

Stellungnahme

AöL-Stellungnahme zum Bericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung von Artikel 29 der EU-Bio-Verordnung 2018/848

Bad Brückenau den 26. Mai 2026

Zusammenfassung

Die AöL begrüßt, dass die Europäische Kommission mit dem Bericht zur Umsetzung von Artikel 29 der EU-Bio-Verordnung 2018/848 eine Evaluierung der bisherigen Vollzugspraxis bei Funden nicht zugelassener Stoffe vorgenommen hat. Gleichzeitig zeigt der Bericht – sowohl im Hauptdokument als auch im Working Document – kein konsistentes Gesamtbild zur Wirksamkeit und verhältnismäßigen Anwendung von Artikel 29.

Zwar wird die Komplexität der Bewertung von Rückstandsfunden anerkannt, einschließlich analytischer Unsicherheiten und kontextabhängiger Faktoren, im Ergebnis folgt die Regelung jedoch einer Logik, nach der bereits das Vorhandensein von Spuren behördliches Handeln auslöst. Eine fachliche Interpretation und Kontextualisierung der Befunde wird damit nicht konsequent in die Auslösesystematik integriert.

Diese Vorgehensweise wird mit der nicht empirisch belegten Annahme begründet, Verbraucherinnen und Verbraucher erwarteten bei Bio-Produkten grundsätzlich Rückstandsfreiheit. Verstärkt wird die Inkonsistenz durch die weiterhin fehlende Definition des zentralen Begriffs der „fundierten Informationen“, was die Kluft zwischen Regelungsanspruch und praktischer Umsetzung weiter vergrößert.

1. Unklare Auslöseschwelle: „fundierte Informationen“

Der Bericht bestätigt, dass der entscheidende Begriff der „fundierten Informationen“ in Artikel 29 nicht definiert ist und von den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt wird. In der Praxis wird häufig bereits das bloße Vorliegen eines Laborbefundes als ausreichender Auslöser betrachtet.¹ Aus Sicht des Sektors ist dies fachlich wie rechtlich problematisch:

- Ein analytischer Befund stellt für sich genommen keine „fundierten Informationen“ dar.
- Rückstandsnachweise sind stets im Lichte von Nachweisgrenzen², Referenzwerten³ Messunsicherheiten, Verarbeitungs- und Konzentrationseffekten⁴ sowie rechtlichen Bewertungsmaßstäben zu interpretieren.

¹ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; II Official Investigation, p 3, quote: “While the notion of substantiated information may have been interpreted differently across Member States, the results of laboratory tests tend to be the starting point for launching official investigations.”

² LOQ is a synonym of LOD for which a definition is set in the Article 3(2), point (f), of that Regulation as follows: ‘(f) *‘limit of determination’ (LOD) means the validated lowest residue concentration which can be quantified and reported by routine monitoring with validated control methods;’*

³ https://food.ec.europa.eu/system/files/2023-11/pesticides_mrl_guidelines_wrkdoc_2021-11312.pdf

⁴ European database of processing factors for pesticides residues in food; https://food.ec.europa.eu/document/download/071dce96-d916-4615-87fa-148f1491bfc8_en?filename=pesticides_mrl_guidelines_proc_imp_sante-2021-10704.pdf

- Der Bericht erkennt diese Aspekte zwar ausdrücklich an („Technical issues on analytical results“), integriert sie jedoch nicht konsequent in die Auslöselogik.⁵

Damit bleibt unklar, wann die Voraussetzungen für eine behördliche Untersuchung tatsächlich vorliegen und welche Bewertungsschritte zwingend vorgelagert sein müssen.

2. Verfahrenslogik und amtliche Untersuchung

Der Bericht beschreibt die amtliche Untersuchung überwiegend als nachgelagerten Schritt nach Vorliegen „fundierter Informationen“. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass das Verfahren faktisch bereits mit der Probennahme beginnt, deren Gestaltung (z.B. Gegenproben, Repräsentativität) erheblichen Einfluss auf die spätere Bewertung hat und unionsrechtlich geregelt ist.

Zudem bleibt offen, was unter den im Bericht genannten „relevanten Verfahren“ zu verstehen ist, die vor dem Vorliegen „fundierter Informationen“ abgeschlossen sein müssen.⁶ Diese Unbestimmtheit verstärkt die Rechtsunsicherheit für Unternehmen.

3. Wiederholte Rückstandsfunde und Risikomanagement

Die AöL teilt die Einschätzung, dass wiederholte Rückstandsfunde risikoorientiert bewertet werden müssen und nicht jeder Einzelfund automatisch eine neue amtliche Untersuchung auslösen sollte.⁷ Allerdings fehlt es im Bericht an einer klaren Operationalisierung, insbesondere:

- wann Vorsorgemaßnahmen als ausreichend gelten,
- ab welchem Punkt auf weitere Untersuchungen verzichtet werden kann,
- und ob ein stabiler Compliance-Zustand erreichbar ist oder ein permanenter Eskalationsmechanismus besteht.

Zwar wird im Bericht im Abschnitt „Best Practice“ durch die Mitgliedsstaaten die Bedeutung von Präventionsmaßnahmen und Aktionsplänen betont, jedoch ohne verbindliche Kriterien. Dadurch bleibt die Anwendung in der Praxis unbestimmt.⁸

⁵ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; II Official Investigation, Technical issues on analytical results, p 3.

⁶ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; II Official Investigation, Launching official investigations , p 4, quote: “Where a CA or, where appropriate, CtrlA or CB concludes, after completing the relevant procedures, that substantiated information exists about the presence of substances non authorised for use in organic production in an organic or in-conversion product, it must immediately carry out an official investigation with a view to determining the source and the cause of such presence.”

⁷ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; II Official Investigation, Launching official investigations , p 4, quote: “In cases where previous investigations concluded that repeated identical contaminations were unrelated to an intentional active use, and if the operator took the precautionary measures to avoid such contamination, additional investigations may not be needed for future occurrences.”

⁸ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; IV Summary of the results of official investigations and best practice, Best practices, p 8, quote: “Member States highlighted the importance of making it easier to implement precautionary measures and quality controls (performed by the operators themselves), as well as the role of action plans in correcting and preventing recurrent cases of non-compliance.”

4. Uneinheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten

Die Umsetzung von Art. 29 variiert deutlich zwischen den Mitgliedstaaten. Während einige bereits bei Spuren von Rückständen Maßnahmen einleiten,⁹ verzichten andere unter bestimmten Bedingungen auf Vermarktungsverbote.¹⁰ Diese Unterschiede sind direkte Folge der unklaren Begriffsdefinitionen im Verordnungstext.

Formal wird den Unternehmen im Rahmen des amtlichen Verfahrens das Recht zur Stellungnahme eingeräumt¹¹. In der Praxis bleibt jedoch regelmäßig unklar, in welchem Umfang und mit welcher rechtlichen Relevanz diese Stellungnahmen in die behördliche Entscheidungsfindung einbezogen werden. So wird z.B. in den meisten Fällen, in denen ein OFIS-Verfahren eröffnet wird, die Dokumentation zur Einhaltung von Art. 28 erst nachträglich angefordert. Ob ein Unternehmen im Hinblick auf die Rückstandsvermeidung ordnungsgemäß gearbeitet hat, bleibt bei der Kontextualisierung des Rückstandsfunds daher unberücksichtigt. Dies führt zu einer eingeschränkten Nachvollziehbarkeit der unternehmensseitigen Mitwirkung, insbesondere hinsichtlich getroffener Vorsorgemaßnahmen, durchgeführter Lieferantenscreenings sowie vorgelegter multipler Analyseergebnisse aus verschiedenen Stufen der Produktionskette im Rahmen einer u. U. langjährigen, analytisch begleiteten Zusammenarbeit.

Zwar berichten die Mitgliedstaaten von einer hohen Quote umgesetzter Korrekturmaßnahmen¹², jedoch fehlt es an einer systematischen Rückkopplung. Erfahrungen aus früheren Verfahren sowie die ergriffenen Korrektur- und Vorsorgemaßnahmen scheinen nur unzureichend in nachfolgende Bewertungen einzufließen, sodass eine konsistente Berücksichtigung im Rahmen der fortlaufenden Risikobewertung nicht gewährleistet ist.

5. Dauer von Verfahren

Die Angaben zur Dauer amtlicher Untersuchungen, die gemäß Artikel 29(1) der Öko-Verordnung auch die Haltbarkeit des Produkts berücksichtigen sollten, variieren deutlich: Während mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten durchschnittlich 20 bis 30 Tage nennt, berichten andere von 40 bis 90 Tagen.¹³

Aus Praxissicht erscheinen diese Zeiträume jedoch zu kurz. Es liegt nahe, dass sie vor allem behördliche Bearbeitungszeiten in den Mitgliedsstaaten abbilden und nicht die tatsächliche Dauer vom Eingang der Meldung bis zum Abschluss des Falls. Der Ablauf in der Praxis wird somit nur unvollständig wiedergegeben und verzerrt die Zeit des tatsächlichen Bearbeitungszeitraums und der damit verbundenen Unsicherheit und finanziellen Aufwendungen für die Unternehmen.

⁹ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; III Implementation of Article 29 of the organic regulation, National rules under Article 29(5) and (7), p 6.

¹⁰ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; III Implementation of Article 29 of the organic regulation, National rules under Article 29(5) and (7), p 5, quote: "A few Member States also indicated that in the case of very low levels of substances not authorised for use in organic production well below the set MRL for pesticides, or in the case of substances that could be naturally occurring, the CA, CtrlA or CB might consider not provisionally prohibiting the placing of the products concerned on the market as organic products. These practices may require further investigation".

¹¹ ¹¹ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; III Implementation of Article 29 of the organic regulation, Opportunity for the operators concerned to comment, p 6.

¹² Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; III Implementation of Article 29 of the organic regulation, Corrective measures to avoid future contamination, p 6.

¹³ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; III Implementation of Article 29 of the organic regulation, Duration of the official investigation, p 6.

6. Verbrauchererwartung und Zielsetzung der Bio-Verordnung

Kritisch bewertet die AöL die im Bericht wiederholt vertretene Annahme, Verbraucherinnen und Verbraucher erwarteten grundsätzlich Rückstandsfreiheit bei Bio-Produkten. Für diese Annahme liefert der Bericht keine belastbare empirische Grundlage.¹⁴

Zudem steht sie nur eingeschränkt im Einklang mit den Zielsetzungen der Bio-Verordnung. Artikel 4 stellt insbesondere Umwelt-, Ressourcen- und Tierschutzziele in den Vordergrund, nicht jedoch einen absoluten Anspruch auf Rückstandsfreiheit. Nach Kenntnis des Sektors liegen zudem keine belastbaren wissenschaftlichen Studien vor, die Rückstandsfreiheit als vorrangiges Kaufkriterium für Bio-Lebensmittel belegen.

7. Fachliche Bewertung des Working Documents

Aus fachlicher und methodischer Sicht bestehen erhebliche Unklarheiten, die die Aussagekraft der Schlussfolgerungen des Berichts zur Wirksamkeit von Artikel 29 einschränken.

7.1. Fachliche Unschärfen bei den analysierten Substanzen

Im Dokument wird wiederholt auf Fosetyl-Al Bezug genommen, obwohl in vielen Fällen tatsächlich Rückstände von Phosphonsäure analysiert bzw. bewertet werden. Hier besteht ein wesentlicher analytischer und regulatorischer Unterschied:

- der direkte Nachweis von Fosetyl-Al,
- der Nachweis von Phosphonsäure,
- sowie die rechnerische Umrechnung von Phosphonsäure in Fosetyl-Al-Äquivalente

sind fachlich nicht gleichzusetzen. Die fehlende Differenzierung deutet auf erhebliche Unschärfen im Verständnis der zugrunde liegenden Analytik und ihrer regulatorischen Bewertung hin.

7.2. Fehlende Transparenz bei Datengrundlage und Auswertung

Unklar bleibt insbesondere,

- ob alle relevanten OFIS-Meldungen (INEU und INTC) berücksichtigt wurden,
- ob auch Daten der Drittland-Kontrollstellen eingeflossen sind,
- und wie Mehrfachmeldungen desselben Falls behandelt wurden.

Da OFIS-Fälle häufig mehrere Akteure und Mitgliedstaaten betreffen, besteht die Gefahr von Doppelzählungen und damit einer verzerrten Datengrundlage. Aus den Daten wird nicht deutlich, ob Dubletten entfernt wurden.

Darüber hinaus wird bei den Kategorien zu „source and cause of contamination“ offengelassen, ob Fälle mehrfach erfasst wurden oder wie Kontaminationen entlang der Lieferkette

¹⁴ Report from the Commission on the implementation of Article 29 of Regulation (EU) 2018/848; V Conclusion, p 9, quote: “The organic control system has proven its reliability and is one of the cornerstones of the success of the organic sector in the EU where citizens expect organic products not to carry traces of substances non authorised for use in organic production.”

statistisch zugeordnet werden. Dadurch wird die Aussagekraft der Ergebnisse zusätzlich eingeschränkt.

Das Dokument differenziert zudem nicht ausreichend zwischen formalen Nichtkonformitäten, unzureichenden Vorsorgemaßnahmen, fahrlässigem Verhalten, und tatsächlichem Betrug bzw. vorsätzlicher Anwendung nicht zugelassener Stoffe. Nicht jede festgestellte Schwäche bei Vorsorgemaßnahmen stellt automatisch einen Verstoß dar.

8. Schlussfolgerung und Handlungsbedarf

Der Bericht der Europäischen Kommission zu Artikel 29 bestätigt zentrale Vollzugsprobleme, liefert jedoch keine tragfähigen Lösungen. Trotz der anerkannten Komplexität analytischer Befunde verfestigt der Bericht faktisch einen Ansatz, bei dem bereits der bloße Rückstandsnachweis behördliches Handeln auslöst. Damit wird Artikel 29 de facto zu einem pauschalen Eskalationsinstrument – ohne klare Auslöseschwelle, ohne einheitliche Bewertungskriterien und ohne hinreichende Rechtssicherheit für Unternehmen. Die konkreten Auswirkungen dieses strukturellen Vorgehens zeigen die beigefügten anonymisierten Praxisbeispiele in der Anlage.

Unklare Begriffe wie „fundierte Informationen“, uneinheitlicher Vollzug in den Mitgliedstaaten, methodische Schwächen im Working Document sowie unbelegte Annahmen zu Verbrauchererwartungen untergraben die Verhältnismäßigkeit des Systems.

Aus Sicht der AöL besteht dringender politischer Handlungsbedarf:

- Klare, unionsweit einheitliche Definition der Auslöseschwelle für Art. 29 – ein Laborbefund allein darf kein Automatismus für eine amtliche Untersuchung sein.
- Verbindliche Integration analytischer Bewertung und Kontextualisierung in die behördliche Entscheidungslogik.
- Harmonisierung des Vollzugs zur Vermeidung systematischer Wettbewerbsnachteile im Binnenmarkt.
- Stärkung eines risikobasierten, lernenden Kontrollsystems, das wirksame Vorsorge honoriert statt permanent eskaliert.
- Methodische Überarbeitung der Datengrundlagen und klare Abgrenzung zwischen Nichtkonformität, Fahrlässigkeit und Betrug.

Die Assoziation ökologischer Lebensmittelherstellerinnen und -hersteller e.V. (AöL) repräsentiert die Interessen der ökologisch ausgerichteten verarbeitenden Lebensmittelindustrie im deutschsprachigen europäischen Raum. Das Aufgabengebiet der AöL umfasst die politische Interessensvertretung sowie die Förderung von Austausch und Kooperation unter den Mitgliedern.

Die knapp 130 AöL-Unternehmen, von klein- und mittelständischen bis hin zu international tätigen Betrieben, erwirtschaften einen Umsatz von über 5 Milliarden Euro mit biologischen Lebensmitteln. Die AöL ist in sämtlichen Belangen der ökologischen Lebensmittelverarbeitung Gesprächspartner für Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien.

Kontakt

Anne Baumann

Assoziation ökologischer Lebensmittelherstellerinnen und -hersteller e.V.

Untere Badersgasse 8 | 97769 Bad Brückenau | Tel: +49 9741 93332 – 00

anne.baumann@aoel.org | www.aoel.org