetzt?

Eine Klärung der Rechtsbegriffe und Fragen zur Auslegung und Anwendung des Artikels 28 Absatz 1 wurde daher als grundlegend für die Erarbeitung der vorgesehenen Umsetzungshilfen erachtet. Erste Anhaltspunkte für eine tiefergehende Rechtsanalyse im Projekt boten Auslegungen des Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), des Lebensmittelverbands Deutschland und des Deutschen Bauernverbands (2019) sowie derjenigen im Manual von Rombach et al. (2020).

2.2 Umsetzung der Vorgaben zum Risikomanagement in Bio-Unternehmen

Die Umsetzung eines Risikomanagements, wie es die neue EU-Öko-Verordnung fordert, ist nicht völlig neu und es gibt diverse Studien/Literatur, die sich mit dem Thema beschäftigen:

Erste Arbeiten zur Etablierung eines Risikomanagements wurden bereits 2003 im Rahmen eines Projektes der Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH (GfRS) geleistet. In diesem Projekt wurden sensible Produktgruppen (Getreide, Obst, Gemüse und Fleisch) in Hinblick auf die Einhaltung der zu diesem Zeitpunkt gültigen Öko-Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 analysiert. Risikobereiche bzw. Risikopunkte entlang der Wertschöpfungskette (Erzeugung, Handel, Verarbeitung) wurden mithilfe von Warenflussdiagrammen dargestellt und entsprechende Vorsorgemaßnahmen/Empfehlungen für Unternehmen sowie Kontrollstellen ausgewiesen (BLE 2003).

Orientiert an den rechtlichen Vorgaben der VO (EG) Nr. 834/2007 wurde dann 2015 im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW eine Broschüre zum Risikomanagement und zur Sicherung der Öko-Integrität

in handwerklichen Verarbeitungsunternehmen erarbeitet. In dieser wurden Firmenporträts erstellt, unternehmensspezifische „kritische Öko-Punkte“ definiert und entsprechende Vorsorgemaßnahmen beschrieben. Die Broschüre wurde im Jahr 2021 an die neue Rechtslage der VO (EU) Nr. 2018/848 angepasst (Henkel, Klukas & Neuendorff, 2021).

Zur Umsetzung des Artikels 26 der VO (EG) Nr. 889/2008 wurden von der Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller (AöL) und Bionext Arbeitshilfen für Herstellungs- und Handelsunternehmen erarbeitet. Die Arbeitshilfen (Risikobewertungswerkzeug und Handbuch) für die Beurteilung von Rohwaren und Lieferanten wurden unter Einbindung von Unternehmen sowie Kontrollstellenvertreter*innen aus Deutschland und den Niederlanden erstellt. Die gewählte Struktur für das Risikowerkzeug orientierte sich am HACCP-Ansatz (Hazard Analysis Critical Control Point, deutsch: Risiko-Analyse Kritischer Kontrollpunkte), der in der Lebensmittelbranche etabliert ist. Es sind relevante Gefahren zu bestimmen, Risiken dieser Gefahren abzuschätzen (Wahrscheinlichkeit x Auswirkungen) und entsprechend dem Risikoniveau Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen festzulegen (Beck, Van der Idsert 2014).

Da die rechtlichen Vorgaben der neuen EU-Öko-Verordnung ab dem Jahr 2022 sinnvoll, angemessen und rechtssicher umgesetzt werden müssen, bestand der Bedarf nach Entwicklung bzw. Anpassung entsprechender Umsetzungshilfen wie Leitfäden und Arbeitshilfen für alle Teile der Bio-Wertschöpfungskette.

2.2.1 Umsetzung der Vorgaben in landwirtschaftlichen Unternehmen, Weinbaubetrieben und Imkereien

Neu für landwirtschaftliche Betriebe, Weinbaubetriebe und Imkereien ist die Forderung nach einem „systematischen“ Ansatz zur Risikovermeidung und -vorsorge. Dass Maßnahmen zur Vermeidung einer Kontamination getroffen werden müssen, ist den meisten Betrieben bekannt, mit der neuen EU-Öko-Verordnung genügt es jedoch nicht mehr, mit einer „gedanklichen“ Checkliste zu arbeiten. Risiken der Kontamination im betrieblichen Einflussbereich müssen systematisch erfasst, wirksame Vorsorgemaßnahmen festgelegt, dokumentiert und kontinuierlich umgesetzt werden. Dieser Prozess erfordert von den Erzeuger*innen entsprechendes Know-how. Informationspapiere des BÖLW (BÖLW 2019a, b) sowie Ausführungen im Manual (Rombach et al. 2020) geben landwirtschaftlichen Unternehmen einen ersten Überblick über die Anforderungen des Artikels 28 Absatz 1. Eine umfassende Übersicht der zu betrachtenden Risiken und möglichen Vorsorgemaßnahmen in der Bio-Landwirtschaft sowie eine systematische Anleitung zur Umsetzung eines „Vorsorgekonzeptes“ gemäß den neuen Vorgaben fehlten jedoch bisher. Arbeitsziel war es daher, eine einheitliche Informationsgrundlage zu den neuen Anforderungen zu erarbeiten und in Form von Praxisleitfäden und konkreten Arbeitshilfen für die Betriebe nutzbar zu machen.

2.2.2 Umsetzung der Vorgaben in lebensmittel- und futtermittelverarbeitenden Unternehmen

Für Verarbeitungsunternehmen sind die Forderungen des Artikel 28 (1) und des Anhang II Teil IV 1.2–1.4 der VO (EU) 2018/848 nicht völlig neu. Bereits die Verordnung VO (EG) Nr. 889/2008 forderte in Artikel 26 Vergleichbares. Die Umsetzung dieser Vorgaben aus dem

Jahr 2008 ist jedoch noch immer defizitär. Bezugnehmend auf die neuen rechtlichen Vorgaben der VO (EU) 2018/848 hat die Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller (AöL) Anfang 2020 als Mitgliederinformation die erste Version eines Leitfadens zur Umsetzung der neuen Vorgaben herausgegeben. Dieser erste Leitfaden deckt bisher Gewerke jedoch nur beispielhaft ab und bietet nur beschränkt konkrete Umsetzungshilfen. Die Ausführungen bedurften im Rahmen des Projektes einer Weiterentwicklung und weitere Umsetzungshilfen waren wünschenswert.

2.2.3 Umsetzung der Vorgaben in Handels- und Importunternehmen

Auch für Handels- und Importunternehmen sind die Vorgaben zur systematischen Absicherung der Öko-Integrität teilweise neu.

Explizit an die Bedürfnisse von Handels- und Importunternehmen sowie von „ersten Empfängern“ angepasste Vorsorgekonzepte lagen zu Beginn des Vorhabens noch nicht vor. In diesem Zusammenhang stand es im Fokus des Unterauftrags, einfache und praxisgerechte Lösungen zu entwickeln, die von den Neuregelungen betroffene Unternehmen zudem mit wenig Aufwand auf ihre betriebspezifische Situation anpassen können.

3. Material und Methoden

3.1 Rechtsauslegung von Artikel 28 Absatz 1

Die Auslegung und Anwendung des Artikels 28 Absatz 1 der neuen Öko-Verordnung wirft Fragen auf, beispielsweise sind einige Begrifflichkeiten in der Öko-Verordnung nicht ausreichend definiert (z.B. Kontamination) bzw. auslegungsbedürftig (z.B. „verhältnismäßige und angemessene“ Maßnahmen). Nach eingehender Diskussion im Projektteam wurde deutlich, dass zunächst eine intensive Auseinandersetzung mit der rechtlichen Analyse und Interpretation der Vorgaben des Artikel 28 (1) VO (EU) 2018/848 notwendig und zentral ist, um Klarheit zu erlangen und eine fundierte Grundlage für weitere Projektarbeiten zu schaffen.

Vom Projektteam wurde eine detaillierte Rechtsauslegung zu Artikel 28 Absatz 1 der neuen Öko-Verordnung erstellt (Anhang XIV).

Mittels Literaturrecherche wurden dazu erste Rechtsauslegungen des BÖLW, des Lebensmittelverbands Deutschland und des Deutschen Bauernverbands (2019) sowie Auslegungen im Manual von Rombach et al. (2020) erfasst und mit dem Sachverstand der Projektgruppe geprüft. In einem ersten Arbeitsdokument wurden die Neuerungen zu der bisherigen EG-Öko-Verordnung herausgearbeitet, der Anwendungsbereich und Begrifflichkeiten aus Art. 28 Abs. 1 präzisiert und entlang der rechtlichen Vorgaben des Artikels 28 (1) ausgelegt.

Das Arbeitsdokument wurde dem Ständigen Ausschuss der Länderarbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (LÖK) vorgelegt. Kritische Auslegungspunkte wurden mit einzelnen Vertretern des Ständigen Ausschusses der LÖK im Januar 2021 bei einem gemeinsamen

Online-Meeting diskutiert – mit dem Ziel, ein einheitliches Verständnis zur Rechtsauslegung und -anwendung zu entwickeln.

Nach Genehmigung einer Mittelaufstockung wurde eine fachkundige Juristin mit der Prüfung des erstellten Auslegungsdokumentes beauftragt sowie Erläuterungen zu „verhältnismäßigen und angemessenen“ Vorsorgemaßnahmen eingeholt.

Das Dokument zur Rechtsauslegung von Artikel 28 (1) wurde anschließend finalisiert und veröffentlicht.

3.2 Praxisleitfäden und Arbeitshilfen für landwirtschaftliche Unternehmen, Weinbaubetriebe und Imkereien

Für die Erstellung eines **Praxisleitfadens und einer Arbeitshilfe für landwirtschaftliche Unternehmen** wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

Mittels Literaturrecherche wurden erste Risiken einer Kontamination durch unzulässige Erzeugnisse/Stoffe und Risiken einer Vermischung mit konventionellen Erzeugnissen in der ökologischen Landwirtschaft ermittelt und erste geeignete Maßnahmen identifiziert, mit denen die Risiken vermieden werden können.

Fragebögen (Anhang I) wurden ausgearbeitet und insgesamt zehn Experteninterviews mit Fachberater*innen (5), Inspekteur*innen (2) sowie Betriebsleitenden (3) mit den unterschiedlichen Schwerpunkten Ackerbau, Obstbau, Gemüsebau sowie Wiederkäuer (Milchvieh) und Monogastrier (Geflügel/Schwein) durchgeführt. Mit Hilfe der Befragungen wurden für die jeweiligen Produktionsbereiche spezifische Risiken und Vorsorgemaßnahmen erfasst. Die Ergebnisse wurden zunächst getrennt nach den jeweiligen Produktionsschwerpunkten in Tabellenform aufbereitet und später, aufgrund der starken inhaltlichen Überschneidungen, in einer Übersicht (Arbeitshilfe) mit Ausweisung der Bereiche Pflanzenbau und Tierhaltung zusammengeführt.

Zur inhaltlichen Verifizierung und Ergänzung dienten weiterhin zwei Expertenworkshops, die stellvertretend für die Bereiche Pflanzenbau und Tierhaltung für die Produktionsrichtungen Ackerbau und Monogastrier-Tierhaltung durchgeführt wurden.

Ausgewählte Expert*innen aus Kontrolle, Praxis und Beratung wurden mit einer abschließenden Prüfung der Arbeitshilfe für landwirtschaftliche Unternehmen beauftragt.

Des Weiteren wurde ein Praxisleitfaden ausgearbeitet, der Erläuterungen zur neuen Rechtslage, eine Schritt-für-Schritt-Anleitung zur Erstellung eines Vorsorgekonzeptes, Informationen zu relevanten Risikobereichen in der Bio-Landwirtschaft sowie eine Vielzahl an Beispielen bereithält.

Gemeinsam stellen der Praxisleitfaden und die Arbeitshilfe (die im Anhang des Leitfadens und separat im Excel-Format verfügbar ist) eine umfassende „Toolbox“ zur erfolgreichen Umsetzung eines Vorsorgekonzeptes in landwirtschaftlichen Unternehmen dar.

Der Gesamtprozess wurde von einem Begleitkreis, zusammengesetzt aus Vertreter*innen der Bio-Verbände, BÖLW und LÖK, unterstützt. Aufgabe des Begleitkreises war es, Feedback zu den jeweiligen Arbeitsständen des Praxisleitfadens sowie Impulse zur weiteren

Projektausgestaltung, etwa zur Betrachtung von zusätzlichen Produktionsbereichen, zu geben.

Aufgrund der speziellen Produktionsanforderungen und besonderen Fragestellungen wurden im Laufe des Projektes noch die Produktionsbereiche „Ökologischer Weinbau“ und „Ökologische Imkerei“ aufgenommen.

Für den Bereich „Ökologischer Weinbau“ wurde basierend auf einer Literaturrecherche und zwei Expertenbefragungen ein erster Entwurf zur **Arbeitshilfe für den Bereich Weinbau/Verarbeitung/Weinbehandlung** erstellt und in Rückkopplung mit Expert*innen des Fachausschusses Wein des BÖLW sowie einer Öko-Kontrollstelle finalisiert.

Für den Bereich „Ökologische Imkerei“ wurde ein Expertenkreis, bestehend aus Vertreter*innen der Bio-Verbände, einer Öko-Kontrollstelle und des BÖLW sowie praktizierenden Imker*innen, zusammengestellt. Aufgrund der besonderen Produktionsanforderungen der Imkerei und besonderen Rechtsfragestellungen (z.B. zur Standorteignung von Bienenstöcken) wurde ein juristisches Fachgutachten in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der juristischen Prüfung wurden mit dem Expertenkreis diskutiert. Basierend darauf wurden ein **Praxisleitfaden für Imkereien sowie eine Arbeitshilfe** mit relevanten Risikopunkten und Vorsorgemaßnahmen erstellt, die mit der Imker-Expertengruppe abgestimmt und finalisiert wurden.

3.3 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen

Zu Beginn des Projektes wurde eine Literaturrecherche zur HACCP-Systematik, deren Inhalten und verfügbaren Arbeitshilfen zur Umsetzung eines entsprechenden Konzeptes durchgeführt. Ziel war es dabei, die Prozessanforderungen zur Eigenkontrollsystematik aus dem Hygienerecht mit den Anforderungen nach Artikel 28 (1) abzugleichen und mögliche Parallelen zur Umsetzung eines Vorsorgekonzeptes nach Artikel 28 (1) zu ermitteln.

Im zweiten Schritt wurde aufbauend auf einer bereits im Vorfeld des Projektes erarbeiteten Leitfadenversion für AöL-Mitglieder ein neues Leitfaden-Konzept erstellt. Hierfür wurde intensiv mit den anderen Projektpartner*innen des FiBL und der GfRS zusammengearbeitet, da die Leitfäden auf einer gemeinsamen gesetzlichen Grundlage beruhen. Als Ergebnis wurde eine ähnliche Grundstruktur erarbeitet.

Anschließend wurden die Inhalte des Leitfadens weiter ausgearbeitet.

Dabei wurde zunächst einmal besonderes Augenmerk auf die Erarbeitung einer systematischen Vorgehensweise zur Erstellung eines BioKKP-Vorsorgekonzeptes gelegt. Die bestehende Systematik im AöL-Leitfaden wurde auf Basis der Erkenntnisse aus einer Literaturrecherche zur HACCP-Systematik weiterentwickelt, indem z.B. einige Schritte umbenannt und weitere Schritte ergänzt wurden. Bei der weiteren Ausarbeitung wurden möglichst praxisnahe Anleitungen zu jedem Schritt der Systematik erarbeitet. Dafür wurden jedem Schritt eine genaue Beschreibung der Vorgehensweise, ein möglichst einfaches Anwendungsbeispiel sowie mögliche Arbeitshilfen zugeordnet. Die im Projekt erstellte Rechtsauslegung zu Artikel 28 (1) wurde im Leitfaden in einer gekürzten Fassung abgebildet.

Zusätzlich wurden „branchenspezifische Beispiele“ für die Bereiche Milchverarbeitung, Verarbeitung von Kräutern und Gewürzen sowie für die Getränkeverarbeitung erstellt und im Leitfaden verlinkt. Basierend auf einer beispielhaften Darstellung der Prozesskette werden darin jeweils die branchenspezifischen Bio-Kritischen Kontrollpunkte und mögliche korrespondierende Vorsorgemaßnahmen aufgezeigt. Diese Branchenbeispiele liegen in Word und im PDF-Format vor. Anknüpfend an die Grundstruktur dieser Beispiele wurde eine Dokumentationsvorlage, die von den Unternehmen individuell zu befüllen ist, als Excel-, Word- und PDF-Dokument erstellt.

Um die Praxistauglichkeit des Leitfadens zu prüfen und sicherzustellen, wurde ein Begleitkreis gebildet, der sich aus jeweils einer/einem Unternehmensexpert*in der genannten Verarbeitungsbranchen zusammensetzt. In Rückkopplung mit dem Begleitkreis wurden die Zwischenstände zum Leitfaden und den Branchenbeispielen im Rahmen von zwei Workshops intensiv diskutiert, die Dokumente anschließend überarbeitet, finalisiert und veröffentlicht.

3.4 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für Handels- und Importunternehmen

Im Rahmen dieses Arbeitspakets wurden von zwei langjährig in der Praxis erfahrenen Inspektorinnen nach einer Literaturrecherche zunächst unterschiedliche Typen von Handels- und Importunternehmen kategorisiert (Großhandels-, Einzelhandels-, Importunternehmen, Erstempfänger).

Im Anschluss daran wurden für die Unternehmen jeder Kategorie **systematische Vorsorgekonzepte (Arbeitshilfen) zur Erfüllung der Vorgaben des Artikel 28 (1) der VO (EU) 2018/848** entwickelt. Hierfür wurden mögliche Risiken identifiziert und ihre Eintrittswahrscheinlichkeiten ermittelt. Darauf folgte die Definition geeigneter Vorsorgemaßnahmen. Wesentlich waren im Entwicklungsprozess dabei zum einen die praktische Anwendbarkeit und zum anderen die Möglichkeit für die betroffenen Unternehmen, die entsprechenden Verfahren betriebsindividuell anzupassen. Die Arbeitshilfen wurden nach ausführlicher Debatte unter Einbeziehung von Praktiker*innen in unterschiedlichen Formaten, nämlich als Excel- und PDF-Version, erstellt. Für das Excel-Format wurde die Unterstützung eines externen Programmierers in Anspruch genommen.

Weiterhin wurde ein **Praxisleitfaden für Handels- und Importunternehmen** ausgearbeitet. Die Inhalte dieses Leitfadens wurden im Projektteam, auch unter Einbindung von Praktiker*innen, intensiv diskutiert – durchaus kontrovers, was dazu führte, dass mehrere Entwurfsfassungen des Leitfadens erstellt und dann wieder verworfen wurden.

Eine Rückkoppelung mit Praxisunternehmen erfolgte durch die Einrichtung zweier Begleitgruppen, in denen repräsentative Unternehmen aus dem Handelsbereich (Bio-Supermarkt, Landhandel, Naturkost-Großhandel, LEH, Unverpacktläden) und aus dem Bereich des Imports bzw. Erstempfängs (Getreide, Ölsaaten, Obst und Gemüse, Tee) vertreten waren. Die Umsetzung der Vorsorgekonzepte wurde dabei im Hinblick auf unterschiedliche betriebliche Situationen analysiert.

3.5 Öffentlichkeitsarbeit/Wissenstransfer

Über die Projektlaufzeit fand ein kontinuierlicher Wissenstransfer der Projektergebnisse in die Praxis statt.

Es wurden diverse Fachveranstaltungen durchgeführt:

- Die Projektzwischenergebnisse wurden am 29.06.2021 bei einem von der BLE/ BMEL angesetzten Austauschtermin zum Risikomanagement von Lebens- und Futtermitteln im ökologischen Landbau vorgestellt.
- Die Projektergebnisse mit Fokus Landwirtschaft wurden Fachberatern des Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH) am 25.11.2021 vorgestellt.
- Das Büro Lebensmittelkunde & Qualität mbH hat diverse Schulungen zum Thema durchgeführt, bei denen auf die Praxisleitfäden und Arbeitshilfen hingewiesen wurde.
- Die Projektergebnisse wurden bei einer Abschlussveranstaltung am 27.07.2022 auf dem BIOFACH-Kongress einem breiten Publikum vorgestellt.

Die Projektergebnisse wurden zudem in folgenden Beiträgen in einschlägigen Fachmagazinen veröffentlicht:

- LMuR Heft 2/2022: Aufsatz „[Neues Bio-Recht – Vorsorgemaßnahmen treffen und Abweichungen rechtskonform handhaben](#)“ von Dr. Alexander Beck, Lena Guhrke, Marlene Milan
- BioTOPP 2/2022: „Vorsorgekonzept gegen Kontaminationen“ von Lena Guhrke, Wolfgang Neuerburg
- Ratgeber „Ökolandbau 2022“ der Bauernzeitung 24/2022: „Mit Vorsorge das Risiko von Kontaminationen verringern“ von Lena Guhrke, Wolfgang Neuerburg

Die Projektarbeitsergebnisse (Rechtsauslegung, Praxisleitfäden, Arbeitshilfen) wurden veröffentlicht auf:

- Organic eprints: <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> (Praxisleitfäden für Bio-Unternehmen zur Umsetzung des Artikels 28 Absatz 1 der Öko-Verordnung (EU) 2018/848)

sowie auf den Webseiten der Projektpartner geteilt.

Zwei FiBL-Medienmitteilungen¹ über die Veröffentlichung der Praxisleitfäden und Arbeitshilfen wurde an einen breiten Kreis an Multiplikatoren (Verbände, Fachzeitschriften, Kontrollstellen etc.) gesandt und von den Adressaten auf verschiedenen Kanälen geteilt.

¹ [FiBL Medienmitteilung vom 30. November 2021 – Mit neuen Praxisleitfäden Kontaminationen vermeiden](#), abgerufen am 27.05.2022

[FiBL Medienmitteilung vom 25. Mai 2022 – Neuer Praxisleitfaden für Imkereien zu Vorsorgemaßnahmen gegen Kontaminationen](#), abgerufen am 27.05.2022

4. Ausführliche Darstellung der wichtigsten Ergebnisse

4.1 Rechtsauslegung von Artikel 28 Absatz 1

Das Projektteam arbeitete mit Unterstützung einer fachkundigen Juristin eine detaillierte Rechtsauslegung zu Artikel 28 Absatz 1 aus. Die Ausführungen dienten als Grundlage für die im Verbundprojekt erstellten Praxisleitfäden und die Anwendungsbeispiele. Dabei wurde der Rechtsrahmen von Artikel 28 Absatz 1 praxisnah ausgelegt.

Konkret umfasst das Auslegungsdokument folgende Inhalte:

- Es zeigt die gesetzlichen Neuregelungen/Unterschiede zu Vorsorgemaßnahmen im Vergleich zur bisherigen EG-Öko-Verordnung (Artikel 26 und Artikel 63 der VO (EG) Nr. 889/2008) auf.
- Es präzisiert Begrifflichkeiten und den Anwendungsbereich entlang des Rechtstextes von Artikel 28 (1) und legt diesen an Stellen, wo Festlegungen für die Umsetzungspraxis erforderlich sind, praxisnah aus.
- Es benennt erste Praxisbeispiele für die Bereiche Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung und Handel/Import.

Die Ausführungen in Artikel 28 (1) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Artikel 28 (1) legt für Unternehmer eine Pflicht zur Ergreifung von Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung von Risiken der Kontamination durch gemäß Öko-Recht unzulässige Erzeugnisse und Stoffe fest. Die Pflicht betrifft alle Bio-Unternehmer, die auf irgendeiner Stufe der Produktion, der Aufbereitung oder des Vertriebs von Erzeugnissen tätig sind. Artikel 28 (1) a) – c) legt fest, dass Risiken identifiziert, wirksame Maßnahmen zur Risikominimierung/-vermeidung festgelegt und diese regelmäßig überprüft werden müssen. Die neue Gesetzgebung führt systematisch die Formulierung „angemessen und verhältnismäßig“ ein. Der Wortlaut in Erwägungsgrund 68 zielt außerdem darauf ab, die zu treffenden Vorsorgemaßnahmen auf Handlungsfelder zu begrenzen, die dem Einfluss der Unternehmensleitung, d.h. ihrem Verantwortungsbereich und ihrer Kontrolle, unterliegen. Dem unternehmerischen Einflussbereich unterliegen eigene Handlungen sowie Handlungen von Dritten, denen gegenüber die Leitung weisungsbefugt ist (z.B. Arbeitnehmer*innen, Dienstleister*innen, Subunternehmer*innen).

Das Auslegungsdokument wurde final veröffentlicht unter: <https://orgprints.org/id/e-print/42876/>.

4.2 Praxisleitfäden und Arbeitshilfen für landwirtschaftliche Unternehmen, Weinbaubetriebe und Imkereien

Für Unternehmen der landwirtschaftlichen Erzeugung (Pflanzenbau/Tierhaltung), Weinbaubetriebe und Imkereien wurden, abgestimmt auf die jeweilige Zielgruppe, zwei Praxisleitfäden und drei Arbeitshilfen entwickelt.

Damit steht den Unternehmen eine umfassende „Toolbox“ zur Umsetzung eines Vorsorgekonzeptes zu Verfügung. Die Ausführungen in den beiden Praxisleitfäden für landwirtschaftliche Unternehmen und Imkereien sind nicht nur für die Betriebe, sondern auch für weitere Adressaten wie Beratungsorganisationen, Kontrollstellen und Behörden ein nützliches Nachschlagewerk zum Umgang mit Artikel 28 (1).

Die Arbeitshilfen zur Umsetzung eines Vorsorgekonzeptes sind jeweils als ausdrückbare PDF-Datei und gesondert im Excel-Format verfügbar. Zwischen den Formaten kann je nach Vorliebe und technischer Affinität gewählt werden. Die Excel-Arbeitshilfe bietet eine Filterfunktion und flexiblere Handhabung.

Alle Praxisleitfäden und Arbeitshilfen (Anhang II-XIII) wurden auf <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> veröffentlicht.

Für landwirtschaftliche Unternehmen (Praxisleitfaden und Arbeitshilfe)

Der „Praxisleitfaden für landwirtschaftliche Unternehmen zur Umsetzung des Artikels 28 Absatz 1 der Öko-Verordnung (EU) 2018/848“ (Anhang II) bietet einen praxisnahen Überblick über die neue Rechtslage und eine Anleitung in drei Schritten zur Erstellung und Umsetzung eines betrieblichen Vorsorgekonzeptes. Weiterhin werden im Leitfaden typische Tätigkeitsfelder und Risikobereiche, die in den betrieblichen Verantwortungsbereich fallen können (Abbildung 2), beleuchtet und entsprechende Vorsorgemaßnahmen aufgezeigt.



Abbildung 2: Typische Tätigkeitsfelder und mögliche Risikobereiche in der Bio-Landwirtschaft

Anhand von Praxisbeispielen (Grünland-Betrieb mit Mutterkuhhaltung, Ackerbau-Betrieb mit Schweinehaltung, Gemischt-Betrieb mit Direktvermarktung, Bio-Betrieb, der eng mit einem konventionellen Betrieb verbunden ist) wird zudem beschrieben, wie ein Vorsorgekonzept – samt Ermittlung der relevanten Risiken und Festlegung geeigneter Vorsorgemaßnahmen – systematisch in unterschiedlichen Betriebstypen aufgestellt werden kann. Es wird deutlich, dass der Umfang eines Vorsorgekonzeptes je nach Ausrichtung und Komplexität des Betriebes stark unterschiedlich sein kann.

Der Vorsorge gegen Abdrift chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel wird ein gesondertes Kapitel gewidmet. Die Autor*innen kommen, unterstützt durch die Ausführungen der Rechtsanwältin Kerstin Dieter, zu dem Schluss, dass eine generelle Vorsorgepflicht gegenüber PSM-Abdrift des konventionell wirtschaftenden Nachbarn gemäß dem Artikel 28 (1) zugrunde liegenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht bestehen kann. Dies wird begründet und es werden Handlungsempfehlungen zu „freiwilligen“ Maßnahmen angeführt.

Für „die schnellen Leser*innen“ werden die praxisrelevanten Leitfadeneinhalte zur Umsetzung eines Vorsorgekonzeptes im Anhang des Leitfadens kurz zusammengefasst. Dem Leitfaden ist weiterhin ein Glossar mit Erläuterung wichtiger Rechtsbegriffe vorangestellt.

Weiterhin wurde eine Arbeitshilfe erstellt, die Bio-Landwirt*innen dabei unterstützen soll, ein Vorsorgekonzept gemäß Artikel 28 (1) aufzustellen und zu dokumentieren. Die Arbeitshilfe ist tabellarisch aufgebaut. Sie gibt einen ausführlichen Überblick über relevante Risiken und geeignete Vorsorgemaßnahmen in der landwirtschaftlichen Produktion (Pflanzenbau/Tierhaltung). Entsprechend den in Abbildung 2 genannten Tätigkeitsfeldern können relevante Risiken ausgewählt und Maßnahmen zur Vorsorge und Dokumentation ausgewählt werden. Die Auflistung der Risikopunkte und Vorsorgemaßnahmen hat Empfehlungscharakter und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Risiken, Vorsorgemaßnahmen und eine Dokumentation der Vorsorgemaßnahmen können daher von den Nutzer*innen individuell ergänzt werden.

Für Imkereien (Praxisleitfaden und Arbeitshilfe)

Der „Praxisleitfaden für Imkereien zur Umsetzung des Artikels 28 Absatz 1 der Öko-Verordnung (EU) 2018/848“ (Anhang V) gibt Bio-Imkereien einen Überblick über die neue Rechtslage und eine Anleitung zur Erstellung und Umsetzung eines Vorsorgekonzeptes inklusive eines Praxisbeispiels an die Hand.

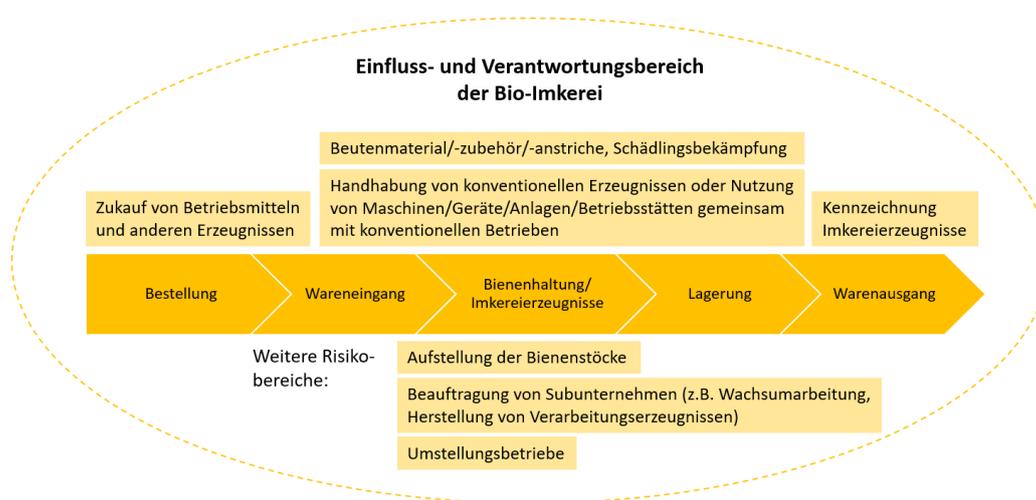


Abbildung 3: Typische Tätigkeitsfelder und mögliche Risikobereiche in der Bio-Imkerei

In einem gesonderten Kapitel wird erläutert, welche Anforderungen Imker*innen bei der „Aufstellung von Bienenstöcken“ und welche Besonderheiten umstellende Betriebe beachten müssen.

Auch dem Leitfaden für Imkereien sind eine Kurzfassung sowie ein Glossar mit Erläuterung rechtlicher Begrifflichkeiten angefügt.

Kernstück des Leitfadens ist eine **Arbeitshilfe**, die im Anhang und als separate Excel-Datei verfügbar ist. Sie enthält, analog zur Arbeitshilfe für landwirtschaftliche Unternehmen, eine Übersicht zu Tätigkeitsfeldern und möglichen Risiken, die für die Betriebe relevant sein können. Dargestellt werden sinnvolle Maßnahmen, die einer Kontamination und Vermischung mit konventionellen Erzeugnissen vorbeugen. Die Arbeitshilfe ist für Imker*innen ein qualifiziertes Werkzeug, um das Vorsorgekonzept gemäß Artikel 28 (1) aufzustellen und zu dokumentieren.

Für Weinbaubetriebe (Arbeitshilfe)

Analog zu den anderen Bereichen wurde eine Arbeitshilfe erstellt, die Winzer*innen einen umfassenden Überblick über mögliche Risiken, Vorsorgemaßnahmen und Dokumentationsmöglichkeiten in den Bereichen Weinbau, Verarbeitung und Weinbereitung bietet. Auf die Erstellung eines separaten Leitfadens für Weinbaubetriebe wurde verzichtet, da die Informationen aus dem Praxisleitfaden für landwirtschaftliche Unternehmen und aus dem Praxisleitfaden für Verarbeitungsunternehmen ebenso für Weinbaubetriebe nutzbar sind.

4.3 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen

Für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen wurden im Projekt ein Praxisleitfaden, drei Branchenbeispiele sowie Dokumentationsvorlagen (im Word-, PDF- und Excel-Format) erstellt. Der Praxisleitfaden (inkl. Branchenbeispiele und Vorlagen) (Anhang III) wurde auf <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> veröffentlicht.

Im „Praxisleitfaden für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen zur Umsetzung des Artikels 28 Absatz 1 der Öko-Verordnung (EU) 2018/848“ werden zunächst Problemstellung, Ziele und Inhalte kompakt vorgestellt. Zitate einzelner Unternehmen sollen zu Beginn – nach dem Motto „aus der Praxis für die Praxis“ – das Interesse der Leser*innen wecken. Die branchenspezifischen Beispiele und Dokumentationsvorlagen werden als ergänzende Informationen und Umsetzungshilfen zu Beginn des Leitfadens eingeführt und verlinkt. Die im Projekt erstellte Rechtsauslegung von Artikel 28 (1) wird in einer gekürzten Fassung abgebildet.

Im Anschluss wird die Vorgehensweise zur Umsetzung eines „Eigenkontrollsystems²“ gemäß Artikel 28 (1) im Unternehmen beschrieben. Die empfohlene Vorgehensweise ist in sechs Schritte gegliedert und an die HACCP-Systematik angelehnt (Abbildung 4).

² Anders als in den anderen Praxisleitfäden für die Bereiche Bio-Landwirtschaft und Handel/Import wird die Begrifflichkeit „Eigenkontrollsystem“ (statt „Vorsorgekonzept“) verwendet. Die Begrifflichkeit ist angelehnt an das HACCP-Konzept, mit dem die verarbeitenden Unternehmen bereits vertraut sind.

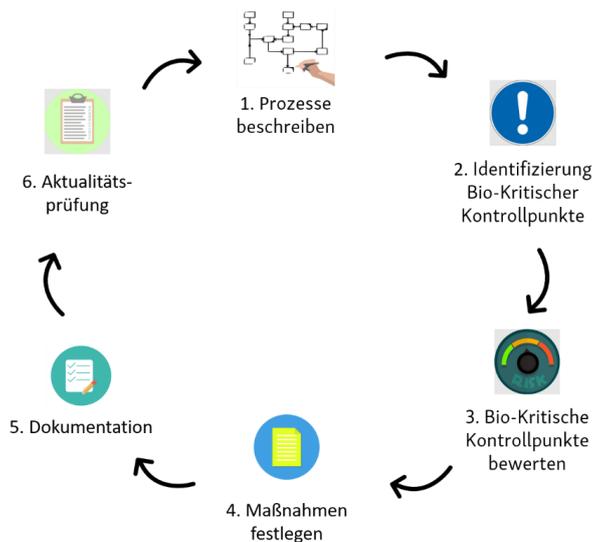


Abbildung 4: Umsetzung eines „Eigenkontrollsystems“ nach Artikel 28 (I) in sechs Schritten

Jeder Schritt wird zunächst in einem theoretischen Teil erläutert und anhand eines Unternehmensbeispiels anschaulich gemacht. Arbeitshilfen wie Checklisten, Entscheidungsbäume und Tabellen ergänzen die Theoriebeschreibung und unterstützen die Umsetzung der Vorgaben.

Im Anhang des Praxisleitfadens ist, gemäß den Ausführungen der Juristin, dargestellt, welche Kriterien für die Umsetzung von „verhältnismäßigen und angemessenen“ Vorsorgemaßnahmen anzulegen sind.

Zusätzlich wurden für die Bereiche Milchverarbeitung, Verarbeitung von Kräutern und Gewürzen sowie für die Getränkeverarbeitung „**Branchenbeispiele**“ erstellt und im Leitfaden verlinkt. Anhand einer praxisnahen Darstellung der jeweiligen Prozesskette werden die branchenspezifischen, typischen Bio-Kritischen Kontrollpunkte und mögliche korrespondierende Vorsorgemaßnahmen aufgezeigt. Die Inhalte sind auch für Unternehmen weiterer Branchen nutzbar.

Anknüpfend an die Grundstruktur dieser branchenspezifischen Beispiele wurde eine von den Unternehmen individuell zu befüllende Dokumentationsvorlage erstellt. Um den Nutzer*innen die Umsetzung im präferierten Format zu erleichtern, wurden drei unterschiedliche Formate bereitgestellt: Excel, Word und PDF.

4.4 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für Handels- und Import-Unternehmen

Für Handels- und Import-Unternehmen wurden im Projekt ein gemeinsamer Praxisleitfaden und vier Arbeitshilfen, angepasst an die Belange von Großhandels-, Einzelhandels-, Importunternehmen und Erstempfängern, entwickelt. Die Ergebnisse (Anhang IV) wurden auf <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> veröffentlicht.

Der „Praxisleitfaden für Handels- und Importunternehmen zur Umsetzung des Artikels 28 Absatz 1 der Öko-Verordnung (EU) 2018/848“ gibt einen Überblick über die neue Rechtslage. Er enthält weiterhin – analog zum Praxisleitfaden für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen – eine Anleitung zur Erstellung eines Vorsorgekonzeptes in sechs Schritten, inklusive Fallbeispielen für den Bereich Handel/Import, und eine Kurzanleitung zum Umgang mit Verdachtsfällen.

Im Anhang des Leitfadens sind die Ergebnisse einer Risikoklassifizierung für jede Unternehmenskategorie in vier Entscheidungsbäumen abgebildet (Abbildung 5 und Abbildung 6). Über die Entscheidungsbäume bzw. die eingebetteten QR-Codes sind Arbeitshilfen (Vorsorgekonzepte) für die unterschiedlichen Unternehmenskategorien Großhandel, Einzelhandel, Import, Erstempfänger abrufbar, mit denen ein Vorsorgekonzept angelegt werden kann.

Die Arbeitshilfen wurden neben dem PDF-Format auch in einer Excel-Variante, bereitgestellt. Die Excel-Dateien sind unter <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> hinterlegt.

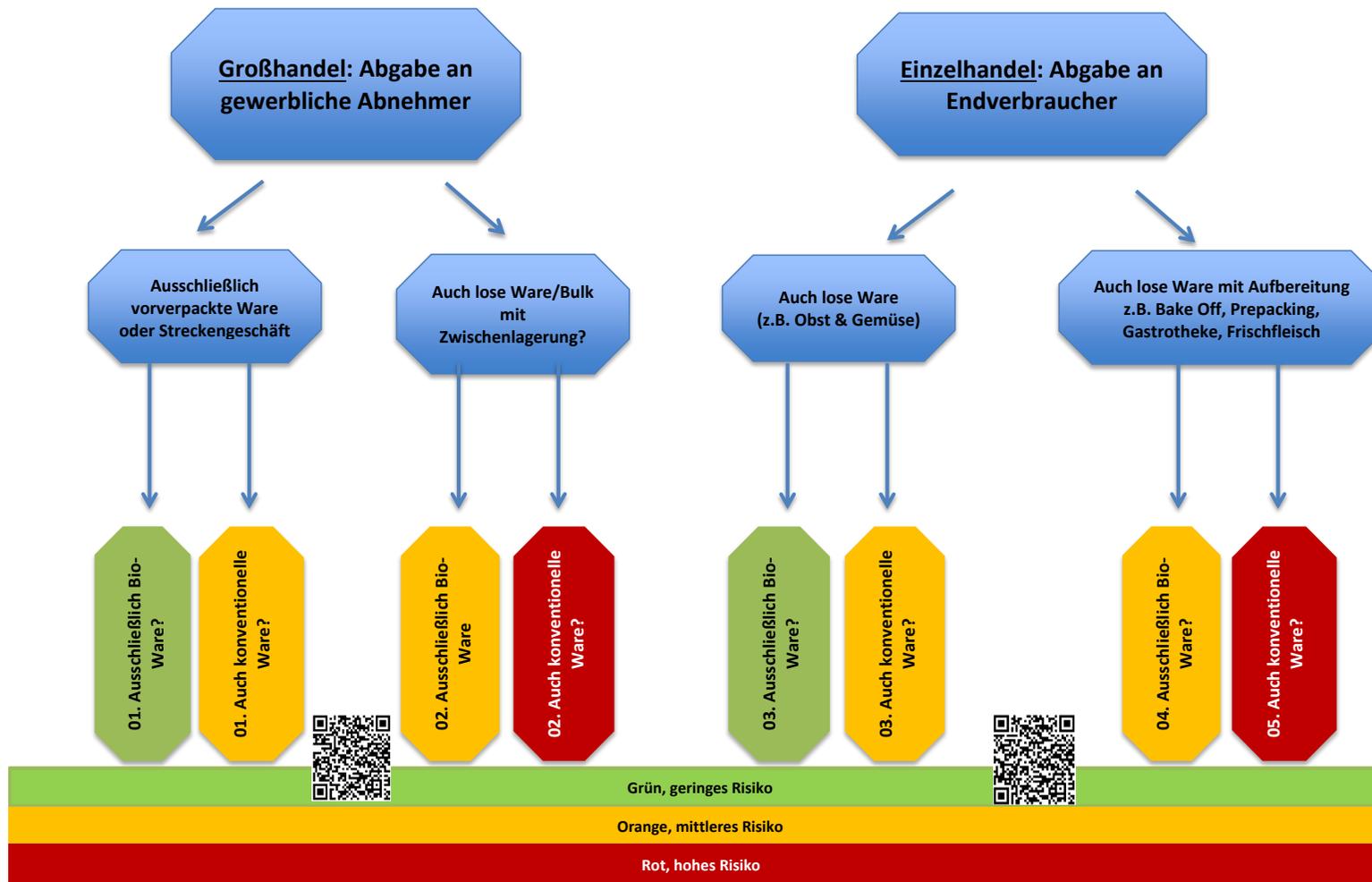


Abbildung 5: Entscheidungsbaum für die Ermittlung der relevanten Bio-KKPs für Handelsunternehmen mit zertifizierungspflichtigen Tätigkeiten

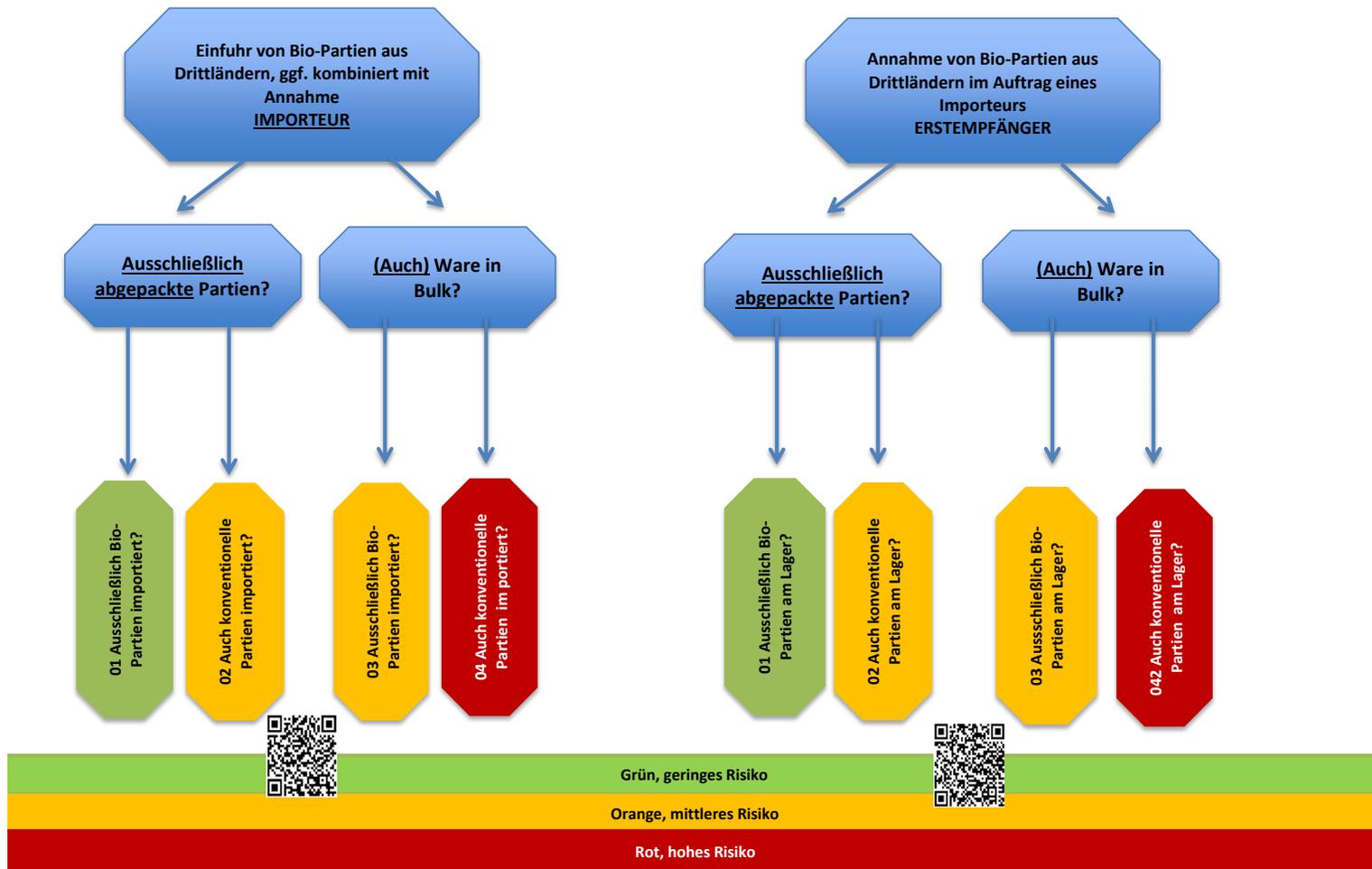


Abbildung 6: Entscheidungsbaum für die Ermittlung der relevanten Bio-KKPs für Importunternehmen und Erste Empfänger

5. Diskussion der Ergebnisse

5.1 Rechtsauslegung von Artikel 28 Absatz 1

Da die Auslegung und Anwendung des Artikels 28 Absatz 1 der neuen Öko-Verordnung einige Fragen aufwirft, wurde vom Projektteam in Zusammenarbeit mit einer fachkundigen Juristin eine detaillierte Rechtsauslegung zu Artikel 28 Absatz 1 der neuen Öko-Verordnung erstellt. In dieser werden, auch für unbestimmte, auslegungsbedürftige Begriffe, Festlegungen getroffen, die eine praxisnahe Umsetzung des Rechtes ermöglichen.

Die Regelungen zu Kontaminationen haben schon vor Anwendung der neuen EU-Öko-Verordnung und fortlaufend während der Projektzeit zu Diskussionen geführt.

Rechtsprechung und Verwaltungspraxis zu Artikel 28 (1) gab es zur Zeit der Projektdurchführung noch nicht. Wie einzelne Rechtsfragestellungen von den Behörden und Gerichten ausgelegt werden, bleibt daher abzuwarten.

Punkte, die während des Projektes immer wieder zu Diskussionen führten, betreffen insbesondere die Auslegung der „Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit“ der zu ergreifenden Vorsorgemaßnahmen.

Diese Begrifflichkeit lässt Auslegungsspielraum für den individuellen Einzelfall, was zu einer Herausforderung führte, war es doch das Ziel des Projektes, für die Unternehmen möglichst allgemeingültige „Leitplanken“ und Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Dass zur rechtlichen Auslegung noch Debatten zu erwarten sind, zeigten intensive Diskussionen in den Projektmeetings und bei Veranstaltungen, etwa beim Austausch mit Vertreter*innen des Ständigen Ausschuss der LÖK Anfang 2021 zur Frage, ob „Vorsorgemaßnahmen gegen Pflanzenschutzmittelabdrift“ „verhältnismäßig und angemessen“ seien. Das Projektteam kommt im Praxisleitfaden für landwirtschaftliche Unternehmen zum Schluss, dass eine gesetzlich vorgeschriebene, generelle Vorsorgepflicht (zu Nachbarschaftsbriefen, Feldmarkierungen etc.) nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Wortlaut der EU-Öko-Verordnung³ nicht bestehen kann. Dass hierzu auch andere Ansichten bestehen, zeigt eine Checkliste aus Österreich von BIO AUSTRIA, der Landwirtschaftskammer, der IG Kontrollstellen und Erde und Saat⁴, die Vorsorgemaßnahmen gegen Abdrift standardmäßig erfasst. Eine einheitliche Auslegung und Harmonisierung innerhalb Deutschlands und den EU-Staaten scheint hier noch nicht in Sicht.

Auch weitere Auslegungspunkte, etwa der stoffliche Geltungsbereich von Artikel 28 (1) (mit Bezug zu Artikel 9 Absatz 3 Unterabsatz 1), blieben in einigen Punkten unklar und auslegungsbedürftig. Das Projektteam kommt z.B. zu dem Schluss, dass die unerlaubte Verwendung von nichtökologischen Tieren und der Einsatz von ungebeiztem, nichtökologischem Pflanzenvermehrungsmaterial nicht zu den Kontaminationsrisiken nach Artikel 28

³ Vgl. auch EWG 24 und 68 der VO (EU) 2018/848

⁴ <https://www.bio-austria.at/d/bauern/checkliste-vorsorgemaassnahmen-in-der-bio-landwirtschaft/>, abgerufen am 06.05.2022

(1) zählen. Denn der Rechtstext hebt hervor, dass es um Erzeugnisse und Stoffe geht, die in der ökologischen Produktion nicht zugelassen, d.h. per se nicht erlaubt, sind.

Es bleibt festzuhalten, dass das Rechtsauslegungsdokument und die darauf aufbauenden Ausführungen in den Praxisleitfäden und Arbeitshilfen eine sachkundige Auffassung niederlegen. Die Dokumente sollen dabei helfen, die neuen Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/848 zu verstehen und praxisnah umzusetzen. Sie erheben jedoch keinen Anspruch auf Rechtsverbindlichkeit, denn es entscheiden schlussendlich die Öko-Kontrollstellen, die zuständigen Behörden und letztlich die Gerichte, ob die Anforderungen erfüllt sind. Dabei können sich Auffassungen in der Praxis wiederholt ändern.

5.2 Praxisleitfäden und Arbeitshilfen für landwirtschaftliche Unternehmen, Weinbaubetriebe und Imkereien

Die Leitfäden und Arbeitshilfen bieten Landwirt*innen, Winzer*innen und Imker*innen eine fundierte Informationsgrundlage und qualifizierte Werkzeuge für die Erstellung eines Vorsorgekonzeptes gemäß den Anforderungen der EU-Öko-Verordnung.

Die Erstellung der Leitfäden und Arbeitshilfen stellte in einigen Punkten eine Herausforderung dar:

- **Detailliertheitsgrad und Umfang mit Blick auf die Zielgruppe:** Die Leitfäden und Arbeitshilfen sollten dem Anspruch der Praktiker*innen gerecht werden, kurz und prägnant über die wichtigsten Schritte zur Umsetzung eines Vorsorgekonzeptes zu informieren und gut anwendbar zu sein. Dabei war zu beachten, dass die Zielgruppe des Leitfadens keine „homogene Einheit“ darstellt: es gibt erfahrene Bio-Betriebe, es gibt aber auch Einsteigerbetriebe, die umfassendere Informationen und Hilfestellungen zur Umsetzung eines Vorsorgekonzeptes und zu möglichen Eventualitäten benötigen. Die Anforderungen an ein systematisches Vorsorgekonzept sind für viele Erzeuger*innen neu. Nicht zuletzt aufgrund der politischen Brisanz der Thematik sollten auch andere Lesergruppen mit Informationen zur rechtlichen Auslegung des Artikels 28 (1) erreicht werden. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, hat die Projektgruppe einen umfassenden „**Werkzeugkasten**“, die bereits erwähnte „**Toolbox**“, geschaffen, aus denen für Praktiker*innen Elemente wie eine Kurzfassung und die Arbeitshilfe herausgreifbar sind.

Der Praxisleitfaden für landwirtschaftliche Unternehmen bietet Informationen, die für unterschiedlicher Produktionsbereiche (Ackerbau, Obstbau, Weinbau, Gemüsebau, Tierhaltung) nutzbar sind.

- **Vorgeschlagene Maßnahmen als Empfehlung, nicht Verpflichtung:** Eine weitere Herausforderung ergab sich bei der Formulierung von möglichen Vorsorgemaßnahmen in den Arbeitshilfen. Bei den genannten Maßnahmen handelt es sich immer um Empfehlungen, die nicht für jeden Betrieb gleichermaßen passend sind. Den Unternehmensleitungen steht die Möglichkeit offen, Maßnahmen betriebsindividuell festzulegen. Im Rahmen des Projektes gab es hierzu Diskussionen vor dem Hintergrund, dass etwa Behörden, die beschriebenen Maßnahmen als „Stan-

dard“ fassen könnten, was wiederum zu weitführenden Verpflichtungen gegenüber den Unternehmen führen könnte. Dies ist ausdrücklich nicht beabsichtigt. Die Arbeitshilfen sind so angelegt, dass die Nutzer*innen weitere, betriebsindividuelle Maßnahmen ergänzen können.

- **Rechtliche Auslegung:** Einzelne Leitfadenthemen, wie das Kapitel zur Pflanzenschutzmittel-Abdrift im Praxisleitfaden für landwirtschaftliche Unternehmen und das Kapitel zur Standorteignung von Bienenstöcken im Praxisleitfaden für Imkereien, wurden in den jeweiligen Arbeitsgruppen hinsichtlich der bereits angesprochenen Kontroverse um „verhältnismäßige und angemessene“ Maßnahmen intensiv diskutiert. Wie diese Punkte von den Behörden und Gerichten schlussendlich ausgelegt werden, bleibt abzuwarten.

5.3 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen

Um die Attraktivität und die Alltagstauglichkeit des Leitfadens zu erhöhen, wurde er kurz, prägnant und praxisnah formuliert. Dabei bestand die Herausforderung darin, die Inhalte auf die für die Unternehmen wesentlichen Informationen zu reduzieren. Dies hat zur Folge, dass auf Themen wie zum Beispiel Angaben zur Zusammenarbeit mit Lohnarbeitsunternehmen lediglich verwiesen wird und auf ausführliche Beschreibungen bewusst verzichtet wurde.

Bei den Branchenbeispielen sind nicht alle Branchen vertreten, sondern es wurden einige repräsentative ausgewählt. Die Beispiele bilden dabei nicht konkrete Unternehmen ab, sondern es wurde versucht, möglichst alle typischen Bio-Kritischen Kontrollpunkte und Vorsorgemaßnahmen für die jeweilige Branche aufzuzeigen. Hiervon sind viele branchenübergreifend relevant und typisch, sodass diese Beispiele ausreichen, um Nutzer*innen aus weiteren Verarbeitungsbranchen die Umsetzung einer solchen Systematik im eigenen Unternehmen zu erleichtern.

5.4 Praxisleitfaden und Arbeitshilfen für Handels- und Importunternehmen

Bei der Durchführung des Projekts wurde deutlich, dass die Erarbeitung und die Bereitstellung standardisierter Vorsorgekonzepte eine ambitionierte Aufgabe war. Schon bei der Erarbeitung der Risikobereiche und der Ableitung geeigneter Vorsorgemaßnahmen gab es im Projektteam sehr heterogene Auffassungen, und es wurde intensiv diskutiert. Viele hilfreiche Hinweise kamen aus der Praxis. Andererseits wurde rasch erkennbar, dass die Arbeitshilfen nicht alle Situationen in der Praxis abbilden können und in jedem Fall Anpassungsmöglichkeiten vorgesehen werden müssen, um den spezifischen betrieblichen Belangen Rechnung tragen zu können.

Hinsichtlich der technischen Realisierung erwies sich die Umsetzung der Arbeitshilfen im Excel-Format als besonders kompliziert und aufwändig. Hier bleibt abzuwarten, inwieweit dieses Format in die Praxis Einzug halten wird.

6. Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse

Die im Projekt entwickelten Leitfäden und Arbeitshilfen bieten Bio-Unternehmen sowie weiteren Akteuren der Bio-Branche wie Öko-Kontrollstellen, Beratungsorganisationen und Verbänden eine fundierte Informationsgrundlage zur Erstellung eines Vorsorgekonzeptes gemäß Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/848 und nützliche Arbeitsinstrumente, die in die Organisation und Dokumentation der betrieblichen Abläufe integriert werden können. Die in unterschiedlichen Formaten bereitgestellten Arbeitshilfen können als fundierte Ausgangsbasis für die Ermittlung der betrieblichen Risiken und geeigneter Vorsorgemaßnahmen herangezogen werden.

Weiterführende Fragestellungen zur rechtlichen Auslegung des Artikels 28 Absatz 1 werden in den Leitfäden und im Rechtsauslegungspapier aufgezeigt und basierend auf einer juristischen Facheinschätzung beantwortet.

Das große Interesse auf Fachveranstaltungen und die Abrufstatistik auf <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> mit über 20.000 Downloads (Stand 05/2022) zeigen, dass die Projektergebnisse bereits vielfältig genutzt und offenbar in der Praxis gut angenommen wurden.

Beratungsorganisationen, Kontrollstellen und Bio-Verbände können aufbauend auf den Arbeitshilfen Dokumentationsvorlagen und Checklisten für ihre Kund*innen und Mitglieder entwickeln.

7. Gegenüberstellung der ursprünglich geplanten und der tatsächlich erreichten Ziele, Hinweise auf weiterführende Fragestellungen

Im Vorhaben wurden alle geplanten Ziele erreicht.

Darüber hinaus wurde die Vorhabensplanung im Projektverlauf wie folgt angepasst:

- Zu Projektbeginn zunächst nicht beabsichtigt war die Erstellung eines Rechtsauslegungsdokuments zu Artikel 28 Absatz 1 inklusive juristischer Fachprüfung. Im folgenden Projektverlauf war eine intensive Beschäftigung mit der Rechtsauslegung von Artikel 28 Absatz 1 jedoch zentral für die Erarbeitung rechts- und praxistauglicher Umsetzungshilfen.
- Die in AP 5 bearbeiteten Spezialbereiche Öko-Imkerei und Öko-Weinbau standen zu Projektbeginn noch nicht fest und wurden erst zu einem späteren Zeitpunkt mittels Aufstockung in die Projektbearbeitung aufgenommen.

Im Austausch mit Praktiker*innen und Kontrollstellen zeigten sich folgende weiterführende Fragestellungen:

- In den Leitfäden und Arbeitshilfen wurde die Beschreibung möglicher Vorsorgemaßnahmen an einigen Stellen bewusst allgemein gehalten. Ein Beispiel ist die

Reinigungspraxis von Maschinen/Gerätschaften. Es wird beispielsweise empfohlen, „die Reinigung auf Grundlage einer Arbeitsbeschreibung oder einer Betriebsanleitung der Maschine mit bio-konformen Mitteln durchzuführen“. In Rücksprache mit den Expert*innen wurde von konkreteren Beschreibungen abgerückt, um den Unternehmen individuelle Handlungsspielräume zu ermöglichen. Dabei spielte auch eine Rolle, dass eine (Reinigungs-)Maßnahme, die dem Kriterium „verhältnismäßig und angemessen“ entspricht, gar nicht so leicht festzulegen ist.

Dennoch scheint die Verunsicherung bei den Betrieben, Berater*innen und auch bei den Kontrollstellen relativ hoch zu sein, welche konkreten Maßnahmen in Bezug auf verschiedene Tätigkeiten und Einrichtungen/Geräte sinnvoll sind.

- Seitens einer Kontrollstelle wurde an die Projektgruppe der Bedarf herangetragen, für ausgewählte Fälle Standards zu definieren (z.B. zur Reinigung von Erntemaschinen wie etwa Mähdrescher oder Traubenvollernter, Trocknungsanlagen für Körnerfrüchte, mobile Mahl- und Mischanlagen usw.), die den rechtlichen Anforderungen von Artikel 28 (1) Rechnung tragen.

Dazu müssten im Rahmen einer fachlichen Beurteilung Verfahren überprüft und definiert werden, die „verhältnismäßig und angemessen“ sind: die also einerseits „geeignet“ und „erforderlich“ sind, um Kontaminationsrisiken wirksam zu minimieren, und die andererseits auch den Betrieben „zumutbar“ sind. Um hier differenzierte Aussagen zu treffen, müsste zunächst der konkrete Handlungsbedarf ermittelt werden, um anschließend entsprechende Umsetzungsschritte planen zu können.

8. Zusammenfassung

Die Öko-Verordnung (EU) 2018/848 fordert seit dem 01. Januar 2022 von allen Bio-Unternehmen die systematische Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen, um Kontaminationen in Bio-Produkten noch konsequenter zu vermeiden. Die Unternehmen müssen ein Konzept erstellen, mit dem kritische Risiken der Kontamination durch nicht zugelassene Erzeugnisse und Stoffe und Risiken der Vermischung mit konventionellen und Umstellungs-Erzeugnissen erfasst und durch Vorsorgemaßnahmen vermieden werden.

Im Projekt wurden Praxisleitfäden und Arbeitshilfen entwickelt, welche den Unternehmen in den Bereichen Ökolandbau (inkl. Weinbau, Imkerei), Ökoverarbeitung und Handel/Import bei der Umsetzung dieser neuen Anforderungen Hilfestellung bieten.

Die Leitfäden geben einen Überblick über die neue Rechtslage und beschreiben in Theorie und anhand von Praxisbeispielen, wie ein Vorsorgekonzept entsprechend der Anforderungen des Artikels 28 (1) aufgestellt werden kann. Die Arbeitshilfen enthalten Übersichten relevanter Risiken und möglicher Vorsorgemaßnahmen für verschiedene Branchen und bieten den Unternehmen ein qualifiziertes Werkzeug, um das Vorsorgekonzept aufzustellen und zu dokumentieren.

In Zusammenarbeit mit einer fachkundigen Juristin wurde weiterhin eine detaillierte und praxisnahe Rechtsauslegung zu Artikel 28 (1) der neuen Öko-Verordnung erstellt, denn die neuen rechtlichen Regelungen sind nicht in allen Punkten klar und eindeutig.

In die Erarbeitung der Materialien und zur Erhöhung des Praxisnutzens waren Expert*innen der jeweiligen Unternehmensbereiche, Verbände, Kontrollstellen und Behörden eingebunden. In Workshops, auf Fachveranstaltungen und über Artikel in einschlägigen Fachzeitschriften wurde ein kontinuierlicher Wissenstransfer der Projektergebnisse an einen breiten Kreis von Multiplikatoren sichergestellt.

Die Projektergebnisse wurden auf <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> veröffentlicht. Die Abrufstatistik zeigt, dass die Projektergebnisse bereits vielfältig genutzt wurden, was darauf hindeutet, dass die Leitfäden und Arbeitshilfen gut von der Praxis angenommen werden.

9. Literaturverzeichnis

- AöL (2020) AöL Mitgliederinformation, Bio Kritische Kontrollpunkte erkennen und die richtigen Vorsorgemaßnahmen daraus ableiten – Ein Leitfaden zur Umsetzung der Vorgaben aus der neuen Bio-Verordnung (EU) 2018/848, 2. Version, online abrufbar unter:
https://www.aeel.org/wp-content/uploads/2020/12/Version-II-LeitfadenVorsorgema%C3%9Fnahmen_StandNov2020.pdf
- AöL (2019) AöL Mitgliederinformation, Interpretation der Artikel 27 bis 29, 41 und 42 in der neuen Bio-Basis-Verordnung (EU) Nr. 2018/848, 2. Version, online abrufbar unter:
https://www.aeel.org/wp-content/uploads/2019/08/AOEL_Interpretation_Art_27_29_etc_2018_848_Version2.pdf
- Beck A. (2018) Die neue Bio Basisverordnung (EU) 2018/848, LMuR 6/2018, S 221 – 228
- Beck A, van der Idsert B (2014) Leitlinien zur Qualitätssicherung für Hersteller und Händler ökologischer Erzeugung, online abrufbar unter <http://www.orgprints.org/26504/>
- BfR (2005) Fragen und Antworten zum Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)-Konzept, Berlin, online abrufbar unter:
https://www.bfr.bund.de/cm/350/fragen_und_antworten_zum_hazard_analysis_and_critical_control_point_haccp_konzept.pdf
- BÖLW (2019a) Interpretation der Artikel 27 bis 29, 41 und 42 der neuen Bio-Basis-Verordnung (EU) Nr. 2018/848 – Regeln zum Umgang mit Verstößen und Kontaminationen, Gemeinsames Auslegungspapier von BÖLW, DBV und Lebensmittelverband, online abrufbar unter:
https://www.boelw.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/EU-%C3%96ko-Verordnung/190807_VO_2018-848_Art_27-29_Auslegung_B%C3%96LW_DBV_Lebensmittelwirtschaft.pdf
- BÖLW (2019b) Die neue Öko-Verordnung (EU) Nr. 2018/848: Worauf müssen Bio-Betriebe im Umgang mit Verstößen und Kontaminationen künftig achten? (Fokus Landwirtschaft), Informationspapier des BÖLW, online abrufbar unter: <https://www.boelw.de/themen/eu-oeko-verordnung/neues-biorecht/artikel/worauf-muessen-bio-betriebe-im-umgang-mit-verstoessen-und-kontaminationen-kuenftig-achten>
- BÖLW (2019c) Neues Biorecht – Prozess bestimmt Bio-Qualität, Vorsorgemaßnahmen von Bio-Unternehmen gegen Kontaminationen vom Hof bis zum Laden, Pressemitteilung des BÖLW vom 23.08.2019, online abrufbar unter:
https://www.boelw.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Pressemitteilungen/190823_B%C3%96LW_PM_Bio-Recht_Umgang_mit_Kontaminationen_und_Verst%C3%B6%C3%9Fen.pdf
- Bracht S. M. (2020) Vermeidung nicht zugelassener Stoffe in Bioprodukten – Ein Leitfaden für die Praxis. Angfertigt im Fachbereich 53 – Ökologischer Land- und Gartenbau – der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen in Zusammenarbeit mit der Kontrollstelle Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH, Göttingen. Unveröffentlicht.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2003) Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle nach EU-Verordnung 2092/91 und Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Zertifizierungs- und Kontrollsysteme im Bereich des Ökologischen Landbaus, online abrufbar unter: <http://orgprints.org/2495/1/2495-02OE215-ble-gfrs-2003-schwachst-kontrschlussber.pdf>
- Dieter K. (2021) Kriterien für „verhältnismäßige und angemessene“ Vorsorgemaßnahmen im Kontext von Artikel 28 Absatz 1 Verordnung (EU) 2018/848, von Rechtsanwältin Kerstin Dieter (KanzleiRechtVital) vom 10.11.2021. Unveröffentlicht.
- EU-Öko-Verordnung: 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, online abrufbar unter:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0848>
- Klukas S., Henkel Y., Neuendorff J. (2011) Risikomanagement zur Sicherung der Öko-Integrität in handwerklichen Verarbeitungsunternehmen, online abrufbar unter:
https://www.gfrs.de/fileadmin/files/NRW_OCP_Broschuere.pdf
- NRW (2013) EU-Verordnung Ökologischer Landbau – Eine einführende Erläuterung mit Beispielen Erzeugung, Kontrolle, Kennzeichnung, Verarbeitung und Einfuhr von Öko-Produkten, Herausgeber: Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage, Stand Januar 2013, online abrufbar unter:
<https://www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/oekolandbau/pdf/oekovo-mkulnv.pdf>
- Rombach et al. (2020) Manual – Laboranalyse und Pestizidrückstände im Kontrollverfahren für den Ökologischen Landbau, herausgegeben von der Prüfgesellschaft Ökologischer Landbau mbH, online abrufbar unter: https://labor-friedle.de/files/Dokumente/Manual_deutsch.pdf
- Schmidt H. (2018) Das neue EU-Recht der Bio-Lebensmittel: Krieg in den Dörfern und Konformität statt Gleichwertigkeit (S. 434 ff.), veröffentlicht in ZLR August 2018, online abrufbar unter:
<http://www.hpslex.de/ZLR%202018%20Verordnung%20EU%202018%20848%20Krieg%20in%20den%20Dörfern.pdf>
- Schmidt H., Haccius M. (2021) Fragen und Antworten. Das Recht der Bio-Lebensmittel. Die neue Öko-Verordnung (EU) 2018/848. Hamburg: Behr's Verlag.

10. Übersicht über alle im Berichtszeitraum vom Projektnehmer realisierten Veröffentlichungen zum Projekt, bisherige und geplante Aktivitäten zur Verbreitung der Ergebnisse

Veröffentlichungen / Fachbeiträge / Medienmitteilungen

- LMuR Heft 2/2022: Aufsatz „[Neues Bio-Recht – Vorsorgemaßnahmen treffen und Abweichungen rechtskonform handhaben](#)“ von Dr. Alexander Beck, Lena Guhrke, Marlene Milan
- BioTOPP 2/2022: „Vorsorgekonzept gegen Kontaminationen“ von Lena Guhrke, Wolfgang Neuerburg
- Ratgeber „Ökolandbau 2022“ der Bauernzeitung 24/2022: „Mit Vorsorge das Risiko von Kontaminationen verringern“ von Lena Guhrke, Wolfgang Neuerburg
- Veröffentlichung der Projektergebnisse auf Organic eprints: „Praxisleitfäden für Bio-Unternehmen zur Umsetzung des Artikels 28 Absatz 1 der Öko-Verordnung (EU) 2018/848“, online abrufbar unter: <https://orgprints.org/id/eprint/42876/> .
- FiBL-Medienmitteilungen: „Mit neuen Praxisleitfäden Kontaminationen vermeiden“ (30.11.2021) und „Neuer Praxisleitfaden für Imkereien zu Vorsorgemaßnahmen gegen Kontaminationen“ (25.05.2022)

Fachveranstaltungen

- Die Projektzwischenergebnisse wurden am 29.06.2021 bei einem von der BLE/ BMEL angesetzten Austauschtermin zum Risikomanagement von Lebens- und Futtermitteln im ökologischen Landbau vorgestellt.
- Die Projektergebnisse mit Fokus Landwirtschaft wurden Fachberatern des Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH) am 25.11.2021 vorgestellt.
- Das Büro Lebensmittelkunde & Qualität mbH hat diverse Schulungen zum Thema durchgeführt, bei denen auf die Praxisleitfäden und Arbeitshilfen hingewiesen wurde.
- Die Projektergebnisse wurden bei einer Abschlussveranstaltung am 27.07.2022 auf dem BIOFACH-Kongress einem breiten Publikum vorgestellt.

II. Anhang

Anhang I: Fragebögen

Anhang II: Praxisleitfaden für landwirtschaftliche Unternehmen

Anhang III: Praxisleitfaden für lebensmittel- und futtermittelverarbeitende Unternehmen

Anhang IV: Praxisleitfaden für Handels- und Importunternehmen

Anhang V: Praxisleitfaden für Imkereien

Anhang VI: Arbeitshilfe für Weinbaubetriebe

Anhang VII: Excel-Arbeitshilfe für landwirtschaftliche Unternehmen

Anhang VIII: Excel-Arbeitshilfe für Imkereien

Anhang IX: Excel-Arbeitshilfe für Weinbaubetriebe

Anhang X: Excel-Arbeitshilfe für Großhandelsunternehmen

Anhang XI: Excel-Arbeitshilfe für Einzelhandelsunternehmen

Anhang XII: Excel-Arbeitshilfe für Importunternehmen

Anhang XIII: Excel-Arbeitshilfe für Erstempfänger

Anhang XIV: Rechtsauslegung Artikel 28 (1)