

Handlungsempfehlung des BÖLW zum Rückstandsmanagement¹ chemisch-synthetischer Pflanzenschutz-, Schädlingsbekämpfung- oder Vorratsschutzmittel

Rechtliche Rahmenbedingungen

Bio-Produkte werden weder über Inhaltsstoffe noch über nicht vorhandene Pestizide definiert, sondern über den Prozess ihrer Erzeugung und Herstellung. Die gesetzliche Grundlage für den Ökologischen Landbau – die EU-Öko-Verordnung – sieht deshalb bewusst keinen eigenen Grenzwert für Pestizide bei Bio-Produkten vor, sondern bezieht sich – dargestellt in den Erwägungsgründen – klar auf den Produktionsprozess und dessen Kontrolle.

Die EU-Öko-Verordnung legt in Art. 6 (1) b fest, dass nur die in Anhang II der Verordnung gelisteten Stoffe angewendet werden dürfen. Art. 5 (1) b wiederum regelt, dass nur diejenigen Produkte als Bio-Produkte gekennzeichnet werden dürfen, die gemäß Art. 6 erzeugt wurden.

Rückstandsfunde von nicht in Anhang II der Verordnung gelisteten Stoffen können ein Hinweis auf deren unerlaubte Anwendung und folglich auch auf eine gesetzeswidrige Kennzeichnung als Bio-Produkt sein. Ebenso können die festgestellten Rückstände aber auch auf unvermeidbare oder zufällige Kontaminationen durch konventionelle Produktion oder ubiquitäre Umweltbelastungen zurückzuführen sein.

Anhang III 3. der Verordnung verlangt, dass die Unternehmen Vorkehrungen zur „Minderung des Risikos der Kontamination durch unzulässige Erzeugnisse oder Stoffe ... festlegen“. Das können unter anderem Rückstandsanalysen sein. Rückstandsanalysen sind im Rahmen der unternehmerischen Sorgfaltspflicht zwingend erforderlich, um die Einhaltung der Grenzwerte nach der Rückstandshöchstmengenverordnung sicherzustellen (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch § 9 (1) 1. und 2.).

Kommt es bei Analysen im Rahmen der betrieblichen Qualitätssicherung zu positiven Rückstandsfunden, sind diese nach Anhang III 9. der EU-Öko-VO vom Unternehmen zu bewerten: „Ist ein Unternehmen der Auffassung oder vermutet es, dass ein von ihm erzeugtes, aufbereitetes, eingeführtes oder von einem anderen Unternehmen bezogenes Erzeugnis die Anforderungen dieser Verordnung nicht erfüllt, so leitet es Verfahrensschritte ein, um jeden Hinweis auf den ökologischen Landbau von dem betreffenden Erzeugnis zu entfernen oder

¹ Es wird in diesem Positionspapier das Wort „Rückstand“ verwendet, da es das für den hier dargestellten Sachverhalt gebräuchliche Wort ist. Wir weisen jedoch ausdrücklich darauf hin, dass Rückstände eine Anwendung des Stoffes voraussetzen, was bei Rückständen in Bio-Lebensmitteln gerade nicht der Fall ist. Hier beruhen Rückstände in der Regel auf zufälligen oder technisch unvermeidbaren Kontaminationen aus Einträgen konventioneller Landwirtschaft oder auf ubiquitären Belastungen. Ausnahmen sind Rückstände von im Öko-Landbau zugelassenen Stoffen oder Rückstände von in betrügerischer Absicht angewandten Stoffen, die im Ökolandbau nicht erlaubt sind.

das Erzeugnis auszusondern und entsprechend zu kennzeichnen. ...In derartigen Zweifelsfällen unterrichtet das Unternehmen unverzüglich die Kontrollstelle oder -behörde.“

Neben der Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen hat ein Unternehmen auch ein unternehmerisches Interesse daran, Fehler im Herstellungsprozess und Betrug auszuschließen. Dafür kann die Rückstandsanalytik ein Instrument der Qualitätssicherung sein.

Bewertung

1. Bei der Erzeugung, Aufbereitung, Einfuhr oder Vermarktung von Bio-Produkten werden im Zuge der betrieblichen Qualitätssicherung, der Sorgfaltspflicht im Rahmen der Rückstandshöchstmengenverordnung oder der gezielten Analytik bei begründeten Verdachtsfällen Rückstandsmessungen durchgeführt.
2. Analytisch ermittelte Rückstandsbefunde können sowohl Hinweis auf ubiquitäre Umweltbelastungen, unbeabsichtigte Fehler im Herstellungsprozess oder möglicherweise auf Betrug sein. Deshalb ist in jedem Fall eine Einzelfallprüfung erforderlich. Denn:
 - Die Eintrittspfade ubiquitärer Umweltbelastungen müssen soweit als möglich verschlossen, können jedoch nicht ausgeschlossen werden. Eine Belastung mit Kontaminanten in Höhe ubiquitär vorhandener Werte steht der Bio-Kennzeichnung nicht entgegen.
 - Unbeabsichtigte Prozessfehler sind abzustellen.
 - Im Betrugsfall ist das Produkt irreführend gekennzeichnet und darf nicht als Bio-Produkt gekennzeichnet werden.
 - Die mögliche Gesundheitsgefährdung ist Gegenstand der Rückstandshöchstmengenverordnung. Wenn deren Grenzwerte überschritten sind, ist das Produkt nicht mehr verkehrsfähig.
3. Laut EU-Öko-Verordnung liegt die primäre Handlungsverpflichtung Betrug auszuschließen und Analyseergebnisse in diesem Zusammenhang zu bewerten bei den Unternehmen (Anhang III 3. und 9.). Die Bewertung wird verlangt durch den Wortlaut „ist ein Unternehmen der Auffassung oder vermutet es ...“. Dabei bedeutet der „Auffassung sein“ „sichere Erkenntnisse haben“. Eine „Vermutung“ besteht, wenn nach dem pflichtgemäßen Ermessen des Unternehmens konkrete Anhaltspunkte von Erheblichkeit für eine Nichteinhaltung der Verordnung sprechen.
4. Für diese Bewertung hat das Unternehmen aus eigener Sachkunde und/oder unter Einbeziehung Dritter die für die Sachaufklärung bedeutsamen Umstände zu ermitteln. Grundsätzlich müssen sich die zu stellenden Anforderungen aber am höchststrichterlich anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bzw. dem Übermaßverbot² messen lassen.
5. Wenn lediglich Spuren von Rückständen vorliegen, sind den Recherchemöglichkeiten der Unternehmen vielfach Grenzen gesetzt. Eine völlig zweifelsfreie Zuordnung in rele-

² Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen: Amtl. Sammlung 35, 400; 84, 72; Deutsches Verwaltungsblatt - DVBl 1992, 145; Neue juristische Wochenschrift – NJW 1878, 2442; 1985, 2019.

vante und irrelevante Sachverhalte im Sinne der unter 2. genannten Gesichtspunkte wird häufig nicht gelingen. Die Belastung der Unternehmen mit einer uneingeschränkten Beweislast ist entsprechend den unter 4. genannten Grundsätzen unangemessen. Eine trotz intensiven Bemühens gerade im Bereich von Rückstandsspuren vermutlich häufig verbleibende „Restunsicherheit“ ist nach dem dargestellten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinzunehmen.

6. Erhärtet sich unter diesen Umständen ein Verdacht, so müssen die betroffenen Unternehmen ihre Kontrollstellen und diese gegebenenfalls die Kontrollbehörden unterrichten. Kontrollstellen und -behörden müssen dann ihrerseits eine Bewertung der Befunde vornehmen. Dabei müssen insbesondere auch diese die oben genannten Grundsätze der Verhältnismäßigkeit bzw. des Übermaßverbots beachten.
7. Schlussfolgernd ist festzustellen, dass in erster Linie Unternehmen ein geeignetes Bewertungsinstrumentarium und -kriterien für Rückstandsbefunde zu entwickeln und anzuwenden haben. Sinnvollerweise sollten Kontrollstellen und -behörden für die Bewertung der ihnen gemeldeten bzw. von ihnen erhobenen Befunde auf analoge Bewertungsinstrumente und -kriterien zurückgreifen.
8. Grenzwerte als Bewertungskriterium sind aufgrund der oben geschilderten Gesetzeslage ausgeschlossen.
9. Bewertungsinstrumente und -kriterien für Rückstandsbefunde müssen einerseits dazu geeignet sein, möglichst klar Betrugsfälle von Fällen unvermeidbarer und zufälliger Rückstände – z.B. aufgrund ubiquitärer Belastung – zu unterscheiden. Dies schließt eine risikoorientierte Anwendung ein. Andererseits müssen die Bewertung und die daraus abgeleiteten Maßnahmen geeignet, sinnvoll, angemessen und zumutbar sein. Aufgrund der Schwankungen durch Probenahme und Analytik sind zuverlässige Aussagen für Rückstände einzelner Substanzen unterhalb von 0,01 mg/kg kaum mehr möglich. Ebenso ist es nicht möglich, jede Charge zu beproben. Ein am Risiko für mögliche Kontaminationen ausgerichteter Ansatz ist daher unabdingbar.

Umsetzung

Um ein Höchstmaß an Verbraucherschutz sicherzustellen und das Inverkehrbringen von Produkten mit Kontaminationen von illegal angewandten Stoffen auszuschließen, arbeiten die BÖLW-Mitglieder auf der Grundlage der oben dargestellten Bewertung nach einem gemeinsamen System der Rückstandsanalytik und -bewertung mit folgenden Grundsätzen: Aus einer Kombination von Risikoorientierung und Zufallsprinzip werden im Rahmen der betrieblichen Qualitätssicherung Proben gezogen und auf Rückstände analysiert. Überschreiten Rückstandsbefunde einen bestimmten Wert oder werden mehrere Substanzen nachgewiesen, wird dem Einzelfall nachgegangen und recherchiert, worauf die Werte zurückzuführen sind und ob die EU-Öko-Verordnung eingehalten wurde. Je nach Risikobewertung werden die Produkte zurückgehalten und erst nach Klärung des Befundes weiter vermarktet oder von der Vermarktung als Bio-Produkt ausgeschlossen.

Formalisiert ist dieses Vorgehen durch den vom BNN Herstellung und Handel entwickelten und betreuten **BNN-Orientierungswert** für chemisch-synthetische Pflanzenschutz-, Schädlingsbekämpfungs- und Vorratsschutzmittel. Der Orientierungswert ist **kein Grenzwert** son-

dern ein Vorsorgewert, der eine Ursachenrecherche im Einzelfall auslöst. Danach liegt der handlungsauslösende Wert bei 0,01 mg/kg für jede Substanz (Wirkstoff) bei einem analytischen Streubereich von 50 %, es sei denn, der gesetzliche Höchstwert liegt niedriger. In aller Regel liegt der BNN-Orientierungswert jedoch um ein Vielfaches unter dem gesetzlichen Höchstwert. Insgesamt dürfen nicht mehr als zwei Substanzen nachgewiesen werden. Ausnahmen bzw. Sonderregelungen gelten für Pflanzenschutzmittel, die nach der EU-Öko-Verordnung zugelassen sind, für den Synergisten Piperonylbutoxid, für anorganisches Gesamtbromid und bei Brassicaceen und Liliaceen für Dithiocarbamate. Für den Fall einer Überschreitung des Orientierungswerts wird die Ware zunächst zurückgehalten und recherchiert, woher die Rückstände stammen und ob die einschlägigen Rechtsvorschriften zum Ökologischen Landbau eingehalten wurden. Je nach Ergebnis der Recherche wird die Ware gesperrt oder freigegeben. Detaillierte Erläuterungen zum BNN-Orientierungswert finden sich unter www.n-bnn.de/phpserve/input/downloads/Orientierungswert_DE_0906.pdf.

Empfehlungen

Der BÖLW empfiehlt allen Bio-Unternehmen, sich für Bewertung von Rückstandsbefunden am BNN-Orientierungswert als „best practice“ zu orientieren. Dieses Bewertungsinstrumentarium hat sich bewährt, ist angemessen handhabbar, wissenschaftlich fundiert und weit verbreitet. Damit kommen Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht im Rahmen der Gesetze nach und haben ein klares Kriterium, um Zweifelsfälle zu identifizieren, dann einer Einzelfallprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls der Kontrollstelle zu melden. Die Kontrollstelle wiederum hat ein klares Kriterium, um das Handeln des Unternehmens nachvollziehen und beurteilen zu können bzw. bei eigenen Verdachtsfällen selbst handeln zu können. Damit bedarf es keiner weiteren Regelung seitens der Behörden. **Zentral ist dabei das Verständnis, dass es sich beim Orientierungswert nicht um einen Grenzwert handelt, sondern um einen Wert, der die Recherche im Einzelfall auslöst.**

Dr. Alexander Gerber
05.07.2007

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin
Tel. 030.28482300 Fax 030.28482309 info@boelw.de www.boelw.de