

Mitteilung der Kommission — EU-Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel

(2010/C 341/04)

1. EINLEITUNG

In den letzten Jahren gab es einen erheblichen Anstieg freiwilliger Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel. Eine für die Kommission im Jahr 2010 erstellte Bestandsaufnahme⁽¹⁾ kommt auf mehr als 440 verschiedene Systeme, von denen die meisten im letzten Jahrzehnt eingeführt wurden.

Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel gewährleisten (durch einen Zertifizierungsmechanismus), dass bestimmte Merkmale oder Eigenschaften des Erzeugnisses oder seine Erzeugungsmethoden oder Erzeugungssysteme vorab festgelegten Kriterien entsprechen. Die Zertifizierungssysteme entstanden aus zahlreichen Initiativen in unterschiedlichen Stadien der Lebensmittelversorgungskette (vor oder nach Verlassen des landwirtschaftlichen Betriebs; die gesamte oder Teile der Lebensmittelversorgungskette abdeckend; alle Sektoren oder nur ein Marktsegment betreffend usw.). Sie können von Unternehmen zu Unternehmen („B2B“) (wo die Informationen dem Supermarkt oder dem verarbeitenden Betrieb als Endempfänger zugeordnet sind) oder von Unternehmen zu Verbraucher („B2C“) funktionieren. Es können Logos verwendet werden, doch oft — insbesondere bei den B2B-Systemen — wird darauf verzichtet.

Während Zertifizierungssysteme definitionsgemäß mit Bescheinigungen durch Dritte arbeiten, gibt es andere Systeme auf dem Markt, die auf Basis einer Kennzeichnung oder eines Logos (oft als Marke registriert) funktionieren, ohne dass ein Zertifizierungsmechanismus eingesetzt wird. Die Teilnahme an einem solchen System beruht darauf, dass der Betrieb selbst seine Zugehörigkeit erklärt („Eigenerklärung“) oder vom Träger des Systems ausgewählt wird. Einhaltung dieser Systeme erfolgt durch Eigenerklärung oder durch Auswahl durch den Systemeigentümer (oft eine Behörde). Entsprechend den Begriffsbestimmungen in Abschnitt 2 werden diese Systeme als Eigenerklärungssysteme bezeichnet. Die Zertifizierung ist am besten geeignet, wenn komplexe Verpflichtungen einzuhalten sind, die in detaillierten Spezifikationen festgehalten sind und regelmäßig überprüft werden. Eine Eigenerklärung eignet sich besser für relativ unkomplizierte (einzelne) Anforderungen.

Die wichtigste Triebkraft für die Entwicklung von Zertifizierungssystemen sind Faktoren wie gesellschaftliche Forderungen nach bestimmten Merkmalen⁽²⁾ des Erzeugnisses und des Erzeugungsverfahrens (meist bei B2C-Systemen) einerseits und andererseits der Wunsch der Marktteilnehmer, sicherzustellen, dass ihre Lieferanten bestimmte Anforderungen erfüllen (meist bei B2B-Systemen). Im Bereich der Lebensmittelsicherheit sieht die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts⁽³⁾ vor, dass in erster Linie die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen dafür verantwortlich sind zu gewährleisten, dass Lebensmittel und Futtermittel den Anforderungen des Lebensmittelrechts entsprechen und die Einhaltung dieser Anforderungen überprüft

wird. Insbesondere die großen Akteure in der Lebensmittelversorgungskette setzen auf Zertifizierungssysteme, um sich zu versichern, dass ein Erzeugnis die Anforderungen erfüllt und um im Fall eines Lebensmittelvorfalls Haftungsschutz zu haben und ihren Ruf zu wahren.

Natürlich werden private Zertifizierungen nicht benötigt um die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen zu belegen. Jedes private Zertifizierungssystem für den Agrar- und Lebensmittelsektor muss freiwillig bleiben. Wenn Marktteilnehmer zur Erleichterung der Geschäfte mit anderen Akteuren in der Lebensmittelkette auf eine Zertifizierung in Bezug auf die Einhaltung grundlegender Anforderungen zurückgreifen, sollte es klar sein, dass diese Vorgehensweise nicht zur Unterscheidung der Erzeugnisse auf dem Markt verwendet werden kann.

Zertifizierungssysteme können von Vorteil sein:

- für zwischengeschaltete Akteure in der Lebensmittelkette, indem sie die Einhaltung von Normen gewährleisten und dem Unternehmen somit in Bezug auf das Erzeugnis und die Kennzeichnung Haftungsschutz bieten und seinen Ruf schützen;
- für Erzeuger, indem sie ihnen den Marktzugang erleichtern, den Marktanteil vergrößern und höhere Margen für zertifizierte Erzeugnisse ermöglichen; möglicherweise steigern sie auch die Effizienz und senken die Transaktionskosten; und
- für Verbraucher, indem sie ihnen verlässliche und vertrauenswürdige Informationen zu den Eigenschaften des Erzeugnisses und des Herstellungsverfahrens liefern.

Einige Interessengruppen wenden ein, dass Zertifizierungssysteme Nachteile haben können:

- Gefahren für den Binnenmarkt⁽⁴⁾;
- Fragen in Bezug auf die Transparenz von Systemanforderungen und die Glaubwürdigkeit der Angaben, insbesondere bei Systemen, die die Erfüllung von Grundanforderungen zertifizieren;
- Möglichkeit der Irreführung der Verbraucher;
- Kosten und Belastungen für Landwirte, insbesondere wenn diese sich mehreren Systemen anschließen müssen, um den Forderungen ihrer Abnehmer gerecht zu werden;

⁽¹⁾ Von Areté für GD AGRI durchgeführte Studie; siehe http://ec.europa.eu/agriculture/quality/index_de.htm

⁽²⁾ Zum Beispiel Tierschutz, ökologische Nachhaltigkeit, fairer Handel.

⁽³⁾ ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.

⁽⁴⁾ In ihrer Mitteilung „Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“ (KOM(2009) 591) hat die Kommission ihre Absicht erklärt, ausgewählte Umweltstandards und Systeme im Bereich der Herkunftsangaben, die den grenzüberschreitenden Handel behindern können, zu überprüfen.

- Risiko des Marktausschlusses von Erzeugern, die sich nicht an den grundlegenden Zertifizierungssystemen beteiligen; und
- Auswirkungen auf den internationalen Handel, insbesondere mit Entwicklungsländern ⁽¹⁾.

Die Kommission hat festgestellt, dass das Problem der Irreführung der Verbraucher aufgrund unterschiedlicher Systeme mit ähnlichen Zielen von privaten Initiativen ⁽²⁾ aufgegriffen wird, die auf die Schaffung eines „Verhaltenskodex“ für private, Normen festlegende Organisationen hauptsächlich im Sozial- und Umweltbereich abzielen. Darüber hinaus haben einige Vertreter bestehender Systeme bereits Schritte zur Angleichung der Anforderungen an ähnliche Systeme eingeleitet und einige bestehende Zertifizierungssysteme (hauptsächlich im B2B-Bereich) sind aus einem Prozess der Harmonisierung verschiedener einzelner Normen hervorgegangen.

1.1 Systemarten

Es gibt eine große Vielfalt von Systemen was ihre Reichweite, ihre Ziele, ihre Struktur und ihre Funktionsweisen angeht. Wie bereits erwähnt, ist ein wichtiger Punkt zur Unterscheidung der Systeme der, ob die Systeme auf einem Verfahren zur Bescheinigung durch eine dritte Partei basieren oder nicht, was zu ihrer Unterteilung in Eigenerklärungssysteme einerseits und Zertifizierungssysteme andererseits führt. Zertifizierungssysteme können

weiter danach unterschieden werden, ob sie auf der Ebene von Unternehmen zu Unternehmen (B2B) zur Anwendung kommen oder ob sie auf die Bereitstellung von Informationen von der Unternehmenskette an den Verbraucher (B2C) abzielen.

Ein weiteres wichtiges Unterscheidungskriterium bezieht sich darauf, ob das System Erzeugnisse und Verfahren bewertet (hauptsächlich B2C), oder ob Verwaltungssysteme bewertet werden (hauptsächlich B2B). Was die festgelegten Anforderungen angeht, können Systeme die Einhaltung von Vorschriften, die von Regierungsstellen festgelegt wurden (Grundanforderungen), bescheinigen, oder sie können Kriterien hinzufügen, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen (über die Grundanforderungen hinaus). Die beiden sind nicht immer leicht zu unterscheiden: Einerseits kombinieren die Systeme häufig Grundanforderungen in manchen Bereichen mit höheren Anforderungen in anderen Bereichen; andererseits machen es bestimmte Grundanforderungen insbesondere im Bereich Umwelt und Landwirtschaft erforderlich, dass die Marktteilnehmer gute und bewährte Praktiken anwenden und ein Werturteil zur erforderlichen Sorgfalt fällen, sodass sich die konkret zu ergreifenden Maßnahmen je nach Akteuren und Mitgliedstaaten unterscheiden können. In der Tat greifen die Marktteilnehmer auf die technischen Anforderungen einiger Zertifizierungssysteme zurück, um diese allgemeinen Verpflichtungen auszulegen und zu konkretisieren.

Diese Einteilung ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Einteilung der Systeme

Art der Bescheinigung:	Eigenerklärung	Zertifizierung (Bescheinigung durch eine dritte Partei)	
Zielgruppe:	B2C	B2C	B2B
Gegenstand der Anforderungen:	Erzeugnisse und Verfahren	hauptsächlich Erzeugnisse (inkl. Dienstleistungen) und Verfahren	hauptsächlich Verwaltungssysteme
Inhalt der Anforderungen:	hauptsächlich über die Grundanforderungen hinausgehend	hauptsächlich über die Grundanforderungen hinausgehend	Grundanforderungen und darüber hinausgehend

Bei den Leitlinien wird der Schwerpunkt auf den rechts in der Tabelle stehenden Zertifizierungssystemen liegen.

1.2 Zweck der Leitlinien

In ihrer Mitteilung über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse ⁽³⁾ erklärte die Kommission, dass angesichts der Entwicklungen und Initiativen im Privatsektor rechtliche Maßnahmen zur Behebung möglicher Nachteile der Zertifizierungssysteme derzeit nicht erforderlich sind ⁽⁴⁾. Stattdessen hat sich die Kommission auf Grundlage der Bemerkungen von Interessengruppen

dazu verpflichtet, im Einvernehmen mit der offiziellen Beratungsgruppe für Qualität ⁽⁵⁾ Leitlinien für Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel auszuarbeiten.

Diese Leitlinien enthalten einen Überblick über den bestehenden Rechtsrahmen und sollen dazu beitragen, die Transparenz, Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der freiwilligen Zertifizierungssysteme zu verbessern und zu gewährleisten, dass diese nicht im Widerspruch zu gesetzlichen Anforderungen stehen. Sie heben bewährte Verfahren bei der Funktionsweise dieser Systeme hervor und stellen damit einen Leitfaden dar, wie

- eine Irreführung von Verbrauchern vermieden und die Transparenz und Klarheit der Anforderungen der Systeme gesteigert werden können;

⁽¹⁾ Die Frage der „privaten Standards“ wurde im SPS-Ausschuss der WTO erörtert.

⁽²⁾ Z. B. ISEAL Alliance (<http://www.isealliance.org>).

⁽³⁾ KOM(2009) 234.

⁽⁴⁾ Diese Schlussfolgerung basierte auf einer sorgfältigen Folgenabschätzung, bei der verschiedene Optionen für das weitere Vorgehen geprüft wurden (siehe „Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel“; http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_d_en.pdf).

⁽⁵⁾ Beratungsgruppe „Qualität der Agrarerzeugung“, die gemäß dem Beschluss der Kommission 2004/391/EG eingerichtet wurde; ABl. L 120 vom 24.4.2004, S. 50.

- Verwaltungsaufwand und finanzielle Belastungen für Landwirte und Erzeuger, einschließlich der Landwirte und Erzeuger in Entwicklungsländern, verringert werden können; und
- die Einhaltung der EU-Binnenmarktvorschriften und der Zertifizierungsgrundsätze gewährleistet werden kann.

Die Leitlinien richten sich vorrangig an die Entwickler von Systemen und an die Marktteilnehmer.

Die Verwendung der Leitlinien ist freiwillig. Die Einhaltung dieser Leitlinien bedeutet nicht, dass die Kommission die von diesen Systemen gestellten Anforderungen bestätigt. Die Leitlinien genießen keinen rechtlichen Status in der EU und bewirken keine Änderung von in EU-Vorschriften festgelegten Anforderungen.

Die Leitlinien sollten nicht als rechtliche Auslegung der EU-Rechtsvorschriften angesehen werden, dass diese Auslegungen in die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union fallen.

2. GELTUNGSBEREICH UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

2.1 Geltungsbereich

Die Leitlinien gelten für freiwillige Systeme zur Zertifizierung von

- landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ob für den menschlichen Verzehr bestimmt oder nicht (einschließlich Futtermittel);
- Lebensmittel, die unter Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 fallen, und
- Verfahren und Managementsysteme in Verbindung mit der Erzeugung und Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln.

Die Leitlinien gelten nicht für offizielle Kontrollen, die von Behörden durchgeführt werden.

2.2 Begriffsbestimmungen⁽¹⁾

1. Festgelegte Anforderung: Erfordernis oder Erwartung, das oder die niedergelegt ist.

⁽¹⁾ Basierend auf EN ISO/IEC 17000 Konformitätsbewertung — Begriffe und allgemeine Grundlagen.

2. Konformitätsbewertung: Darlegung, dass festgelegte Anforderungen bezogen auf ein Produkt, einen Prozess, ein System, eine Person oder eine Stelle erfüllt sind.

3. Bewerten: Verifizierung, ob die Auswahl- und Ermittlungstätigkeiten und deren Ergebnisse hinsichtlich der Erfüllung der festgelegten Anforderungen geeignet, angemessen und wirksam sind.

4. Bestätigen: Erstellen einer Konformitätsaussage, dass die Erfüllung festgelegter Anforderungen auf der Grundlage einer Entscheidung, die dem Bewerten folgt, dargelegt wurde.

5. Erklärung: Bestätigung durch den Anbieter. Für die Zwecke dieser Leitlinien wird der Begriff „Eigenerklärungssysteme“ für kollektive Systeme und Kennzeichnungsangaben verwendet, die nicht zertifiziert sind und auf der Eigenerklärung des Erzeugers beruhen.

6. Zertifizierung: Bestätigung durch eine dritte Seite bezogen auf Produkte, Prozesse, Systeme oder Personen.

7. Akkreditierung: Bestätigung durch eine dritte Seite, dass eine Stelle fähig ist, bestimmte Konformitätsbewertungsaufgaben durchzuführen. In der EU⁽²⁾ bezeichnet Akkreditierung eine Bestätigung durch eine nationale Akkreditierungsstelle, dass eine Konformitätsbewertungsstelle die in harmonisierten Normen festgelegten Anforderungen und, gegebenenfalls, zusätzliche Anforderungen, einschließlich solcher in relevanten sektoralen Akkreditierungssystemen, erfüllt, um eine spezielle Konformitätsbewertungstätigkeit durchzuführen.

8. Inspektion: Untersuchung der Entwicklung eines Produktes, eines Produktes selbst, Prozesses oder einer Anlage und Ermittlung seiner/ihrer Konformität mit spezifischen Anforderungen oder, auf der Grundlage einer sachverständigen Beurteilung, mit allgemeinen Anforderungen.

9. Audit: systematischer, unabhängiger, dokumentierter Prozess zur Erlangung von Aufzeichnungen, Darlegungen von Fakten oder anderen relevanten Informationen und deren objektiver Begutachtung, um zu ermitteln, inwieweit festgelegte Anforderungen erfüllt sind.

3. BESTEHENDE RECHTSVORSCHRIFTEN AUF EU-EBENE

3.1 Regelungen in Bezug auf die Funktionsweise von Systemen

In der EU verwendete Zertifizierungssysteme unterliegen folgenden grundlegenden EU-Vorschriften:

⁽²⁾ Artikel 2 Nummer 10 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten; ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30.

- Vorschriften über den Binnenmarkt. Für die Anbieter von Zertifizierungsdiensten gelten die Niederlassungsfreiheit und der freie Dienstleistungsverkehr, die in den Artikeln 49 und 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert sind, und die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie über Dienstleistungen⁽¹⁾. Sie dürfen keinen ungerechtfertigten Beschränkungen ausgesetzt sein, wenn sie sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen. Gleichermaßen dürfen sie keinen ungerechtfertigten Beschränkungen ausgesetzt sein, wenn sie die Dienstleistungen grenzübergreifend erbringen. Zertifizierungssysteme dürfen auch nicht zu faktischen Schranken für den Warenhandel im Binnenmarkt führen.
- Vorschriften über die staatliche Beteiligung an Systemen. Von öffentlichen Einrichtungen wie regionalen oder nationalen Behörden unterstützte Zertifizierungssysteme dürfen nicht zu Einschränkungen basierend auf der nationalen Herkunft der Erzeuger führen oder den Binnenmarkt in anderer Weise behindern. Alle im Sinne von Artikel 107 des AEUV von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen für Zertifizierungssysteme müssen den Vorschriften über staatliche Beihilfen entsprechen.
- Wettbewerbsvorschriften. Zertifizierungssysteme dürfen nicht zu wettbewerbsfeindlichem Verhalten führen, insbesondere unter anderem nicht
 - zu horizontalen oder vertikalen Vereinbarungen, die den Wettbewerb beschränken;
 - zum Ausschluss von Konkurrenzunternehmen durch ein oder mehrere Unternehmen mit erheblichem Markteinfluss (wie die Verhinderung des Zugangs von konkurrierenden Käufern zu Versorgungsgütern und/oder des Zugangs von konkurrierenden Lieferanten zu Vertriebskanälen);
 - zur Verhinderung des Zugangs zum Zertifizierungssystem durch Marktteilnehmer, die den betreffenden Voraussetzungen entsprechen;
 - zur Hinderung der Teilnehmer an dem System oder anderer Dritter an der Entwicklung, Erzeugung und Vermarktung alternativer Erzeugnisse, die den in durch das System festgelegten Spezifikationen nicht entsprechen.
- Verbraucherinformation und Kennzeichnungspflichten.⁽²⁾ Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie Werbung für sie dürfen nicht dazu führen, dass ein Käufer in erheblichem Maße irreführt wird, und zwar insbesondere nicht
 - über die Eigenschaften des Lebensmittels, insbesondere über Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung,

Menge, Haltbarkeit, Ursprung oder Herkunft und Herstellungs- oder Erzeugungsmethode;

- durch Angabe von Wirkungen oder Eigenschaften, die das Lebensmittel nicht besitzt;
- indem der Eindruck erweckt wird, dass das Lebensmittel besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel diese Eigenschaften besitzen.

Systeme, die nur die Einhaltung von Vorschriften bescheinigen, dürfen nicht dazu führen, dass der Eindruck entsteht, die zertifizierten Erzeugnisse hätten besondere Eigenschaften, die sich von denen ähnlicher Erzeugnisse unterscheiden. Außerdem dürfen die Systeme andere Erzeugnisse oder die Zuverlässigkeit offizieller Kontrollen auch nicht herabsetzen.

Nach der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken⁽³⁾ dürfen die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung für sie die Verbraucher nicht irreführen.

- Die EU berücksichtigt bei der Aufnahme eines Konformitätsbewertungsverfahrens in eine Rechtsvorschrift ihre internationalen Verpflichtungen, insbesondere die im WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse festgehaltenen Bestimmungen.

3.2 Vorschriften in Bezug auf den Inhalt der Systeme

Zudem gibt es spezifische Rechtsvorschriften, die sich auf viele durch die Anforderungen der Zertifizierungssysteme abgedeckte Bereiche beziehen (z. B. gesetzliche Vorgaben zur Lebensmittelsicherheit und Hygiene⁽⁴⁾, ökologische Landwirtschaft, Tierschutz, Umweltschutz, Vermarktungsnormen für bestimmte Erzeugnisse).

In Bereichen, in denen es einschlägige Normen und Vorschriften gibt, müssen die Angaben ihnen Rechnung tragen, mit ihnen im Einklang stehen und in den Spezifikationen auf sie Bezug nehmen (z. B. wenn angegeben wird, dass ein Erzeugnis aus ökologischem Landbau stammt, muss die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen⁽⁵⁾ zugrunde liegen, bei Angaben zu Ernährung und Gesundheit die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006⁽⁶⁾, und die wissenschaftliche Bewertung durch die EFSA ist erforderlich).

⁽¹⁾ Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt; ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

⁽²⁾ Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2000/13/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür; ABl. L 109 vom 6.5.2000, S. 29.

⁽³⁾ Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr, ABl. L 149 vom 11.6.2005, S. 22 und Anleitungen zu ihrer Umsetzung; SEK(2009) 1666.

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 852/2004 vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene; Verordnung (EG) Nr. 853/2004 vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs und Verordnung (EG) Nr. 854/2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 1.

⁽⁵⁾ ABl. L 189 vom 20.7.2007, S. 1.

⁽⁶⁾ ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 9.

In Bezug auf Lebensmittelsicherheit und Hygiene gilt insbesondere Folgendes:

- Systeme dürfen geltende Normen und/oder Anforderungen weder beeinträchtigen noch darauf abzielen, sie zu ersetzen. Sie dürfen auch nicht darauf abzielen, offizielle Kontrollen zu ersetzen, die die zuständigen Behörden durchführen, um die Einhaltung der amtlicher Normen und Anforderungen zu überprüfen.
- Für Erzeugnisse, die im Rahmen von Systemen mit über die rechtlichen Anforderungen hinausgehenden Sicherheits- und Hygienestandards in Verkehr gebracht werden, darf nicht so geworben werden, dass die Sicherheit anderer Erzeugnisse auf dem Markt oder die Zuverlässigkeit offizieller Kontrollen - auch nur ansatzweise - herabgesetzt wird.

3.3 Vorschriften zur Konformitätsbewertung, Zertifizierung und Akkreditierung

Mit der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 wurden Vorschriften zur Organisation und Durchführung der Akkreditierung von Stellen festgelegt, die im reglementierten Bereich Konformitätsbewertungstätigkeiten durchführen. Diese Verordnung sieht zwar nicht vor, dass Konformitätsbewertungsstellen akkreditiert werden müssen, doch dieses Erfordernis ist in anderen EU-Rechtsvorschriften enthalten⁽¹⁾.

Zudem sind die international anerkannten Vorschriften für den Betrieb von Produkt-/Verfahrens- oder System-Zertifizierungssystemen im ISO-Leitfaden 65 (EN 45011) der Internationalen Organisation für Normung (ISO) bzw. in ISO 17021 festgehalten. Während es sich bei Produkt-/Verfahrens- oder System-Zertifizierungssystemen um freiwillige Initiativen handelt, müssen Zertifizierungsstellen nach EN 45011/ISO 65 oder ISO 17021 akkreditiert sein, um Produkt-/Verfahrens- oder Systembescheinigungen im Rahmen einer Akkreditierung auszustellen.

Obiges gilt jedoch unbeschadet aller geltenden Vorschriften des EU-Lebensmittelrechts, einschließlich der allgemeinen Ziele gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002:

„Das Lebensmittelrecht verfolgt eines oder mehrere der allgemeinen Ziele eines hohen Maßes an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen, des Schutzes der Verbraucherinteressen, einschließlich lauterer Handelsgepflogenheiten im Lebensmittelhandel, gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Schutzes der Tiergesundheit, des Tierschutzes, des Pflanzenschutzes und der Umwelt.“

In diesem Rahmen enthält die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit

⁽¹⁾ In Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel heißt es z. B.: „Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Produktzertifizierungsstellen erfüllen die Voraussetzungen der Europäischen Norm EN 45011 oder des ISO-Leitfadens 65 (Allgemeine Kriterien für Produktzertifizierungsstellen) und werden ab dem 1. Mai 2010 nach diesen Normen akkreditiert.“

und Tierschutz⁽²⁾ bestimmte Vorschriften zur Übertragung amtlicher Kontrollaufgaben von den zuständigen Behörden auf unabhängige dritte Parteien (einschließlich Akkreditierungs- und Berichtspflichten).

Die Garantien, welche die amtlichen Kontrolltätigkeiten bieten, sind die Grundlage, auf welcher spezifische Zertifizierungssysteme auf freiwilliger Basis zum Einsatz kommen können, wobei zu berücksichtigen ist, dass jeder Verstoß dem Lebensmittelrecht unterliegt. Die Bewertung der Einhaltung der Grundanforderungen durch Zertifizierungssysteme entbindet die amtlichen Kontrollbehörden nicht von ihrer Verantwortung.

4. EMPFEHLUNGEN IN BEZUG AUF DIE TEILNAHME AN SYSTEMEN UND IHRE ENTWICKLUNG

1. Die Systeme sollten nach transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien allen Teilnehmern offenstehen, die gewillt und in der Lage sind, die Spezifikationen zu erfüllen.
2. Die Systeme sollten über eine Aufsichtsstruktur verfügen, die es allen betroffenen Interessengruppen in der Lebensmittelkette (Landwirten und ihren Organisationen⁽³⁾, den Agrar- und Lebensmittelhändlern, der Lebensmittelindustrie, den Großhändlern, den Einzelhändlern und gegebenenfalls den Verbrauchern) erlaubt, bei der Entwicklung des Systems und der Entscheidungsfindung in repräsentativer und ausgewogener Weise mitzuwirken. Die Mechanismen für eine Beteiligung der Interessengruppen und die beteiligten Organisationen sollten dokumentiert werden und öffentlich zugänglich sein.
3. Die Verwalter von Systemen, die in verschiedenen Ländern und Regionen betrieben werden, sollten die Beteiligung aller betroffenen Interessengruppen aus diesen Regionen an der Entwicklung des Systems erleichtern.
4. Die Anforderungen des Systems sollten von fachspezifischen Sachverständigenausschüssen entwickelt und einer breiten Gruppe von Interessenvertretern zur Stellungnahme vorgelegt werden.
5. Die Verwalter von Systemen sollten die Beteiligung der betroffenen Interessengruppen an der Entwicklung von Inspektionskriterien und Checklisten sowie an der Gestaltung und Festlegung von Schwellenwerten für Sanktionen gewährleisten.
6. Die Verwalter von Systemen sollten einen Ansatz zur fortlaufenden Weiterentwicklung verfolgen, der Feedbackmechanismen zur regelmäßigen, partizipatorischen Überprüfung der Regelungen und Anforderungen enthält. Insbesondere sollten die Teilnehmer der Systeme an der künftigen Entwicklung des Systems beteiligt werden.

⁽²⁾ ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1.

⁽³⁾ Z. B. Genossenschaften.

7. Damit den Teilnehmern der Systeme keine unnötige Anpassungskosten entstehen, dürfen Änderungen an den Anforderungen des Systems nur vorgenommen werden, wenn sie gerechtfertigt sind. Die Teilnehmer der Systeme müssen in geeigneter Form über alle Änderungen an den Anforderungen des Systems unterrichtet werden.
8. Die Systeme sollten in allen mit dem System im Zusammenhang stehenden Unterlagen (einschließlich auf einer Website) Kontaktinformationen zur Verfügung stellen und ein Verfahren zum Erhalt und zur Beantwortung von Anmerkungen zum System einführen.

5. EMPFEHLUNGEN IN BEZUG AUF DIE ANFORDERUNGEN DER SYSTEME UND DIE ENTSPRECHENDEN ANGABEN

5.1 Klarheit und Transparenz der Anforderungen der Systeme und der gemachten Angaben

1. Die Systeme sollten die sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und/oder rechtlichen Ziele klar darlegen.
2. Angaben und Anforderungen sollten in klarem Zusammenhang mit den Zielen des Systems stehen.
3. Es sollte klar festgelegt sein, für welche Erzeugnisse und/oder Verfahren das System gilt.
4. Die Systemspezifikationen ⁽¹⁾, einschließlich einer öffentlich zugänglichen Zusammenfassung, sollten frei verfügbar sein (z. B. auf einer Website).
5. Systeme, die in verschiedenen Ländern betrieben werden, sollten Übersetzungen der Spezifikationen bereitstellen, wenn eine entsprechend begründete Anfrage von potenziellen Teilnehmern oder Zertifizierungsstellen eingeht.
6. Die Systemspezifikationen sollten klar, hinreichend ausführlich und leicht verständlich sein.
7. Systeme, die Logos oder Kennzeichnungen verwenden, sollten entweder auf der Produktverpackung oder an der Verkaufsstelle Informationen darüber bereitstellen, wo die Verbraucher weitere Einzelheiten zum System finden können, wie beispielsweise eine Internet-Adresse.
8. Die Systeme sollten klar (z. B. auf ihrer Website) angeben, dass sie einer Zertifizierung durch eine unabhängige Stelle bedürfen, und Kontaktinformationen der Zertifizierungsstellen bereitstellen, die diese Dienste anbieten.

⁽¹⁾ Ausnahmen können erforderlich sein, wenn die Systemspezifikationen auf Normen beruhen, die nicht frei verfügbar sind (z. B. ISO- und EN-Normen).

5.2 Evidenzbasis für Angaben und Anforderungen des Systems

1. Alle Angaben sollten auf objektiven und überprüfbaren Belegen und wissenschaftlich fundierten Unterlagen basieren. Diese Unterlagen sollten frei zugänglich sein, z. B. auf einer Website ⁽²⁾.
2. Systeme, die in verschiedenen Ländern und Regionen betrieben werden, sollten ihre Anforderungen den entsprechenden lokalen agroökologischen, sozioökonomischen und rechtlichen Bedingungen und landwirtschaftlichen Praktiken anpassen, dabei aber in unterschiedlichen Kontexten einheitliche Ergebnisse gewährleisten.
3. Die Systeme sollten (z. B. auf einer Website) klar darlegen, ob, an welcher Stelle und in welchem Umfang ihre Spezifikationen über die einschlägigen gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, und zwar gegebenenfalls auch, was die Bereiche Berichterstattung und Inspektion betrifft.

6. EMPFEHLUNGEN IN BEZUG AUF DIE ZERTIFIZIERUNG UND INSPEKTIONEN

6.1 Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Zertifizierung

1. Die Einhaltung von Anforderungen des Systems sollte von einer unabhängigen Stelle zertifiziert werden, die akkreditiert wurde durch
 - die nationale Akkreditierungsstelle, die von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 in Übereinstimmung mit den einschlägigen europäischen oder internationalen Normen und Leitfäden über allgemeine Kriterien für Produktzertifizierungsstellen bestimmt wurde, oder
 - eine Akkreditierungsstelle, die Unterzeichner der multilateralen Vereinbarung (MLA) über die Anerkennung von Produktzertifizierungen des Internationalen Akkreditierungsforums (IAF) ist.
2. Die Systeme sollten für Zertifizierungen durch jede berechnete und akkreditierte Zertifizierungsstelle offen sein, ohne dass geografische Beschränkungen verhängt werden.

6.2 Inspektionen

Generell gilt, dass die Inspektion wirksam, klar und transparent sein sollte, auf dokumentierten Verfahren basieren und sich auf überprüfbare Kriterien beziehen sollte, die den vom Zertifizierungssystem gemachten Angaben zugrunde liegen. Bei unbefriedigenden Inspektionsergebnissen sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

1. Bei den Teilnehmern der Systeme sollten regelmäßige Inspektionen durchgeführt werden. Es sollte klare und dokumentierte Verfahren für die Inspektionen geben, einschließlich der Häufigkeit, Probenahme und Laboruntersuchungen/Analysen von Parametern, die mit dem Geltungsbereich des Zertifizierungssystems im Zusammenhang stehen.

⁽²⁾ Bei vertraulichen und/oder unternehmenseigenen Informationen sollte eine Ausnahme gemacht werden, worauf klar hingewiesen werden sollte.

2. Bei der Häufigkeit der Inspektionen sollten vorherige Inspektionsergebnisse, die mit dem Erzeugnis, dem Verfahren oder Verwaltungssystem verbundenen Risiken sowie das Bestehen interner Kontrollen in kollektiven Erzeugerorganisationen, die Inspektionen durch dritte Parteien ergänzen können, berücksichtigt werden. Die Systemaufsicht sollte für alle Teilnehmer des Systems eine Mindesthäufigkeit der Inspektionen festlegen.
3. Die Inspektionsergebnisse sollten systematisch bewertet werden.
4. Inspektionen sollten generell unangekündigt bzw. mit kurzfristiger Ankündigung (z. B. 48 Stunden) stattfinden.
5. Inspektionen und Audits sollten auf öffentlich verfügbaren Leitlinien, Checklisten und Plänen beruhen. Die Inspektionskriterien sollten in enger Verbindung zu den Anforderungen des Systems und den entsprechenden Angaben stehen.
6. Es sollte klare, dokumentierte und wirksam umgesetzte Verfahren zum Umgang mit Verstößen geben. Es sollten KO-Kriterien festgelegt werden, die dazu führen können, dass
 - die Bescheinigung nicht ausgestellt oder entzogen wird,
 - die Mitgliedschaft entzogen wird oder
 - dem zuständigen offiziellen Aufsichtsorgan Bericht erstattet wird.

Diese KO-Kriterien sollten mindestens die Nichterfüllung grundlegender gesetzlicher Anforderungen in dem Bereich umfassen, für den die Bescheinigung gilt. Fälle der Nichteinhaltung mit negativen Auswirkungen für den Gesundheitsschutz sollten gemäß den gesetzlichen Bestimmungen den zuständigen Behörden gemeldet werden.
7. Inspektionen sollten sich auf die Analyse der überprüfbaren Kriterien konzentrieren, die den vom Zertifizierungssystem gemachten Angaben zugrunde liegen.

6.3 Kosten

1. Systemverwalter sollten die Mitgliedsgebühren (falls anfallend) öffentlich machen und ihre Zertifizierungsstellen anhalten, die Kosten der Zertifizierung und Inspektion für die verschiedenen Arten von Teilnehmern am System zu veröffentlichen.
2. Mögliche Unterschiede bei den Gebühren, die unterschiedlichen Teilnehmern am System berechnet werden, sollten gerechtfertigt und angemessen sein. Sie sollten nicht dazu dienen, bestimmte Gruppen potenzieller Teilnehmer, z. B. aus anderen Ländern, davon abzuhalten, dem betreffenden System beizutreten.

3. Alle Kosteneinsparungen, die sich aus gegenseitiger Anerkennung und durch Benchmarking ergeben, sollten an die den Inspektionen und Kontrollen unterliegenden Marktteilnehmer weitergegeben werden.

6.4 Qualifikation von Kontrolleuren/Inspektoren

Generell gilt, dass Kontrolleure/Inspektoren unparteiisch, qualifiziert und fachkundig sein sollten.

Kontrolleure, welche die Zertifizierungskontrollen durchführen, sollten über die entsprechenden Kenntnisse in dem spezifischen Bereich verfügen und für Zertifizierungsstellen arbeiten, die nach den einschlägigen europäischen oder internationalen Normen und Leitlinien für Produktzertifizierungssysteme und für Zertifizierungsregelungen für Verwaltungssysteme akkreditiert sind. Die erforderlichen Fähigkeiten der Kontrolleure sollten in den Systemspezifikationen beschrieben sein.

6.5 Bestimmungen für Kleinerzeuger

Die Systeme sollten Bestimmungen enthalten, die eine Teilnahme von Kleinerzeugern (insbesondere aus Entwicklungsländern, falls zutreffend) am System ermöglichen und fördern.

7. EMPFEHLUNGEN IN BEZUG AUF GEGENSEITIGE ANERKENNUNG UND BENCHMARKING/ÜBERSCHNEIDUNG MIT ANDEREN SYSTEMEN

1. Wenn Systeme in einen neuen Bereich vordringen und/oder ihren Geltungsbereich ausweiten, sollte begründet werden, warum das System erforderlich sind. Systemverwalter sollten wenn möglich (z. B. auf ihrer Website) explizit auf andere einschlägige Systeme verweisen, die auf demselben Sektor, im selben Politikbereich und im selben geografischen Raum zur Anwendung kommen, und darlegen, wo die Ansätze zusammenlaufen und übereinstimmen. Sie sollten aktiv Möglichkeiten für eine gegenseitige Anerkennung von Teilen oder den gesamten Anforderungen des Systems prüfen.
2. In Bereichen, in denen festgestellt wurde, dass sich Systeme teilweise oder vollständig mit den Anforderungen anderer Systeme decken, sollten die Systeme eine Anerkennung oder eine teilweise oder vollständige Annahme von Inspektionen und Audits, die bereits gemäß diesen Systemen durchgeführt wurden, beinhalten (damit dieselben Anforderungen nicht ein weiteres Mal kontrolliert zu werden brauchen).
3. Kann eine gegenseitige Anerkennung nicht erreicht werden, sollten die Systemverwalter kombinierte Audits basierend auf kombinierten Audit-Checklisten (d. h. eine kombinierte Checkliste und ein kombiniertes Audit für zwei oder mehrere verschiedene Systeme) anstreben.
4. Verwalter von Systemen, die sich in ihren Anforderungen überschneiden, sollten soweit wie praktisch und rechtlich möglich ebenfalls ihre Auditprotokolle und Dokumentationsanforderungen harmonisieren.