



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 4.7.2007
SEK(2007) 894

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zu dem

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

**über die gemeinsame Marktorganisation für Wein
und zur Änderung bestimmter Verordnungen**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2007) 372 endgültig}
{SEK(2007) 893}

1. PROBLEMSTELLUNG

In der Analyse der Folgenabschätzung¹ zu ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit im europäischen Weinsektor“² hat die Kommission auf die hohe Bedeutung der Weinwirtschaft in der EU hingewiesen, sowohl hinsichtlich ihres Gewichts auf dem Weltmarkt als auch wegen ihrer wichtigen Rolle in der Agrarerzeugung und der ländlichen Wirtschaft der weinerzeugenden Mitgliedstaaten und Regionen. Trotz des weltweiten Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit eines großen Teils der europäischen Weinerzeugung ist der Sektor jedoch zunehmend mit verschiedenen Problemen konfrontiert:

1. **stetiger Rückgang des Verbrauchs** seit mehreren Jahrzehnten infolge grundlegender Änderungen im Lebensstil und in den Konsumgewohnheiten der Bevölkerung,
2. **Wettbewerbsverluste** gegenüber Weinimporten aus Drittländern,
3. **längerfristig nicht tragbares Ungleichgewicht** auf dem Weinmarkt der EU,
4. **Komplexität des rechtlichen Rahmens** der Weinpolitik,
5. **unzulängliche Berücksichtigung von Umweltbelangen.**

In dieser Hinsicht sind viele Instrumente der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) offenbar nicht effizient genug bei der Verwirklichung ihrer Ziele:

- das **Neuanpflanzungsverbot** konnte die Produktion nicht vollständig unter Kontrolle bringen;
- die **Rodungsregelung** wird kaum mehr in Anspruch genommen;
- **Destillationsmaßnahmen und andere Marktinstrumente** fördern die Überproduktion und beeinträchtigen das Marktgleichgewicht;
- verschiedene Bestimmungen der GMO verursachen einen **hohen Verwaltungsaufwand**;
- einige Bestimmungen (z. B. über **Weinbereitungsverfahren** und **Etikettierung**) behindern die Produktivität und hemmen die Entwicklung neuer Produktions- und Vertriebstechniken. Die **Etikettierungsvorschriften** sind zu komplex und starr und beeinträchtigen die Vermarktung von Sortenweinen, die den Sortennamen gegenüber dem geographischen Ursprung hervorhebt;
- der derzeitige **Gegensatz zwischen Tafelwein und Qualitätswein** bestimmter Anbaugebiete ist zur Förderung des Konzepts der geographischen Angaben von Wein nicht mehr geeignet;
- verschiedene marktpolitische Maßnahmen stehen in der **WTO** unter Druck.

2. ZIELE

Die Mitteilung vom Juni 2006 stellte die Weinreform in den Rahmen der generellen Reform der GAP, die 2003 begann und 2004 (Baumwolle, Hopfen, Olivenöl, Tabak) sowie 2005 (Zucker)

¹ SEK(2006) 770 vom 22.6.2006, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/fullimpact_en.pdf.

² KOM(2006) 319 vom 22.6.2006, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_en.pdf.

fortgesetzt wurde. Mit einem weiteren Legislativvorschlag der Kommission wird der andere noch nicht erfasste Sektor, Obst und Gemüse³, ebenfalls in die Reform einbezogen.

Durch die entschiedene Neuausrichtung der GAP soll der Agrarsektor zukunftsgerichteter, markt-orientierter und nachhaltiger werden. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zu den Zielen der Strategie von Lissabon⁴ und zu der Politik der nachhaltigen Entwicklung, die vom Europäischen Rat in Göteborg beschlossen wurde⁵.

Auch die neue Weinregelung soll den **Grundprinzipien der neuen GAP** entsprechen und zur Erfüllung ihrer Ziele beitragen; sie muss daher auf **Wettbewerbsfähigkeit** und **wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit** gerichtet sein.

Im Einzelnen sollte die reformierte GMO für Wein folgende Zielsetzungen verfolgen:

- besseres quantitatives und qualitatives **Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage**,
- Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit** der in Europa erzeugten Weine,
- stärkere **Orientierung am Markt**, horizontale Ausrichtung und Auflagenbindung ("cross compliance"),
- Sicherung der **Erzeugereinkommen**,
- Einbeziehung breiterer **gesellschaftlicher Anliegen**, wie Gesundheit, Verbraucherschutz und Umweltbelange,
- Wahrung der **Authentizität** und des traditionellen Charakters der **Erzeugnisse**,
- Einhaltung **internationaler Verpflichtungen**,
- **einfachere, flexiblere und effizientere Rechtsvorschriften**,
- **stärkere Subsidiarität** durch Anpassung der Maßnahmen an spezifische Gegebenheiten und Bedürfnisse, jedoch mit gemeinsamen Regeln zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen,
- **reibungslose Integration Bulgariens und Rumäniens** durch Förderung der Modernisierung und Umstrukturierung ihrer Weinwirtschaft.

3. LEGISLATIVVORSCHLAG

Der Legislativvorschlag basiert weitgehend auf der Option "grundlegende Reform" – Variante B aus der Mitteilung vom Juni 2006 und hat diese weiterentwickelt.

Gegenüber der Option "grundlegende Reform" enthält der jetzige Vorschlag folgende neue Elemente:

- **Einschränkung der Rodungsregelung** (von 400 000 auf 200 000 ha).

³ KOM(2007) 17.

⁴ KOM(2005) 24.

⁵ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16. Juni 2001.

- **Einbeziehung der Rebflächen in die Betriebsprämienregelung** (dies begründet jedoch keine neuen Betriebsprämienansprüche).
Damit wird ein wichtiger Bestandteil der GAP-Reform in den Vorschlag aufgenommen (Option 3 der Mitteilung).
- Besonderer Nachdruck auf Maßnahmen zur **Verkaufsförderung** für europäische Weine in Drittlandsmärkten mithilfe des nationalen Finanzrahmens und auf **Informationskampagnen** zum verantwortungsbewussten und gemäßigten Weinkonsum in der EU.

4. FOLGENABSCHÄTZUNG (STATUS QUO / LEGISLATIVVORSCHLAG)

4.1. Wirtschaftliche Auswirkungen im Weinsektor

4.1.1. Marktgleichgewicht

In Anbetracht der mittelfristigen Perspektiven für den Weinsektor der EU-27 wäre die **Option ohne Reform** nicht tragbar, da sie zu immer größeren Produktionsüberschüssen führen würde.

In dem von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsrahmen würde die Abschaffung marktbezogener Maßnahmen eine verstärkte Marktorientierung der Weinerzeugung und somit **langfristig die Wiederherstellung des Marktgleichgewichts** bewirken.

Kurzfristig würde der Vorschlag der Kommission durch Anreize zur Reduzierung des Produktionspotenzials, Förderung der strukturellen Anpassung des Sektors und Steigerung der Nachfrage nach EU-Wein eine **schrittweise Absorption der Weinüberschüsse** ermöglichen.

4.1.2. Preise

Bei einer **Beibehaltung des Status quo** würden die Interventionsmaßnahmen und der EU-Haushalt durch immer größere Überschüsse verstärkt unter Druck geraten. Die Marktinstrumente würden beim wirksamen Abbau der Weinbestände verstärkt auf Probleme stoßen. Wiederholte Krisen hätten einen **Preisverfall** und somit das **Absinken der Betriebseinkommen** zur Folge.

Die vorgeschlagene Reform würde **langfristig** zu einem **zufriedenstellenden Preisniveau** führen, als unmittelbare Folge der Herstellung des Marktgleichgewichts.

Allerdings wird sich die Wirtschaft auf **kurzfristige Preiseinbußen** einstellen müssen, weil die Stabilisierung der Marktlage erhebliche strukturelle Anpassungen erfordert.

Um die Auswirkung auf die Weinpreise einzuschätzen, wurden diese anhand des statistischen Verhältnisses zwischen den Preisen für Tafelwein und den Gesamtlagerbeständen extrapoliert.

Nach den Ergebnissen dieser Berechnungen hätte der **Vorschlag der Kommission** kurzfristig **weniger starke Auswirkungen auf die Preise (-7%)** als der Status quo (-11%) und würde mittelfristig eine rasche Preisstabilisierung herbeiführen.

4.1.3. Wettbewerbsfähigkeit

Der EU-Weinsektor hat gegenwärtig verglichen mit seinen Konkurrenten **einige Handikaps**:

- **kleinere Betriebseinheiten** mit höheren Produktionskosten und geringeren Erzeugungsmengen, die den Bedarf großer Handelsketten nicht decken können,
- **weniger dynamische Marketingstrategie,**
- **mehr Beschränkungen durch stärkere Regulierung.**

Diese Nachteile haben zur Erosion des Marktanteils der EU-Weine gegenüber konkurrierenden Weinen geführt, sowohl im Binnenmarkt als auch auf den Exportmärkten. Dies deutet auf einen **besorgniserregenden Wettbewerbsverlust** unseres Weinsektors hin, insbesondere im niedrigeren und mittleren Qualitätssegment.

In dieser Hinsicht brächte die **Option ohne Reform** keine Lösung der derzeitigen Probleme.

Der **Vorschlag der Kommission** würde mit folgenden Mitteln **eine angemessene Lösung der Probleme** mit sich bringen:

- verstärkte Marktorientierung,
- mehr Flexibilität bei Weinbereitungsverfahren und Etikettierungsvorschriften,
- weniger regulierungsbedingte Beschränkungen,
- Informationskampagnen und Verkaufsförderung für EU-Weine.

Vor allem die Aufhebung des **Verbots von Neuanpflanzungen ab 2014 wäre für die Wettbewerbsfähigkeit** von Vorteil, weil die effizientesten Erzeuger die Möglichkeit erhielten, die Größe ihrer Betriebe zu optimieren und somit einen optimalen Produktionsumfang zu erreichen.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zur **Anreicherung könnten jedoch einen Anstieg der Produktionskosten** für die betreffenden Erzeuger bewirken: je niedriger der Weinpreis, desto höher der Anstieg. Dieser würde bei Erzeugern, die mit subventioniertem Mostkonzentrat anreichern, höher ausfallen als bei denen, die Saccharose verwenden.

4.1.4. Wirtschaftliche Auswirkungen im Trinkalkoholsektor

Die Abschaffung der Zuschüsse zur Destillation von Trinkalkohol würde zu einem Anstieg der Produktionskosten für die Brennereien führen, die Tafelwein zu Marktpreisen kaufen müssten.

Der Kostenanstieg wird auf etwa 0,4 EUR/Liter Weinbrand (40% vol.) und 0,15 EUR/Liter mit Alkohol angereichertem Wein geschätzt. Dieser geringfügige Kostenanstieg würde vermutlich auf den Einzelhandelspreis abgewälzt.

Da der Einzelhandelspreis für eine Literflasche Weinbrand - selbst in Ländern mit den niedrigsten Verbrauchsteuern - etwa 10 Euro beträgt, wird sich der Anstieg der Produktionskosten auf den Verbraucherpreis für Weinbrand relativ mäßig (meist weniger als 5%) und bei mit Alkohol angereichertem Wein noch geringer auswirken.

Der Preisanstieg wird zu einem Rückgang des Verbrauchs von Weinalkohol führen, der auf rund 4 Mio. hl Weinäquivalent geschätzt wird.

4.2. Soziale Auswirkungen

4.2.1. Landwirtschaftliche Einkommen

Wie unter 4.1.2 ausgeführt, hätte der **längerfristige Preisverfall** aufgrund wachsender Weinüberschüsse **bei der bisherigen Regelung** eine **erhebliche Verschlechterung der Agrareinkommen** im Weinsektor zur Folge.

Der **Reformvorschlag** würde **längerfristig** zu einem **zufriedenstellenden Einkommensniveau** führen, das dem verhältnismäßig hohen Preisniveau entspricht.

Wie in der Einschätzung zu den Preisen erwähnt, werden die Weinerzeuger jedoch **sowohl beim Status quo wie beim Vorschlag der Kommission** mit **kurzfristigen Einkommensverlusten** rechnen müssen.

Die Auswirkungen der geschätzten Preisverluste auf die Einkommen wurden mithilfe von Daten aus dem Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) simuliert, basierend auf einer Reihe von „Modellbetrieben“, die für die wichtigsten Typen von Tafelweinerzeugern in verschiedenen Weinbauregionen der EU repräsentativ sind.

Nach dieser Analyse hätte der **Vorschlag der Kommission** gegenüber der bisherigen Regelung auch kurzfristig **weniger starke Auswirkungen auf die Einkommen** und würde mittelfristig eine rasche Einkommensstabilisierung bewirken.

4.2.2. Landwirtschaftliche Beschäftigung

Die Wiederbelebung des Rodungsprogramms in den ersten fünf Anwendungsjahren der Weinreform würde neben der Reduzierung der Rebflächen einen **bedeutenderen Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung** im Weinsektor als beim Szenario ohne Reform mit sich bringen.

Im Einzelnen wird damit gerechnet, dass im Jahr mit den umfangreichsten Rodungen (2009) die Beschäftigung in Weinbaubetrieben um 5,1% zurückgeht. Dieser Prozentsatz wird über die folgenden Jahre allmählich auf 3,3% sinken, was dem erwarteten Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung bei Fortführung der bisherigen Regelung entspricht.

Somit wird der **Reformvorschlag der Kommission den normalen langfristigen Trend** zur Rationalisierung von Arbeitskräften und zum **Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung leicht beschleunigen**. Dabei ist beachtenswert, dass nach der Übergangszeit der Reform (2013) die gleiche Höhe der Gesamtbeschäftigung erreicht wird wie zwei Jahre später (2015) unter Beibehaltung des Status quo.

4.2.3. Beschäftigung in der Weinwirtschaft und zugehörigen Sektoren

Die Weinerzeugung ohne Eigenproduktion der Weinbaubetriebe umgreift in der EU rund 8 600 Genossenschaftskellereien und private Weinhersteller, die zusammen etwa 76 000 Personen beschäftigen.

Mit der Wiederbelebung des Rodungsprogramms werden manche Weinbaubetriebe, die ihre Erzeugung an Kellereien liefern, ihre Tätigkeit einstellen und so zu einem plötzlichen Rückgang der Produktion bei den betroffenen Weinherstellern führen.

Der generelle Rückgang der Weinerzeugung könnte eine spürbare strukturelle Anpassung in der Weinwirtschaft mit sich bringen. Dabei würden sich Weingenossenschaften vergrößern oder zusammenschließen, um eine optimale Betriebsgröße zu erreichen. Dieser Prozess könnte zu Arbeitsplatzverlusten führen, aber auch die Rationalisierung in der Weinwirtschaft fördern, die gewisse Produktivitätsprobleme wegen geringer Betriebsgrößen gezeigt hat. Gleichzeitig könnte die erforderliche Erhöhung der Mittel für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in Weinbaugebieten die Tendenz der Weinhersteller verstärken, zur Steigerung des Mehrwerts der Produktion ihren Tätigkeitsbereich im Vermarktungssektor auszudehnen.

Mit der Weinherstellung eng verbunden ist die Weindestillation, die in Italien, Frankreich und Spanien **256 Brennereien** mit insgesamt **6 800 Beschäftigten** umfasst (für andere Mitgliedstaaten liegen keine Angaben vor).

Durch die Abschaffung der Destillationsmaßnahmen, insbesondere der Destillation von Nebenprodukten, die einen großen Anteil der Tätigkeit der Brennereien ausmacht, werden diese zweifellos unter starkem Druck geraten, und **manche werden ihren Betrieb einstellen**. Andere Brennereien werden sich **an die neue Situation anpassen können**, da ein anderes Segment ihrer Tätigkeit, die Herstellung alkoholischer Getränke, eine bedeutende Marktnachfrage verzeichnet. Erhöhte Mittel für die ländliche Entwicklung stehen zur Finanzierung von Investitionen in die Entwicklung neuer Technologien, die die Produktionskosten der Brennereien senken oder neue Absatzmöglichkeiten erschließen, oder für Umstrukturierungs- und Umstellungsmaßnahmen der schwächeren Betriebe zur Verfügung.

4.3. Auswirkungen auf die Umwelt

Die Weinerzeugung ist mit verschiedenen Umweltbelastungen verbunden (Auswirkungen auf die Böden, intensive Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, insbesondere Fungiziden, Entsorgung der Nebenprodukte der Weinerzeugung, verstärkter Einsatz von Bewässerungsmaßnahmen in bestimmten Regionen, übermäßige Spezialisierung).

Mit der Beibehaltung des **Status quo** würden auch alle diese **Umweltbelastungen andauern**.

Der Reformvorschlag hätte zahlreiche günstige Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere durch die **Einbeziehung der Rebflächen in die Betriebsprämienregelung** mit systematischer **Auflagenbindung** ("cross-compliance") der Stützungsmaßnahmen im Rahmen der GMO für Wein und **Übertragung zusätzlicher Mittel auf die zweite Säule** der GAP.

Die **verstärkten Rodungsmaßnahmen** könnten sich insgesamt positiv auf die Umwelt auswirken, weil sie im Allgemeinen mit der Reduzierung der Monokultur verbunden sind. Die Auflagenbindung im Zusammenhang mit der Stilllegungsprämie und der Betriebsprämienanspruch auf gerodeten Flächen würden den negativen Auswirkungen bei der Aufgabe von Rebflächen entgegenwirken.

Die Abschaffung aller **Destillationsmaßnahmen** kann ebenfalls mit positiven Umweltauswirkungen einhergehen, vorausgesetzt, dass die Nebenprodukte der Weinerzeugung umweltverträglich entsorgt werden.

4.4. Auswirkungen auf den Handel und die WTO-Verpflichtungen

Für den Weinsektor geht es im Zusammenhang mit der WTO vor allem um folgende Themen:

- **Binnenstützung:**
Ein Großteil der jährlichen Ausgaben im Rahmen der GMO für Wein ist als „Amber Box“ eingestuft, d. h. als diejenige Form der Förderung, die den Wettbewerb am stärksten verzerrt.
- **Ausfuhrerstattungen:**
Die WTO-Verhandlungen könnten zu einer Vereinbarung über die Abschaffung aller Exportsubventionen führen.
- **Qualitätspolitik/g.A.:**
Mit den geltenden Qualitätsbestimmungen ist es nicht möglich, unsere geografischen Angaben im Rahmen des WTO-TRIPS-Übereinkommens optimal zu schützen.
- **Etikettierungsvorschriften:**
Unsere Vorschriften werden von Drittländern als diskriminierend angesehen.

Beim **Szenario ohne Reform** blieben fast alle mit der geltenden Weinregelung verbundenen WTO-Probleme ungelöst; **viele Bestimmungen der GMO würden Angriffsflächen für die Zukunft bieten.**

Durch den **Reformvorschlag** würde die GMO für Wein **WTO-verträglicher**, wobei allerdings der Green-Box-Status nicht bei allen aus dem nationalen Finanzrahmen zu finanzierenden Maßnahmen garantiert ist.

4.5. Auswirkungen auf Weinqualität, Gesundheit und Verbraucherschutz

4.5.1. Weinqualität

Mit dem Reformvorschlag dürfte die verstärkte Marktorientierung durch die Abschaffung marktbezogener Maßnahmen **das Segment der qualitativ hochwertigeren Weine** begünstigen.

4.5.2. Gesundheit und Verbraucherschutz

Im Rahmen der bestehenden GMO für Wein hat die **Destillation von Trinkalkohol** negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung, da die Umwandlung von Wein in ein Getränk mit höherem Alkoholgehalt subventioniert wird. Diese Maßnahme ermöglicht die kostengünstigere Herstellung von Branntwein und fördert somit dessen Genuss, was im Widerspruch zur Gesundheitspolitik steht.

Von der Abschaffung der subventionierten Destillation von Trinkalkohol sowie der beabsichtigten Verringerung von Überschüssen durch bessere Marktorientierung der Produktion wären **positive Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung** zu erwarten. Daneben könnten die vorgeschlagenen Vereinfachungen in den Bereichen Qualitätspolitik, System der geografischen

Angaben und Etikettierungsvorschriften sowie die Aufklärungs- und Informationskampagnen **mehr Transparenz für den Verbraucher** herbeiführen.

4.6. Auswirkungen auf die Verwaltungseffizienz

Bei einer **Beibehaltung der bisherigen GMO** würde eine **komplexe Regelung mit wachsendem Verwaltungsaufwand für die Wirtschaft** fortgeschrieben, die deren **Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt** und **kaum Möglichkeiten für Subsidiarität** bietet.

Der **Vorschlag der Kommission** wäre mit einer **wesentlichen Vereinfachung** verbunden, weil einige komplexe Maßnahmen (Pflanzungsrechte, Destillation, private Lagerhaltung von Wein und öffentliche Lagerhaltung von Alkohol) gegebenenfalls nach einer Übergangsfrist abgeschafft würden. Er würde **ein höheres Maß an Subsidiarität** gewährleisten, weil die Einführung des nationalen Finanzrahmens den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gäbe, unter mehreren Alternativmaßnahmen auszuwählen, und die Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums in Weinbauregionen angehoben würden.

Schließlich ist der Vorschlag der Kommission weitgehend haushaltsneutral (rund **1,3 Mrd. EUR pro Jahr**). Die Gesamthöhe der Förderung des Weinsektors bleibt somit unverändert, doch die Gemeinschaftsmittel werden **besser genutzt**.