

042728/EU XXIV.GP
Eingelangt am 10/12/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 10.12.2010
SEK(2010) 1524 endgültig

SEK(2010) 1525 endg.
KOM(2010) 733 endg.

ARBEITSPAPIER DER DIENSTSTELLEN DER KOMMISSION

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG
ZU GEOGRAFISCHEN ANGABEN**

Begleitdokument zu dem

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse**

1. POLITISCHER KONTEXT UND PROBLEMDEFINITION

Zu den qualitativ besonders hochwertigen Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln, die in der EU hergestellt werden, zählen diejenigen Erzeugnisse und Lebensmittel, bei denen ein enger Zusammenhang mit dem geografischen Gebiet der Erzeugung und dessen spezifischen Umweltbedingungen sowie dem spezifischen Know-how der örtlichen Erzeuger besteht. Derartige Erzeugnisse werden häufig nach der geografischen Ortsbezeichnung benannt, so dass der Name zum Synonym nicht nur für die Herkunft des Erzeugnisses, sondern auch für dessen Qualitätsmerkmale wird. Landwirte und Erzeuger, die derartige Erzeugnisse auf dem Markt anbieten können, sollten in der Lage sein, sich Marktanteile und Preise zu sichern, die den Qualitätsmerkmalen ihrer Premiumprodukte entsprechen. Angesichts der Herausforderungen, die mit der Globalisierung, der Konzentration im Einzelhandel und dem allgemeinen Preissenkungsdruck verbunden sind, stellt die Fähigkeit, derartige Erzeugnisse herzustellen und zu vermarkten, einen Wettbewerbsvorteil dar. Der kommerzielle Erfolg dieser Erzeuger, die oftmals in benachteiligten Gebieten ansässig sind, trägt daher zur Verwirklichung der Ziele der Entwicklung des ländlichen Raums bei.

Entscheidend für den Markterfolg ist allerdings, dass die Verbraucher darauf vertrauen, dass das betreffende Agrarerzeugnis oder Lebensmittel entsprechend den Spezifikationen hergestellt wurde und dass die Ursprungsangabe zutrifft. Durch missverständliche Etikettierung oder wenn geografische Angaben für Erzeugnisse verwendet werden, deren Eigenschaften nicht den Erwartungen entsprechen, oder auch wenn gelegentlich die Herstellungsspezifikationen von den Erzeugern nicht eingehalten werden, wird dieses Vertrauen erschüttert. Das Problem, dass die Erzeuger Schwierigkeiten haben, den Käufern Informationen über die besondere Qualität zu vermitteln, ist als ein Fall von Informationsasymmetrie einzustufen.

Seit 1992 wurden die Regelungen für geografische Angaben auf EU-Ebene so ausgerichtet, dass Erzeugern und Verbrauchern ein Instrument an die Hand gegeben wird, mit dem gewährleistet werden kann, dass der Verbraucher garantierte Angaben über Qualität und Ursprung der Erzeugnisse mit geografischen Angaben erhält. Die Regelungen sehen zwei Instrumente vor:

- die Eintragung und den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums an Namen;
- Sichtbarkeit für Vermarktungszwecke in Form i) des eingetragenen Namens, ii) eines EU-Logos und iii) der vorbehaltenen Angaben „geschützte Ursprungsbezeichnung“ (g.U.) und „geschützte geografische Angabe“ (g.g.A.).

Diesen Regelungen wird insgesamt Erfolg bescheinigt – bislang wurden 900 Namen von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln im Marktwert von 21 Mrd. EUR (zu Verbraucherpreisen von 2008) sowie die Namen von 1 800 Weinen und über 300 Spirituosen unter Schutz gestellt. Die Untersuchung der derzeitigen Regelungen zeigt jedoch, dass ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Behebung des grundlegenden Problems der Informationsasymmetrie verbessert werden könnte. Insbesondere sind die Beantragungsverfahren langwierig und aufwendig (im schnellsten Fall dauert die Beantragung 22 Monate), die Anwendung von vier EU-Regelungen mit unterschiedlicher Terminologie und unterschiedlichen Verfahren ist verwirrend und uneinheitlich, die EU-Logos haben bei den Verbrauchern nur einen geringen Bekanntheitsgrad (gerade einmal 8 % der Verbraucher in der EU kennen die betreffende Regelung), und nicht zuletzt wurde eine ganze Reihe von

technischen Schwierigkeiten im Hinblick auf die geltenden Rechtsvorschriften festgestellt. Hinzu kommt, dass der mit der Zertifizierung verbundene Aufwand und der Zwang zur Einhaltung strikter Spezifikationen – die alle als für die Vertrauenswürdigkeit der Regelung als unverzichtbar angesehen werden – für die Kleinlandwirte in der EU eine Belastung darstellt, die dazu führen könnte, dass sie von der Teilnahme ausgegrenzt werden.

Seit 2006 haben umfangreiche Konsultationen von Interessengruppen zur Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse einschließlich geografischer Angaben stattgefunden, unter anderem in Form einer Anhörung der Interessengruppen und einer Konferenz über die Regelungen für die Qualitätszertifizierung von Lebensmitteln. Im Anschluss daran wurde im Jahr 2007 eine Überprüfung der Regelungen für geografische Angaben (Agrarerzeugnisse) vorgenommen, und 2008 wurde von der Kommission ein Grünbuch vorgelegt. Die Auswertung der von den Interessengruppen eingegangenen Konsultationsbeiträge zu diesem Grünbuch ergab, dass die Regelungen allgemein befürwortet werden, wobei allerdings die Klarstellung und Harmonisierung der Regelungen für geografische Angaben angemahnt wird. Einzelne Interessengruppen aus dem Wein- und Spirituosensektor sprachen sich jedoch gegen eine Zusammenführung der vier bislang getrennten Systeme aus. Der Rat billigte 2009 die in der Mitteilung der Kommission über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse dargelegten strategischen Orientierungen für geografische Angaben. Das Europäische Parlament verabschiedete 2010 ebenfalls eine Stellungnahme dazu.

2. ANALYSE ZUR FRAGE DER SUBSIDIARITÄT

Die Regelung für geschützte Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützte geografische Angaben (g.g.A.) betrifft den Schutz von Namen, die eine besondere Qualität von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln belegen, im gesamten Gebiet der Europäischen Union. Würde dieser Schutz von den einzelnen Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet gewährt, dann wäre das Schutzniveau für die Namen in jedem Mitgliedstaat anders geregelt und ein EU-weiter Schutz ließe sich nur durch entsprechende Mehrfacheintragungen erreichen. Dies könnte für die Verbraucher irreführend sein, und die Erzeuger von authentischen Erzeugnissen, die ihre Erzeugnisse in der EU grenzüberschreitend vermarkten (20 % der Erzeugnisse mit g.U./g.g.A. werden grenzüberschreitend vermarktet), könnten hierdurch benachteiligt werden. Bei der Vermarktung von Erzeugnissen, für die Qualitätsregelungen gelten, wären damit dem unlauteren Wettbewerb Tür und Tor geöffnet. Eine Festlegung entsprechender Schutzrechte für die gesamte Europäische Union lässt sich wirksam und effizient nur auf EU-Ebene bewerkstelligen.

Im Rahmen der Regelungen für geschützte Ursprungsbezeichnungen und geschützte geografische Angaben werden Gemeinschaftssymbole verwendet, die über die Art der Qualitätsregelung Aufschluss geben. Damit die Gemeinschaftssymbole von den Verbrauchern in der gesamten Europäischen Union erkannt werden, müssen diese Symbole auf EU-Ebene festgelegt werden.

Die Bearbeitung und Prüfung von Anträgen auf geschützte Ursprungsbezeichnungen oder geschützte geografische Angaben muss – abgesehen von bestimmten Aspekten – nicht auf EU-Ebene erfolgen. Zu diesen Aspekten gehört die Klärung der Fragen, ob der Schutz der Namen für die gesamte Europäische Union gewährt werden kann, ob die Rechte älterer Verwender der Namen gewahrt werden (insbesondere von Verwendern außerhalb des Mitgliedstaats, in dem der Antrag gestellt wurde) und ob ein Antrag offensichtliche Fehler

enthält. Die erste eingehende Prüfung eines Antrags kann jedoch auf nationaler Ebene effizienter und wirksamer durchgeführt werden.

Die nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts im Rahmen der g.U./g.g.A.-Regelungen durchzuführenden Kontrollen fallen eigentlich in den Zuständigkeitsbereich der zuständigen nationalen Behörden. Die Überwachung der Kontrolltätigkeit der Mitgliedstaaten muss auf EU-Ebene erfolgen, damit das Vertrauen in die Bestimmungen des Lebensmittelrechts entsprechend der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze in der gesamten EU gewahrt bleibt.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Mit der Politik zu geografischen Angaben werden folgende spezifische Ziele verfolgt:

- (1) Bereitstellung von klareren Informationen über besondere, mit dem geografischen Ursprung zusammenhängende Merkmale der Erzeugnisse, die die Verbraucher in die Lage versetzen, sachkundige Kaufentscheidungen zu treffen;
- (2) Bereitstellung eines einfacheren und einheitlichen Konzepts für ein System zum Schutz der Namen von Erzeugnissen mit bestimmten, mit dem geografischen Ursprung zusammenhängenden Merkmalen auf EU-Ebene;
- (3) Gewährleistung des einheitlichen Schutzes der mit den in den EU-Registern eingetragenen Namen für g.U./g.g.A. verbundenen Rechte des geistigen Eigentums in der gesamten EU.

4. OPTIONEN

Um die in der Mitteilung gemachten Vorschläge in geeignetem Umfang zu untermauern, wurden verschiedene Optionen geprüft und einer Folgenabschätzung unterzogen. Für die folgenden der geprüften Optionen wurde eine Folgenabschätzung vorgenommen:

- Straffung und Neugestaltung des Instruments für geografische Angaben (Option A);
- Zusammenführung der derzeit vier Systeme für Wein, aromatisierten Wein, Spirituosen sowie Agrarerzeugnisse und Lebensmittel in einem einzigen Rechtsrahmen unter Beibehaltung der Besonderheiten jedes Sektors (Option B);
- Schaffung eines gemeinsamen Registers für auf EU-Ebene geschützte geografische Angaben, in das die vier derzeitigen getrennten Systeme einfließen (Option C);
- Zusammenführung der Definitionen für g.U. und g.g.A. (Option D);
- Zulassung nationaler Systeme zum Schutz von geografischen Angaben (mit Schutz der mit den nationalen Namen verbundenen Rechte des geistigen Eigentums oder ohne Namensschutz) (Option E).

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Folgenabschätzung zeigt, dass nicht genügend Informationen vorliegen, um die Kosten der verschiedenen Optionen bewerten zu können, und dass außerdem eine geeignete Methodik hierfür fehlt. Die Regelungen für geografische Angaben beziehen sich auf unterschiedliche Erzeugnisse in verschiedenen Zusammenhängen, und abgesehen von einigen Fallbeispielen ist es weiterhin schwierig, ein zutreffendes Konzept für die Ermittlung der wirtschaftlichen Kosten zu entwickeln. Unabhängig hiervon wird eine qualitative Bewertung der verschiedenen Optionen vorgenommen, bei der auf einige der Vor- und Nachteile der Vorschläge eingegangen wird. Bei dieser qualitativen Bewertung wird auch auf verschiedene Datenlücken hingewiesen.

Wie die Folgenabschätzung zeigt, betreffen die Folgen der Regelungen für geografische Angaben hauptsächlich den wirtschaftlichen Bereich, zum Teil auch den sozialen Bereich (Arbeitsplätze) und in begrenztem Umfang auch den Umweltbereich – insbesondere dann, wenn die Qualitätsmerkmale der Erzeugnisse mit umweltbezogenen Werten zusammenhängen. Die Verwaltungslasten für Wirtschaftsteilnehmer und Verwaltungsstellen sind hoch. Die Analyse hat bestätigt, dass vor allem sehr kleine und lokal operierende Erzeuger häufig nicht von den Regelungen profitieren. Andererseits sind die Anforderungen im Hinblick auf die Zertifizierung und die Einhaltung der Vorschriften, die Kleinerzeuger von der Inanspruchnahme der Regelungen abhalten, unverzichtbar dafür, dass am Markt das Vertrauen der Verbraucher in die geschützten Namen erhalten bleibt.

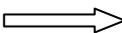
Hinsichtlich **Option A** ergibt die Folgenabschätzung eindeutig, dass technische Verbesserungen notwendig sind, um die Beschreibung des Schutzes zu straffen und den Schutz durchzusetzen und außerdem die Vorschriften klarer zu definieren und die Verfahren zu verkürzen. Durch eine Verkürzung der Verfahren von 22 auf 12 Monate könnten die Erzeuger frühzeitiger Gewinn erwirtschaften (in einigen Mitgliedstaaten ist von Kosten in Höhe von rund 40 000 EUR für die Ausarbeitung und Prüfung eines Antrags auszugehen) – hauptsächlich durch höhere Marktrenditen für Erzeugnisse mit g.U. und g.g.A. im Vergleich zu Standarderzeugnissen. Dies beträfe jährlich rund 60 bis 100 Anträge.

Die Zusammenführung der vier Systeme (**Option B**) ist unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung eindeutig zu bevorzugen (Zusammenführung von vier Gesetzesinstrumenten zu einem einzigen). Allerdings äußern die Interessengruppen des Wein- und des Spirituosensektors (die von den für ihren Sektor geltenden Regelungen am unmittelbarsten betroffen sind) Vorbehalte hinsichtlich der Auswirkungen einer solchen Zusammenführung, insbesondere weil die Regelungen auf EU-Ebene – anders als die Regelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel – erst vor kurzem beschlossen wurden. Wenn eine Zusammenführung verfrüht erscheint, dann würde die Vereinheitlichung im Sinne eines gemeinsamen Registers (für die vier Rechtsrahmen) (**Option C**) vor allem die Bekanntheit der geschützten Namen (rund 3 000 Namen) erhöhen und die Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen verbessern. Auf jeden Fall muss zur Beseitigung der ermittelten technischen Mängel die Klarheit der Regelung für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel verbessert werden.

Die Zusammenführung der Instrumente g.U. und g.g.A. (**Option D**) führt dazu, dass die Erzeuger und Rechteinhaber bei ihren Investitionen in die Vermarktung und Kommunikation von Erzeugnissen mit g.U. Einbußen hinnehmen müssen. Außerdem würde die Zusammenführung wahrscheinlich auch Einbußen hinsichtlich der mit der g.U. (im Vergleich mit der g.g.A.) verbundenen höheren Wertigkeit mit sich bringen.

Ein Aspekt bleibt bei den in Betracht gezogenen Änderungen der Regelungen auf EU-Ebene unberücksichtigt – die Tatsache, dass Kleinerzeuger praktisch ausgegrenzt werden. Ursprünglich war davon ausgegangen worden, dass die Option, nationale Regelungen zuzulassen (Option E), eine Lösungsmöglichkeit für diese Wirtschaftsteilnehmer bieten könnte, doch wenn diese nationalen Regelungen den Namensschutz und Kontrollen nach dem Vorbild der Regelungen auf EU-Ebene einschließen, dann sind dadurch die zentralen Probleme der Kosten, der mit der Einhaltung verbundenen Belastung und der strengen Auflagen nicht gelöst; somit eignen sich weder eine Regelung auf EU-Ebene noch nationale Regelungen, die den Namensschutz beinhalten. Um den Beitrag der Kleinerzeuger zur Erzeugung in einem bestimmten Gebiet anerkennen zu können, wäre eine flexiblere (auf regionaler oder nationaler Ebene verwaltete) Regelung nötig.

6. VERGLEICH DER VERBLEIBENDEN OPTIONEN ANHAND IHRER SPEZIFISCHEN ZIELE

SPEZIFISCHE ZIELE 	Bessere/klarere Informationen über die Produktmerkmale	Vereinfachtes und einheitliches Konzept auf EU-Ebene	Gewährleistung des einheitlichen Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums
Option A: (Status quo+) Straffung und Neugestaltung	Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand	Keine Veränderung gegenüber dem Ist-Zustand	Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand
Option B: Zusammenführung der vier Systeme	Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand	Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand	Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand
Option C: ein gemeinsames Register für die vier Systeme	Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand	Verschlechterung gegenüber dem Ist-Zustand	Geringfügige Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand
Option D: Zusammenführung der Definitionen für g.U. und g.g.A.	Verschlechterung gegenüber dem Ist-Zustand	Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand	Keine Veränderung gegenüber dem Ist-Zustand
Option E: Zulassung nationaler Systeme (mit nationalem Namensschutz)	Verschlechterung gegenüber dem Ist-Zustand	Verschlechterung gegenüber dem Ist-Zustand	Verschlechterung gegenüber dem Ist-Zustand
Option E: Zulassung nationaler Systeme (mit nationalen Verzeichnissen, aber ohne Namensschutz)	Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand	Keine Veränderung gegenüber dem Ist-Zustand	Keine Veränderung gegenüber dem Ist-Zustand

In der Gegenüberstellung zeigt sich, dass verschiedene Optionen zu den Zielen der EU-Politik für geschützte Ursprungsbezeichnungen und geschützte geografische Angaben beitragen würden:

- Option A würde durch die Bereitstellung klarerer Informationen über die Produktmerkmale für die Verbraucher die Sachlage gegenüber dem Ist-Zustand verbessern und durch die Straffung des Verfahrens und die klarere Fassung des bestehenden Rechtsrahmens einen einheitlichen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums gewährleisten.
- Die Optionen B und C würden ebenso wie die Option A hinsichtlich des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums eine Verbesserung herbeiführen (wenngleich Option C (ein gemeinsames Register mit unterschiedlichen Kriterien und Verfahren für die Eintragung) hierfür etwas weniger gut geeignet wäre). Darüber hinaus würde Option B den

Vorteil eines vereinfachten Ansatzes auf EU-Ebene bieten, indem das gesamte System für g.U. und g.g.A. durch eine einzige Verordnung umgesetzt würde.

- Option D weist hinsichtlich des Ziels klarerer Informationen über die Produktmerkmale gravierende Nachteile auf. Das Instrument der g.U. ist den Verbrauchern in einigen Mitgliedstaaten besser bekannt, würde jedoch bei dieser Option aus dem EU-Rechtsrahmen entfallen.
- Bei Option E würde sich die Sachlage bei einem Namensschutz deutlich verschlechtern – durch Namen mit unterschiedlichem Schutzniveau bestünde im Binnenmarkt die Gefahr der Fragmentierung und durch parallel existierende unterschiedliche nationale Regelungen würde der Rechtsrahmen verkompliziert. Hingegen würde Option E ohne Namensschutz den Vorteil bieten, dass Kleinerzeuger von einer einfacheren Regelung profitieren, und sie würde die Bekanntheit lokaler Erzeugnisse erhöhen.

Die umfassende Analyse im Rahmen der Folgenabschätzung lieferte überzeugende Argumente für eine Regelung für geografische Angaben auf EU-Ebene, wohingegen Alternativen zu einer EU-weiten Regelung wegen ihrer geringen Effizienz und Wirksamkeit verworfen wurden (u. a. Ko- und Selbstregulierung durch den Sektor, ein Verzicht auf Gemeinschaftsmaßnahmen, die Anwendung internationaler Regeln im Rahmen des Lissabon-Vertrags, Ersetzung durch ein Notifizierungssystem für nationale geografische Angaben und Schutz im Rahmen der bestehenden Bestimmungen für Gemeinschaftskollektivmarken). Bei der Folgenabschätzung wurden überzeugende Gründe dafür deutlich, durch die Zusammenführung der Regelung für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel und der Regelungen für den Sektor der alkoholischen Getränke die Komplexität des Rechtsrahmens zu verringern und seine Durchsetzung zu erleichtern, während gleichzeitig die Besonderheiten der einzelnen Systeme beibehalten werden könnten (Option B). Allerdings wurde bei der Folgenabschätzung auch die ablehnende Haltung einzelner Interessengruppen gegenüber dieser Option gewürdigt. Bei der Folgenabschätzung wurde zudem festgestellt, dass durch die Zusammenführung der Instrumente für geschützte Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützte geografische Angaben (g.g.A.) (Option D) die wertsteigernden Vorteile der geschützten Ursprungsbezeichnung geschmälert würden. Option A und Option C würden durch die Straffung (und Verkürzung) der Verfahren und die klarere Fassung der Rechtstexte bzw. durch Einrichtung eines gemeinsamen Registers ebenfalls zu den Zielen der EU-Qualitätspolitik beitragen.

7. BEGLEITUNG UND BEWERTUNG

Hierbei werden die folgenden zentralen Fortschrittsindikatoren zugrunde gelegt:

Ziele	Zentrale Fortschrittsindikatoren	Modalitäten für die Begleitung
Bereitstellung von klareren Informationen über besondere, mit dem geografischen Ursprung zusammenhängende Merkmale der Erzeugnisse, die die Verbraucher in die Lage versetzen, sachkundige Kaufentscheidungen zu treffen	Grad der Anerkennung der EU-Qualitätsregelungen und -symbole	EU-weite periodische Umfragen zur Wahrnehmung des Systems und der Bekanntheit des Logos
Bereitstellung eines einfacheren und einheitlichen Konzepts für ein System zum Schutz der Namen von Erzeugnissen mit bestimmten, mit dem geografischen Ursprung zusammenhängenden Merkmalen auf EU-Ebene	Zahl der eingetragenen Namen mit g.U./g.g.A. Grad der Zufriedenheit der Wirtschaftsteilnehmer mit den Verfahren für Eintragung und Durchsetzung	Monatliche Statistiken über die Eintragung von g.U./g.g.A. Jährliche Statistiken über die Zahl der förmlichen Beschwerden
Gewährleistung des einheitlichen Schutzes der mit den im EU-Register eingetragenen Namen für g.U./g.g.A. verbundenen Rechte des geistigen Eigentums in der gesamten EU	Zahl der aktenkundigen Fälle der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums	Begleitende Beobachtung der mehrjährigen Kontrollpläne Begleitende Beobachtung der jährlichen Berichte über Kontrollen