

013259/EU XXIV.GP
Eingelangt am 28/05/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.5.2009
SEK(2009) 671

ARBEITSDOKUMENT DER DIENSTSTELLEN DER KOMMISSION

**Mitteilung der Kommission zur Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse
an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{ COM(2009) 234 }
{ SEC(2009) 670 }

ARBEITSDOKUMENT DER DIENSTSTELLEN DER KOMMISSION

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse

1. POLITISCHER KONTEXT UND PROBLEMDEFINITION

Die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse soll das aus der Informationsasymmetrie zwischen Landwirten und Käufern hinsichtlich der Qualitätsmerkmale von Agrarerzeugnissen resultierende Marktversagen beheben. Der Schwerpunkt liegt auf dem Beitrag von Landwirten und Erzeugern landwirtschaftlicher Rohstoffe und Erstverarbeitungserzeugnisse (Wein, Käse, Olivenöl, Fleisch usw.).

Die EG hat unterschiedliche Instrumente zur Vermarktung von Agrarerzeugnissen entwickelt, mit denen bestimmte Produktmerkmale und landwirtschaftliche Verfahren garantiert werden:

- **Vermarktungsnormen** und Produktrichtlinien zur Produktidentität von Agrarerzeugnissen (z. B. Definition von „Trinkmilch“, „Fruchtsaft“, „Wein“ usw.), Produktklassifizierungen (Klasse, Größe usw.), Angaben zum Herkunfts- und Erzeugungsort auf dem Etikett und Definition bestimmter „vorbehaltener Angaben“ zu wertsteigernden Merkmalen und Attributen wie landwirtschaftlichen Verfahren.
- **EU-Regelungen zur Qualität von Agrarerzeugnissen.** Derzeit werden sechs Qualitätsregelungen eingesetzt – für geografische Angaben (drei Regelungen), garantiert traditionelle Spezialitäten, Erzeugnisse des ökologischen Landbaus und Erzeugnisse aus den Regionen in äußerster Randlage. Zwei weitere EU-Qualitätsregelungen zur Ausdehnung des Umweltzeichens auf Lebensmittel und einer Kennzeichnungsregelung zum Tierschutz werden derzeit ausgearbeitet.

Darüber hinaus wurden zahlreiche **private und nationale (sowie regionale) Zertifizierungsregelungen** entwickelt. Hierzu gehören etwa Regelungen zum Nachweis der Nahrungsmittelqualität (Garantien zur Einhaltung bestimmter Mindestnormen) oder Regelungen für die Qualitätszertifizierung von Nahrungsmitteln, die Erzeugnisse auf dem Markt „differenzieren“, indem sie Käufer und Verbraucher auf wertsteigernde Produktmerkmale und landwirtschaftliche Verfahren hinweisen.

Ziel dieser (EU-weiten, privaten und nationalen) Instrumente ist es, das von der **Informationsasymmetrie** herrührende grundlegende Marktproblem zu beheben, das andernfalls den Kauf und Verkauf von Erzeugnissen zu einem angemessenen Preis mit Blick auf die jeweiligen Merkmale und Verfahren behindern würde. Darüber hinaus gibt es bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bestimmte Schwierigkeiten und Probleme. **Generell** hat sich die EU-Politik ad hoc entwickelt, was eine Reihe konkreter oder potenzieller **Inkonsistenzen** zur Folge hat; des Weiteren wurden insbesondere im Umweltsektor verschiedene Initiativen in Gang gesetzt, die weitere Inkonsistenzen nach sich ziehen könnten. Durch die Vielschichtigkeit dieser Initiativen verschärfen sich das **Kohärenzproblem** und die Gefahr einer unkoordinierten Vorgehensweise bei Maßnahmen zur Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse, die wiederum zu Unsicherheit bei den betroffenen Gruppen und Verbrauchern

sowie zu weiteren politischen Inkonsistenzen führen würde. **Im Speziellen** sind die EU-Regelungen **übermäßig komplex**. Mit der Maßnahme zu geografischen Angaben wurde keine ausreichende Transparenz erzielt, und es haben sich verschiedene Fragen hauptsächlich technischer Natur ergeben. Die Maßnahme zu traditionellen Spezialitäten konnte die Erwartungen nicht erfüllen, und die Vermarktungsnormen sind komplex und zu rigide gefasst. Im privaten und nationalen Sektor hat die explosionsartige Zunahme unterschiedlichster Zertifizierungsregelungen zu Unsicherheit bei den Verbrauchern und Zweifeln am ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts geführt. Das *Ad-hoc*-Vorgehen bei der Kennzeichnung des Erzeugungsorts schließlich hat zu einer Zersplitterung geführt, sodass beispielsweise der Erzeugungsort bei Rindfleisch angegeben werden muss, nicht aber bei Schweinefleisch, oder bei Honig, nicht aber bei Milchprodukten.

2. ZIELE

Das **allgemeine Ziel** der Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse ist es, Landwirten und Erzeugern zu ermöglichen, die Erwartungen der Verbraucher hinsichtlich bestimmter Produktmerkmale und landwirtschaftlicher Verfahren zu erfüllen und diese wirksam zu vermitteln. Dabei soll gewährleistet werden, dass

- Landwirte und Erzeuger einen angemessenen Preis erhalten, der der jeweiligen Qualität der Agrarerzeugnisse entspricht;
- Landwirte und Erzeuger auf die Nachfrage der Verbraucher nach wertsteigernden Produktmerkmalen und landwirtschaftlichen Verfahren reagieren können;
- Verbraucher anhand der Etikettierung sicher die Merkmale und landwirtschaftlichen Verfahren von Agrarerzeugnissen bestimmen können.

Die **besonderen Ziele** sind:

- verbesserte Kommunikation zwischen Landwirten und Käufern bzw. Verbrauchern und Ausräumung der Informationsasymmetrie über die Qualität von Agrarerzeugnissen;
- größere Kohärenz der EU-Instrumente zur Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse;
- weniger Komplexität für Landwirte und Erzeuger sowie Verbraucher.

Mit Blick auf die genannten Ziele wurden **vier politische Themenbereiche** untersucht:

- Themenbereich 1: Vermarktungsnormen einschließlich Kennzeichnung des Erzeugungsorts
- Themenbereich 2: Geografische Angaben
- Themenbereich 3: Traditionelle Spezialitäten
- Themenbereich 4: Private, nationale und neue EU-Zertifizierungsregelungen

3. POLITISCHE OPTIONEN

3.1. Themenbereich 1: Vermarktungsnormen, einschließlich Kennzeichnung des Erzeugungsorts

Zwei Optionen wurden nach der technischen Prüfung verworfen:

- Die Einführung eines **EU-Logos als Nachweis der Erfüllung von EU-Anforderungen** wäre mit beträchtlichen technischen Hürden verbunden und wurde von nahezu allen Beteiligten abgelehnt.
- **Verzicht auf EU-Maßnahmen:** Die **Streichung der Vermarktungsnormen** aus dem Gemeinschaftsrecht würde möglicherweise einen „freien Raum“ für divergierende nationale Vermarktungsnormen schaffen. Alle Beteiligten sprachen sich für die Fortführung (vereinfachter) Vermarktungsnormen aus.

Fünf Optionen wurden für die weitere Prüfung vorgemerkt:

- **Option 1.1: Status quo plus: Vereinfachung** einschließlich Harmonisierung von Normen und gemeinsamen Elementen unterschiedlicher Sektoren, Streichung obsoleter Bestimmungen und Erstellung der Rechtsentwürfe nach den aktuellen Grundsätzen.
- **Option 1.2: Ersetzung spezifischer EU-Vermarktungsnormen durch eine allgemeine Basisnorm.** Diese Option sieht eine komplette Streichung der bisherigen spezifischen Vermarktungsnormen aus dem Gemeinschaftsrecht sowie die Einführung einer neuen allgemeinen Norm vor, die sich auf alle Erzeugnisse anwenden lässt.
- **Option 1.3: Kombiniertes Ansatz.** Diese Option umfasst wesentliche Anforderungen oder eine gesetzliche Basisnorm (wie in Option 1.2) sowie technische Spezifikationen zu Normen, die von den beteiligten Gruppen übereinstimmend im Rahmen eines entsprechenden Gremiums vereinbart werden (CEN-Framework).
- **Option 1.4: Entwicklung vorbehaltener Angaben.** Formulierung präziser Definitionen, Identitäten, Klassen und Größen, die beim Inverkehrbringen berücksichtigt werden müssen und für Erzeuger/Betreiber freiwillig sind (z. B. „Bauern-“, „aus Freilandhaltung“ und insbesondere „traditionell“, falls die bisherige Regelung zu „traditionellen Spezialitäten“ abgeschafft wird).
- **Option 1.5: Ausdehnung der bestehenden verbindlichen Angabe des Erzeugungsorts (EU/nicht EU oder Land) auf Agrarerzeugnisse.** Die Kennzeichnung, ob das Erzeugnis aus der EU stammt oder nicht und/oder aus welchem Mitgliedstaat oder Drittland, ist insbesondere mit Blick auf die Überlegungen der Welthandelsorganisation (WTO) zu prüfen.

3.2. Themenbereich 2: Geografische Angaben

Vier Optionen wurden nach der technischen Prüfung verworfen:

- Maßnahmen im Rahmen einer allgemeinen **Richtlinie**, nach der die Mitgliedstaaten geografische Angaben identifizieren und schützen, entsprechen nicht dem politischen Ziel einer harmonisierten Anwendung im gesamten Binnenmarkt.
- Optionen zur **Ko- und Selbstregulierung**, an denen Nichtregierungsorganisationen, Wirtschafts- und Sozialpartner mitwirken müssten, wurden aufgrund der stark fragmentierten Struktur des Sektors verworfen.
- Ein **Verzicht auf Gemeinschaftsmaßnahmen (Abschaffung der aktuellen Rechtsvorschriften)** dürfte die Einführung 27 unterschiedlicher Systeme in den Mitgliedstaaten zur Folge haben. Daraus würden zusätzliche Belastungen für die Erzeuger, Unsicherheiten

bei den Verbrauchern sowie Risiken des Missbrauchs, der unbefugten Verwendung usw. außerhalb des jeweiligen Landes, in dem die Schutzregelung gilt, resultieren.

- Eine **Anwendung internationaler Regeln im Rahmen des Vertrags von Lissabon** wäre kurzfristig unmöglich, da internationale Verhandlungen über die Einhaltung der Vorgaben der WIPO sowie bestimmte Definitionsänderungen erforderlich wären. Längerfristig sollte diese Option jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Drei Optionen (einschließlich drei Teilloptionen) wurden für die weitere Prüfung vorgemerkt:

- **Option 2.1: Status quo plus: Vereinfachung der Regelungen für geschützte Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützte geografische Angaben (g.g.A.) sowie Straffung der geltenden Verfahren.** Der Rechtstext könnte ohne Änderung der bestehenden Rechtsstruktur klarer gefasst werden, sodass eine schnellere Antragsbearbeitung auf EU-Ebene möglich wäre.
 - **Teilloption 2.1.1: Zusammenführung der Definitionen für g.U. und g.g.A.** Die geschützte Ursprungsbezeichnung würde hierbei effektiv abgeschafft, und die vorhandenen Eintragungen würden zu geschützten geografischen Angaben. Diese Option würde eine Umkehr der in jüngster Zeit verfolgten Politik bedeuten, bei der die Unterschiede zwischen den beiden Typen stärker herausgestellt wurden.
 - **Teilloption 2.1.2: Schaffung eines einzigen Instruments** zur Eintragung von Weinen, Spirituosen, Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln. Damit wäre eine kohärentere Politik möglich, indem etwa ähnliche Kriterien und Verfahren für Eintragungen verwendet werden.
 - **Teilloption 2.1.3: Zulassung nationaler Systeme zum Schutz von Angaben** neben der EU-Regelung. Der Schutz der entsprechenden Bezeichnungen würde dann ausschließlich auf den nationalen Märkten bestehen. Parallel dazu könnten Handelskriterien (zum Volumen und Wert) als Voraussetzung für die Eintragung von Bezeichnungen in die EU-Register verwendet werden.
- **Option 2.2: Abschaffung des aktuellen Systems für g.U. und g.g.A. auf EU-Ebene und Ersetzung durch das vorhandene Markensystem.** Der Schutz für geografische Angaben entspräche dem TRIPS-Übereinkommen, die gesetzlichen Mittel zum Schutz von Bezeichnungen würden jedoch nur über das Markensystem der Gemeinschaft angewendet.
- **Option 2.3: Klarere Fassung der Regeln zu g. U. und g. g. A.** Das aktuelle System könnte durch Änderung der Vorschriften und durch Leitlinien klarer gestaltet werden.

3.3. Themenbereich 3: Garantiert traditionelle Spezialitäten

Vier Optionen (einschließlich zwei Teilloptionen) wurden untersucht und für die weitere Prüfung vorgemerkt:

- **Option 3.1: Status quo – Beibehaltung der aktuellen Regelung.** Diese Option wird nicht als sinnvoll eingeschätzt, sie bleibt für Vergleichszwecke zu den übrigen Optionen jedoch vorerst bestehen.
- **Option 3.2: Vereinfachung der Regelung** durch Begrenzung auf eine der beiden derzeit bestehenden Optionen, d. h. Schutzregelung mit oder ohne vorbehaltene Angaben.

- **Teiloption 3.2.1: Eintragung ohne Namensschutz.** Gemäß dieser Teiloption würde der Schutz der Bezeichnung **abgeschafft**. Die Verwendung des eingetragenen Namens wäre nur dann eingeschränkt, wenn sie in Kombination mit den Wörtern „garantiert traditionelle Spezialität“ oder dem Gemeinschaftssymbol erfolgt.
- **Teiloption 3.2.2: g.t.S.-Eintragung mit Namensschutz.** In diesem Fall wäre die Bezeichnung selbst geschützt und könnte nur für Erzeugnisse verwendet werden, die gemäß der Spezifikation hergestellt wurden.
- **Option 3.3: Schutz der Bezeichnung „traditionell“ als vorbehaltene Angabe in Vermarktungsnormen.** Siehe Option 1.4 oben.
- **Option 3.4: Verzicht auf EU-Maßnahmen: Einstellung der aktuellen Regelung.** Die Regulierung traditioneller Spezialitäten bliebe damit dem privaten Sektor, den Mitgliedstaaten und Regionen überlassen.

3.4. Themenbereich 4: Private, nationale und neue EU-Zertifizierungsregelungen

Eine Option wurde nach der technischen Prüfung verworfen:

- **Rechtsvorschriften** oder eine Rahmenregelung für die Zertifizierung der Qualität von Lebensmitteln wären wenig effizient, ineffektiv und nicht mit anderen politischen EU-Zielen kohärent (z. B. Vereinfachung). Zusätzlich stellt sich das Problem der Akzeptanz vonseiten der beteiligten Gruppen.

Fünf Optionen wurden für die weitere Prüfung vorgemerkt:

- **Option 4.1: Verzicht auf EU-Maßnahmen = Status quo (sowie weitere Untersuchungen).** Diese Option entspricht einer Weiterführung der aktuellen Situation, d. h. die EU wäre nicht direkt in private und nationale/regionale Zertifizierungsregelungen involviert. **Weitere Untersuchungen** sollen zu einem besseren Verständnis über Art und Ausmaß der Problemstellung beitragen.
- **Option 4.2: Entwicklung fakultativer Leitlinien für den Einsatz von Zertifizierungsregelungen** unter besonderer Berücksichtigung bewährter Methoden und Verfahren nach Kriterien, die mit allen beteiligten Gruppen abgesprochen sind.
- **Option 4.3: Entwicklung neuer EU-Qualitätsregelungen für bestimmte Politikbereiche.** Die Kommission hat bereits in mehreren Politikbereichen Zertifizierungsregelungen entwickelt bzw. bereitet derzeit entsprechende Regelungen vor. Jede neue Regelung ist auf ihren jeweiligen Nutzen zu prüfen.
- **Option 4.4: Definition gemeinsamer Kriterien für neue EU-Regelungen.** Als Alternative zu Option 4.3 und mit Blick auf die Anzahl neuer Regelungen und bevorstehender Vorschläge könnten Kriterien vereinbart werden, um den Bedarf für neue EU-Zertifizierungsregelungen zu Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln einzuschätzen.
- **Option 4.5: Entwicklung vorbehaltener Angaben nach entsprechenden Spezifikationen.** In Fällen, in denen direkte EU-Maßnahmen gerechtfertigt sind, würde die Entwicklung einer **Schutzregelung in Form vorbehaltener Angaben** eine Option mit geringerem administrativen Aufwand darstellen. Diese Möglichkeit wird im Rahmen der Vermarktungsnormen geprüft (siehe Option 1.4).

4. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Optionen für die einzelnen Themenbereiche wurden mit Blick auf ihre Effektivität, Effizienz und Konsistenz sowie ihren Bezug auf die politischen Ziele analysiert.

Für den **Themenbereich 1 (Vermarktungsnormen einschließlich Kennzeichnung des Erzeugungsorts)** werden Option 1.4 (Entwicklung vorbehaltener Angaben), Option 1.3 (kombinierter Ansatz) vorbehaltlich weiterer Untersuchungen und - insbesondere für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse - Option 1.5 (Ausdehnung der verbindlichen Angabe des Erzeugungsorts) bevorzugt.

Für den **Themenbereich 2 (geografische Angaben)** bieten Option 2.3 (klarere Fassung der Regeln zu g.U. und g.g.A.) und Option 2.1.2 (Zusammenführung der Systeme für Wein, Spirituosen und Agrarerzeugnisse) ein hohes Maß an Effektivität und Konsistenz. Eine weitere Prüfung ist nötig, um die Effizienz von Option 2.3 (klarere Fassung der Regeln zu g.U. und g.g.A.) einzuschätzen.

Für den **Themenbereich 3 (traditionelle Spezialitäten)** wird die Option 3.3 bevorzugt (Schutz der Bezeichnung „traditionell“ als vorbehaltene Angabe in Vermarktungsnormen), gefolgt von Option 3.2 (Vereinfachung der Regelung).

Für den **Themenbereich 4 (private, nationale und neue EU-Zertifizierungsregelungen)** werden die Optionen 4.2 (Leitlinien) und 4.4 (Kriterien für neue Regelungen) bevorzugt, die sich auch kombinieren lassen. Option 4.5 (Entwicklung vorbehaltener Angaben), die bei allen Kriterien sehr hoch bewertet wurde, wird unter dem Themenbereich 1 (Vermarktungsnormen) behandelt.

5. POLITISCHE GESAMTKOHÄRENZ UND SYNERGIEN ZWISCHEN DEN BEVORZUGTEN OPTIONEN

Die nachstehende Tabelle (bevorzugte Optionen) verdeutlicht den Beitrag der bevorzugten Optionen zum **politischen Gesamtansatz**, die zwischen einzelnen Instrumenten erzielten **Synergien** und die ermittelten rechtlichen und verfahrenstechnischen **Klärungen**.

Politik		Bevorzugte Optionen
Politischer Gesamtansatz	Private und nationale Zertifizierung und Regelungen	Option 4.2: Leitlinien zum Einsatz von Zertifizierungsregelungen
	Kohärente Entwicklung neuer EU-Regelungen	Option 4.4: Kriterien für neue EU-Regelungen
	Kohärente Entwicklung von EU-Vermarktungsnormen	Option 1.3: Kombiniertes Ansatz (Ersetzung von Vermarktungsnormen durch eine allgemeine Norm und Entwicklung detaillierter Regeln in einer CEN)
Synergien	Verstärkter Einsatz von „vorbehaltenen Angaben“ (aus Vermarktungsnormen)	Option 1.4: Ausarbeitung vorbehaltener Angaben für horizontale Gütezeichen (z. B. „CO ₂ -arm“)
		Option 3.3: Schutz der Bezeichnung „traditionell“ als vorbehaltene Angabe (anstelle der bisherigen Regelung für traditionelle Spezialitäten)
	Gemeinsame Zertifizierungssysteme für ähnliche Regelungen	Option 2.1.1: Straffere Verfahren für die Regelung zu geografischen Angaben und Zusammenführung der Register für Weine, Spirituosen, Agrarerzeugnisse und Lebensmittel in einem System
		Option 2.3: Klärung der Regeln zu g.U. und g.g.A.
	Kohärente Implementierung einer verbindlichen Kennzeichnung des Erzeugungsorts	Option 1.5: Kennzeichnung des Erzeugungsorts nach einem sektorbasierten Ansatz

Tabelle: Bevorzugte Optionen

Die bevorzugten Optionen sind kombinierbar und bilden gemeinsam ein Gesamtpaket für die Entwicklung einer Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse.

Insbesondere durch den verstärkten Einsatz „vorbehaltener Angaben“ anstelle der bisherigen Regelung für traditionelle Spezialitäten ließen sich weitreichende Synergien erzielen. Aus Leitlinien für private und nationale Regelungen, die auch auf EU-Regelungen angewendet werden könnten, würden sich ebenfalls Synergien ergeben. Die Kriterien für neue EU-Regelungen sollten Inkonsistenzen gegenüber bestehenden EU-Regelungen und Vermarktungsnormen vermeiden. Verflechtungseffekte ergeben sich aus den beiden Vorschlägen zu einem gemeinsamen Zertifizierungssystem für geografische Angaben und der kohärenten Implementierung einer sektorübergreifend verbindlichen Kennzeichnung des Erzeugungsorts in den Vermarktungsnormen.

<i>Optionen</i>	<i>Vermarktungs- normen</i>	<i>Geografische Angaben</i>	<i>Traditionelle Spezialitäten</i>	<i>Private, nationale und neue EU- Regelungen</i>
<i>Option 1.3: Kombinierter Ansatz</i>	X			
<i>Option 1.4: Vorbehaltene Angaben für horizontale Gütezeichen</i>	X		Verflechtung: Schutz der Bezeichnung „traditionell“ als vorbehaltene Angabe in Vermarktungs- normen	Verflechtung: Vorschläge für neue Regelungen könnten vorbehaltene Angaben umfassen
<i>Option 1.5: Kennzeichnung des Erzeugungsorts</i>	X	Verflechtung: gilt auch für g.g.A., wenn Rohstoffe von einem anderen Ort stammen		
<i>Option 2.1.1: Straffung und Zusammenführung der geografischen Angaben</i>		X		
<i>Option 2.3: Klärung der Regeln zu g.U. und g.g.A.</i>		X		
<i>Option 3.3: Schutz von „traditionell“ als vorbehaltene Angabe</i>	Verflechtung: Anwendung des Mechanismus für Vermarktungs- normen		X	
<i>Option 4.2: Leitlinien zum Einsatz von Zertifizierungs- regelungen</i>		Verflechtung: Leitlinien auch für EU-Regelung anwendbar	Verflechtung: Leitlinien auch für EU-Regelung anwendbar	X
<i>Option 4.4: Kriterien für neue EU-Regelungen</i>	Verflechtung: Vermeidung inkonsistenter Kennzeichnungs- initiativen bei neuen Regelungen	Verflechtung: geringere Inkonsistenz zu vorhandener Regelung	Verflechtung: geringere Inkonsistenz zu vorhandener Regelung	X

Tabelle: Verflechtungseffekte bei bevorzugten Optionen

6. BEGLEITUNG UND BEWERTUNG

Diese Folgenabschätzung erfolgt im Kontext einer Mitteilung mit strategischen Orientierungen. Die kurzfristige Fortschrittsüberprüfung bezieht sich daher auf die Entwicklung und Umsetzung dieser Orientierungen.

Um den politischen Fortschritt selbst zu überprüfen, werden mehrere zentrale Fortschrittsindikatoren provisorisch vorgeschlagen, die im Rahmen der Vorbereitung der einzelnen Initiativen weiterzuentwickeln sind.