



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.12.2013
COM(2013) 866 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**zur Frage einer Kennzeichnungsregelung für die lokale Landwirtschaft und den
Direktverkauf**

{SWD(2013) 501 final}

INHALT

1.	Einleitung	3
2.	Kontext und Datenquellen des Berichts	3
3.	Die Lage der lokalen Landwirtschaft und des Direktverkaufs.....	4
3.1.	Sozioökonomische Bedeutung der lokalen Landwirtschaft und des Direktverkaufs...	5
3.2.	Umweltkriterien	6
4.	Feststellungen zu bestehenden Kennzeichnungsregelungen in den Mitgliedstaaten...	9
5.	Ist eine Kennzeichnungsregelung auf EU-Ebene zweckmässig?.....	10
5.1.	Spezifische Kennzeichnungsregelung.....	11
5.2.	Ein alternativer Ansatz.....	11
6.	Fazit.....	12

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

zur Frage einer Kennzeichnungsregelung für die lokale Landwirtschaft und den Direktverkauf

1. EINLEITUNG

Am 3. Januar 2013 trat die Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel¹ in Kraft. Laut Artikel 55 „legt die Kommission“ bis zum 4. Januar 2014 „dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht zu der Frage vor, ob eine neue Kennzeichnungsregelung für die lokale Landwirtschaft und den Direktverkauf eingeführt werden sollte, um die Erzeuger bei der lokalen Vermarktung ihrer Erzeugnisse zu unterstützen. In dem Bericht wird vorrangig geprüft, ob die Landwirte mit dem neuen Etikett den Wert ihrer Erzeugnisse steigern können; ferner sollten andere Kriterien berücksichtigt werden, wie etwa die Möglichkeiten, Kohlendioxidemissionen und Abfallmengen durch kurze Produktions- und Vertriebsketten zu verringern.“

Schließlich sind dem Bericht „gegebenenfalls entsprechende Gesetzgebungsvorschläge zur Einführung einer Kennzeichnungsregelung für den Lokal- und Direktverkauf beizufügen“.

Im vorliegenden Bericht werden die sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen der lokalen Landwirtschaft und des Direktverkaufs analysiert und Möglichkeiten zur Einführung eines Kennzeichnungsinstruments auf EU-Ebene erörtert.

2. KONTEXT UND DATENQUELLEN DES BERICHTS

In der Entschließung „Gerechte Einkommen für Landwirte: Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“² fordert das Europäische Parlament die Kommission auf, „die Annahme von Unterstützungs- und Förderinstrumenten für von Landwirten selbstverwaltete Lebensmittelversorgungsketten, für kurze Lieferketten und Bauernmärkte vorzuschlagen, so dass die Landwirte in direktem Kontakt mit den Verbrauchern stehen und durch die Verringerung von Verfahrensschritten und Vermittlern einen gerechteren Anteil am endgültigen Verkaufspreis erzielen können“.

¹ Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 1.

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. September 2010 zu dem Thema „Gerechte Einnahmen für Landwirte: Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“, P7_TA(2010)0302.

In der Entschließung „Die Zukunft der GAP nach 2013“³ stellt das Europäische Parlament fest, dass die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf verschiedenen Ebenen, einschließlich bei lokalen Märkten, ein grundlegendes Ziel der GAP nach 2013 sein sollte.

Der Ausschuss der Regionen ist der Auffassung⁴, dass die Kommission „Definitionen der Begriffe ‚regionales Lebensmittel‘ und ‚regionale Agrar- und Ernährungswirtschaft‘ festlegen und ein neues Zeichen einführen und ein gemeinsames Symbol sowie ein allen regionalen Erzeugnissen [...] gemeinsames Identitätskennzeichen schaffen sollte [...]“.

Die Kommission betont in ihrer Betrachtung der Herausforderungen für die GAP nach 2013⁵, dass „die Europäer eine hohe Qualität und ein breites Angebot an Lebensmittelerzeugnissen - einschließlich lokaler Erzeugnisse – [verlangen], die strengen Sicherheits-, Qualitäts- und Tierschutzstandards gerecht werden.“

Um sich ein umfassenderes Bild von der lokalen Landwirtschaft und dem Direktverkauf in der EU zu verschaffen, unternahm die Kommission vielfältige Aktivitäten, einschließlich der Konsultation von Mitgliedstaaten und Interessenvertretern, der Bildung einer speziellen Arbeitsgruppe und der Durchführung einer externen Studie⁶. Interessierte Parteien lud sie zu einer hochrangigen Konferenz zum Thema „Lokale Landwirtschaft und kurze Nahrungsmittelversorgungsketten“ im April 2012 ein. Weitere Einzelheiten zu diesen Aktivitäten können der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁷ entnommen werden.

Diese Aktivitäten sind ein wichtiger Beitrag zum vorliegenden Bericht. Er enthält auch Informationen aus dem Peer-Review-Verfahren unterworfenen Literaturquellen und anderen externen Schriften und Artikeln.

3. DIE LAGE DER LOKALEN LANDWIRTSCHAFT UND DES DIREKTVERKAUFS

Für die Zwecke dieses Berichts werden folgende Begriffe definiert:

- „lokale Landwirtschaft“: Herstellung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Lebensmittel mit dem Ziel ihres Verkaufs in der näheren Umgebung des Erzeugerbetriebs;
- „Direktverkauf“: Verkauf durch den Landwirt direkt an den Verbraucher ohne zwischengeschaltete Personen auf der Verkäuferseite;
- „kurze Lebensmittelversorgungsketten“: Verkauf durch den Landwirt an den Verbraucher mit einer geringen Anzahl zwischengeschalteter Stellen;

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, P7_TA(2010)0286.

⁴ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zur „regionalen Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (Prospektivstellungnahme), 2011/C 104/01.

⁵ Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672 endg.

⁶ M. Knefsey, U. Schmutz, L. Venn, B. Balint, E. Trenchard: Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics. Europäische Union, 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

- „regionale Agrar- und Ernährungswirtschaft“: Erzeugung, Verarbeitung, Handel mit Lebensmitteln und deren Verzehr in einem relativ kleinen geografischen Gebiet.

Es gibt keine einheitliche Definition des Begriffs „lokales Gebiet“. Obwohl verschiedene Quellen bestätigen, dass es sich dabei um ein relativ kleines geografisches Gebiet handelt, besteht hinsichtlich der Entfernung zum Produktionsort keine einheitliche Auffassung, da sie zwischen 20 und 100 km betragen kann. Mit Blick auf die vielseitigen Interpretationen des Begriffs „lokales Gebiet“ hätte eine Definition auf EU-Ebene willkürlichen Charakter. Im Wesentlichen entscheidet der Verbraucher, ob ein Produkt aus einem „lokalen Gebiet“ stammt oder nicht.

Die lokale Landwirtschaft und der Direktverkauf stehen vor einer Vielzahl von Herausforderungen, mit denen sich die Konferenz vom April 2012 befasste. An die Kommission wurden folgende Forderungen gerichtet: angemessene Unterstützung für die Entwicklung der lokalen Landwirtschaft und kurzer Lebensmittelversorgungsketten, Anpassung der Vergabevorschriften der EU; Präzisierung der EU-Hygienevorschriften; Suche nach Wegen zur Verbesserung des Zugangs zu Märkten, möglicherweise mithilfe einer Kennzeichnungsregelung. Die diesem Bericht beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen hat diese Herausforderungen und die Frage zum Gegenstand, mit welchen bestehenden oder neuen EU-Rechtsvorschriften die Herausforderungen gemeistert werden können.

3.1. Sozioökonomische Bedeutung der lokalen Landwirtschaft und des Direktverkaufs

Die von Eurostat 2007 durchgeführte Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe⁸ offenbarte hinsichtlich der Entwicklung des Direktverkaufs beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Durchschnittlich verkaufen etwa 15 % der landwirtschaftlichen Betriebe mehr als 50 % ihrer Erzeugnisse direkt an die Verbraucher, wobei die Bandbreite zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten von knapp einem Viertel aller landwirtschaftlichen Betriebe in Griechenland bis zu 0,1 % in Spanien reicht. Es ist anzumerken, dass kleine Betriebe stärker in kurze Lebensmittelversorgungsketten eingebunden sind.

Empirischen Studien zum Kaufverhalten zufolge besteht ein breites Interesse am Kauf von lokalen Lebensmitteln. Einer Studie⁹ ist zu entnehmen, dass im Vereinigten Königreich 70 % der Kunden lokale Lebensmittel kaufen möchten, knapp 50 % in der Zukunft mehr davon kaufen wollen und 60 % gegenwärtig lokale Lebensmittel kaufen. Nach Angaben des Natural Marketing Institute¹⁰ behaupten 71 % der Verbraucher in Frankreich sowie 47 % in Spanien und im Vereinigten Königreich, dass es wichtig sei, lokale Erzeugnisse zu kaufen.

Maßnahmen zur Deckung der steigenden Nachfrage nach lokalen Erzeugnissen können zur Stärkung und Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Gebiete beitragen. Die Versorgung der regionalen Agrar- und Ernährungswirtschaft stellt

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

⁹ Local Government Regulation, Buying food with geographical descriptions – How ‘local’ is ‘local’?, 2011.

¹⁰ Les chiffres de la consommation responsable, Ausgabe 2010, abrufbar unter: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>.

nicht nur für die landwirtschaftlichen Erzeuger eine Chance dar, sie beeinflusst auch die auf die Primärerzeugung folgenden Schritte wie Verarbeitung, Vertrieb und Einzelhandelsverkauf und erzeugt somit für die lokale Gemeinschaft durch die Schaffung von Arbeitsplätzen einen zusätzlichen Nutzen. In der aktuellen Wirtschaftskrise ist das von umso größerer Bedeutung. Mit öffentlicher Unterstützung der lokalen Landwirtschaft und des Direktverkaufs könnten diese Vorteile ihr größtmögliches Potenzial entfalten.

Im Rahmen des EU-weiten Forschungsprojekts IMPACT¹¹ wurde festgestellt, dass der Anteil der im Direktverkauf tätigen landwirtschaftlichen Betriebe zwischen den Mitgliedstaaten stark schwankt (zwischen 0,5 % in Irland und 34,6 % in Italien), für die EU-15 insgesamt aber ein Schätzwert von 20,2 % angesetzt werden kann. Die zusätzliche Nettowertschöpfung in der EU-15, die auf den Direktverkauf zurückgeht, wurde auf 2,7 % der gesamten Nettowertschöpfung veranschlagt. Eine der Schlussfolgerungen aus dem Forschungsprojekt lautete, dass der Direktverkauf in mehreren Mitgliedstaaten zu einem entscheidenden Faktor der ländlichen Entwicklung geworden ist.

Lagen keine quantitativen Daten vor, so wurden stattdessen Schätzungen der wirtschaftlichen Bedeutung für den Sektor vorgenommen. Das EU-Magazin Ländlicher Raum¹² verwies auf erhebliche Unterschiede in der EU, denn während beispielsweise in Dänemark nur 3 % der Erzeuger am Direktverkauf teilnehmen, sind es in Österreich ein Drittel aller landwirtschaftlichen Betriebe.

In der Studie zu kurzen Lebensmittelversorgungsketten wurden mithilfe des Modells der fünf Kapitalformen¹³ 84 kurze Lebensmittelversorgungsketten in der EU untersucht. Demnach ist die Mehrheit der Systeme (54) hauptsächlich auf die Schaffung sozialen Kapitals, die Förderung sozialer Kontakte unter den Menschen, den Gemeinschaftssinn und die Stärkung des Vertrauens und der Zusammenarbeit sowohl zwischen Unternehmen als auch zwischen Erzeugern und Verbrauchern ausgerichtet. Die Studie verdeutlicht auch, dass enge Beziehungen zwischen Erzeugern und Verbrauchern den Kenntnisstand der Verbraucher über Lebensmittel verbessern und mit positiven Wirkungen auf landwirtschaftliche Tätigkeiten und den Umweltschutz verbunden sind. In einigen Fällen kann dies zu Verhaltensänderungen führen, zum Beispiel bei den Essgewohnheiten und den Kaufentscheidungen. Nicht zuletzt fördert die Studie die Erkenntnis zutage, dass kurze Lebensmittelversorgungsketten für die landwirtschaftlichen Betriebe wegen der anfallenden Verarbeitung, Verpackung und Vermarktung arbeitsintensiver sind als der Verkauf von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln über konventionelle Absatzmärkte.

3.2. Umweltkriterien

Im Fall der Lebensmittelversorgungsketten befasst sich die vorhandene Fachliteratur mehrheitlich mit dem Energieverbrauch und den Kohlendioxidemissionen, die bei

¹¹ IMPACT-Projekt: Analyse der Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen an der Schnittstelle Landwirtschaft – Ländliche Entwicklung: Realitäten und Potentiale (CT-4288), 4. FAIR-Rahmenprogramm, 2002. Die beteiligten Mitgliedstaaten sind die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Irland, Deutschland, Italien, Spanien und Frankreich.

¹² EU-Magazin Ländlicher Raum, Ausgabe 12 (2012), S. 11-12.

¹³ Mit dem Modell der fünf Kapitalformen werden die Auswirkungen auf das Human-, Finanz-, Sach-, Sozial- und Naturkapital untersucht.

Erzeugung, Verarbeitung, Lagerung und Vertrieb von Lebensmittelprodukten anfallen. Da ca. 30 % des Gesamtenergieverbrauchs auf den Lebensmittelsektor entfallen¹⁴, hat dieser direkten Einfluss auf den Klimawandel.

Jones¹⁵ kommt in einer Studie auf der Grundlage einer Analyse der Transportkomponente der Lebensmittelversorgungskette zu dem Schluss, dass der Erwerb vor Ort erzeugter Äpfel im Vereinigten Königreich zu einem geringeren Kohlendioxidausstoß führt als der Kauf von Importäpfeln aus Neuseeland im Supermarkt. Allerdings gelangten **Saunders u. a.**¹⁶, die einen anderen Ansatz gewählt hatten, genau zur gegenteiligen Auffassung. Unter Berücksichtigung des direkten und indirekten Energieverbrauchs bei Erzeugung, Transport und Lagerung der Äpfel erwies sich Neuseeland hinsichtlich des Gesamtenergieverbrauchs als effizienter als das Vereinigte Königreich.

Eine Fallstudie in Spanien, in der ein Transportmodell verwendet wurde, zeigte, dass die Umstellung auf einen stärker lokal orientierten Verbrauch zu Energieeinsparungen führt (**Aranda u. a.**¹⁷).

In einer weiteren Studie (**Sundkvist u. a.**¹⁸) werden die Umweltfolgen der lokalen Kleinproduktion von Brot im Vergleich zur zentralisierten Großproduktion untersucht. Die CO₂-, SO₂- und NO_x-Emissionen fallen demnach auf dem schwedischen Festland bei den kleinen Bäckereien niedriger aus als bei großen Bäckereien.

Eine Studie von **Coley u. a.**¹⁹ untersucht den Energieverbrauch und den CO₂-Fußabdruck eines Verbrauchers, der einen Hofladen besucht, um Lebensmittel zu kaufen. Wie sich zeigt, liegt die Grenze für eine solche Einkaufsfahrt bei 7,4 km, da die Kohlendioxidemissionen bei einer größeren Entfernung die entsprechenden Werte der konventionellen Lebensmittelversorgungskette übersteigen.

Bei der Frage der Umweltauswirkungen von Lebensmittelabfällen werden in den Studien zwei Aspekte untersucht. Zum einen geht es um die während der Produktion verbrauchte Energie- und Wassermenge, zum anderen um die Menge an Kohlendioxid, Methan und Ammoniak, die bei der Zersetzung zusätzlich anfällt.²⁰

¹⁴ FAO-Analysepapier 2011: The case for energy-smart food systems. 2011, abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

¹⁵ A. Jones: An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert apples. In: Environmental Management, Aug. 30, 4 (2002), S. 560–576.

¹⁶ S. Saunders, A. Barber, G. Taylor: Food miles- Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry. Forschungsbericht, 2006 (285).

¹⁷ A. Aranda, S. Scarpellini, I. Zabalza, A. Valero Capelli: An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain. Sechste internationale Konferenz zur Ökobilanz im Agrarlebensmittelsektor, Zürich, 2008, S. 12-14.

¹⁸ A. Sundkvist, A. Jansson, P. Larsson: Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy — an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden. In: Ecological Economics, 37 (2001), S. 217–227.

¹⁹ D. Coley, M. Howard, M. Winter: Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches. In: Food Policy, 34 (2009), S. 150–155.

²⁰ K. D. Hall, J. Guo, M. Dore, C. C. Chow: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact. In: PLOS ONE, Aug. 4, 11 (2009).

Laut einer Studie von **Gustavsson u. a.**²¹ fallen die meisten Lebensmittelabfälle bei Obst, Gemüse und Getreide an. Für Europa belegen die Zahlen einen Verlust von mehr als 30 % bei Getreide und ca. 45 % bei Obst und Gemüse. Ferner entstehen Verluste von 20 % bei Sämereien, mehr als 20 % bei Fleisch und mehr als 10 % bei Milchprodukten.

In derselben Studie wird hervorgehoben, dass bei der Auslegung von Untersuchungsergebnissen in diesem Bereich Vorsicht geboten ist, da die Datenlage nicht ausreicht, die vorhandenen Daten mit Ungewissheiten behaftet sind und hinsichtlich der Menge der Lebensmittelabfälle zu einem Großteil mit Vermutungen gearbeitet wird. Zugleich heben **Hall u. a.**²² in ihrer Studie hervor, dass die Quantifizierung von Lebensmittelabfällen schwierig ist, weil die Methoden auf Abfallaufkommensfaktoren beruhen, die bei Grundgesamtheiten von Stichproben gemessen wurden. Des Weiteren weisen **Parfitt u. a.**²³ darauf hin, dass sich der Rückgriff auf unterschiedliche Definitionen und Methoden bei der Erfassung der Lebensmittelabfälle erschwerend auf den Vergleich der Ergebnisse unterschiedlicher Studien auswirkt.

In einer Kommissionsstudie zu Lebensmittelabfällen²⁴ wurden die verschiedenen Ursachen für Lebensmittelabfälle in den folgenden vier Bereichen untersucht: Herstellung, Groß-/Einzelhandel, Gastronomie und Haushalte. Als Fazit der Studie heißt es, dass es problematisch sei, konkrete Schlussfolgerungen in dieser Frage zu ziehen, da die beschränkte Datengrundlage nur Einblicke in zwei Bereiche (Milchprodukte und Fleisch) ermöglichte. Außerdem wurde in der Studie nicht auf den möglichen Beitrag kurzer Lebensmittelversorgungsketten zur Verringerung von Lebensmittelabfällen eingegangen.

Es bedarf weiterer Forschungsarbeiten zu den Beziehungen zwischen der Art der Lebensmittelversorgungskette, dem Verbraucherverhalten und dem Bedarf an Verringerung der Abfallmengen, bevor zuverlässige Schlussfolgerungen gezogen werden können. Offenbar messen Verbraucher Erzeugnissen, die sie direkt in einem landwirtschaftlichen Betrieb oder in einem Hofladen erwerben, größeren Wert bei, was zu sinkenden Abfallmengen führen könnte. In Anbetracht des relativ kleinen Anteils der kurzen Lebensmittelversorgungsketten und der regionalen Agrar- und Ernährungswirtschaft an Erzeugung, Verarbeitung und Vertrieb weltweit, sollten die potenziellen Auswirkungen dieser Systeme allerdings nicht überschätzt werden.

Die Studie über kurze Lebensmittelversorgungsketten hat ergeben, dass diese Ketten in dem Bemühen, die Umweltschädlichkeit möglichst gering zu halten, lokal operieren, saisonal produzieren, umweltfreundliche Produktionsmethoden anwenden und einen kleinen CO₂-Fußabdruck zum Ziel haben müssen. Die Kombination aus lokaler und saisonaler Produktion verringert den Bedarf an Lagerung, und

²¹ J. Gustavsson, C. Cederberg, U. Sonesson: Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention. FAO, 2011.

²² K. D. Hall, J. Guo, M. Dore, C. C. Chow: The progressive increase of food waste in America and its environmental impact. In: PLOS ONE, Aug. 4, 11 (2009).

²³ J. Parfitt, S. Macnaughton: Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050. In: Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology, 365 (2010), S. 3065–3081.

²⁴ Europäische Kommission: Sondierungsstudie über Lebensmittelverschwendung in den 27 EU-Mitgliedstaaten. 2010, abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

umweltfreundliche Produktionsmethoden können auch zu weniger Einsatz von Pestiziden, weniger Boden- und Wasserverschmutzung und zu einer besseren Bodenqualität führen sowie die Biodiversität und nachhaltige Wassernutzung stärken.

4. FESTSTELLUNGEN ZU BESTEHENDEN KENNZEICHNUNGSREGELUNGEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Innerhalb der EU gibt es eine große Vielfalt der Systeme. Die meisten von ihnen betreffen den Verkauf in der Nähe des Erzeugerbetriebs. Dazu gehören der Direktverkauf ab Hof (z. B. Hofläden, Verkauf am Straßenrand, Selbstpflücken) oder der Verkauf außerhalb des Hofes (z. B. Agrar- und andere Märkte, Liefersysteme, Verkauf an Einzelhändler oder an die Gastronomie). Einige erstrecken sich auf den Fernabsatz, zum Beispiel auf Liefersysteme und den Verkauf im Internet. Die Studie über kurze Lebensmittelversorgungsketten verdeutlicht, dass Etiketten und Logos am ehesten bei Systemen zum Einsatz kommen, die seit längerem bestehen oder von größeren regionalen Initiativen errichtet wurden, und dass sie bei einem lokalen Kundenstamm mit direkter Kommunikation zwischen Erzeuger und Verbraucher seltener vorkommen.

Die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen zum direkten und lokalen Verkauf von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln haben Ungleichheiten bei der Entwicklung und Unterstützung dieser Art des Verkaufs aufgezeigt. Die Studie über kurze Lebensmittelversorgungsketten hat ergeben, dass auf EU- und einzelstaatlicher Ebene viele Instrumente zur Unterstützung der Landwirte vorhanden sind, die aber nicht überall in der EU konsequent angewendet werden, wodurch sich die kurzen Lebensmittelversorgungsketten ungleich entwickeln. Da die Herausforderungen für das Betreiben lokaler Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten der EU unterschiedlich sind, sollten diese eine Kombination von Maßnahmen wählen, die auf ihre Entwicklungserfordernisse zugeschnitten ist.

Wie aus der Studie über kurze Lebensmittelversorgungsketten hervorgeht, kann die Kennzeichnung auch dazu genutzt werden, auf die Zertifizierung eines Erzeugnisses hinzuweisen. Dieser Aspekt ist wichtig für den Schutz vor Imitationen: Kennzeichen mit einem vorgeschriebenen Inhalt dienen der Bekämpfung von irreführenden Informationen oder gar Betrug.

In der o. g. Studie wird ferner ausgeführt, dass Verbraucher die unterschiedlichen Kennzeichnungssysteme als unübersichtlich einstufen. In erster Linie erwarten sie von einer Kennzeichnung Informationen über den Preis und die Haltbarkeit eines Produkts. Danach folgen Informationen über die geografische Herkunft des Produkts und die Identität des Erzeugers. Darüber hinaus sind auch Informationen über die Art der Lieferkette wichtig: Wird das Produkt zu einem sowohl für den Erzeuger als auch den Verbraucher fairen Preis verkauft?

Schließlich ist der Studie und den Ergebnissen der Konsultation zu entnehmen, dass Kennzeichnungssysteme zwangsläufig Kosten für die Erzeuger nach sich ziehen und ihre Produkte teurer machen können.

5. IST EINE KENNZEICHNUNGSREGELUNG AUF EU-EBENE ZWECKMÄSSIG?

Auf der Konferenz vom April 2012 wurde unterstrichen, dass es wichtig sei, in Bezug auf Qualität, Umwelt, Ethik, Kultur, soziale Bindungen und Geselligkeit eine gemeinsame Sichtweise durchzusetzen. Die wichtigsten Bestandteile des lokalen Ansatzes umfassen Vernetzung, Vertrauen und gegenseitige Kenntnis sowie die Sensibilisierung der Landwirte und der Verbraucher. Aus den Ergebnissen der Konferenz geht hervor, dass diese Werte durch eine neue Kennzeichnung für kurze Versorgungsketten gefördert werden könnten, vorausgesetzt jedoch, dass es sich um ein freiwilliges und einfaches Instrument handelt, bei dem den Erzeugern keine Mehrkosten entstehen.

In den Foren, die sich mit der Frage der lokalen Landwirtschaft und des Direktverkaufs auseinandergesetzt haben, wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, den Zugang zu Investitionen und Know-how zu erleichtern, die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen zu gestatten und die Hygienevorschriften so zu ändern, dass sie für diese Art der Landwirtschaft und des Verkaufs kein Hindernis darstellen. Die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält Erläuterungen zu Instrumenten, die zur Unterstützung der Erzeuger eingerichtet wurden, und Vorschläge für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten sollten aktiver werden und gegebenenfalls Rechtsvorschriften insbesondere zugunsten von kleinen landwirtschaftlichen Betrieben und zugunsten des Direktverkaufs überarbeiten. Lebensmittel und das Gaststättenwesen gehören zu den vorrangigen Sektoren, in denen ein umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen durchgesetzt werden kann. Damit öffentliche Kantinen mit vor Ort erzeugten Lebensmitteln beliefert werden können, sollten die öffentlichen Stellen ihr Auftragswesen mit innovativen Ansätzen umweltfreundlich gestalten, während die Landwirte sich so organisieren sollten, dass sie auf verschiedene Modelle der Zusammenarbeit zurückgreifen können und somit in der Lage sind, gemeinsame Gebote bei öffentlichen Ausschreibungen abzugeben.

Verbraucher, die lokal hergestellte Lebensmittel kaufen möchten, können diese oftmals auf dem Markt nicht erkennen.²⁵ Die Eurobarometer-Umfrage zur Stärkung der Verbraucher²⁶ machte deutlich, dass es den Verbrauchern an Wissen und Kenntnissen mangelt, auch hinsichtlich der Bewertung von Kennzeichnungen oder Logos. Diese Erkenntnisse wurden durch die Ergebnisse der Studie zum Funktionieren des Fleischmarktes für Verbraucher²⁷ bestätigt.

In der Studie zu kurzen Lebensmittelversorgungsketten werden mehrere Fälle von irreführender oder unrechtmäßiger Etikettierung genannt, die zu unlauterem Wettbewerb führen. Durch den Schutz vor Imitationen mittels ordnungsgemäßer Kennzeichnungsangaben auf EU-Ebene könnte das Risiko der Verbraucherirreführung sinken.

²⁵ Eurobarometer-Spezial-Umfrage: Einstellungen der Europäer zu Ernährungssicherheit, Lebensmittelqualität und dem ländlichen Raum, 389, 2012.

²⁶ Eurobarometer-Spezial: Verbraucherkompetenz, 342, 2011.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf.

5.1. Spezifische Kennzeichnungsregelung

Die Kommission holte bei der Analyse der Optionen für den Aufbau eines Kennzeichnungssystems Meinungen von Sachverständigen ein.²⁸

Die Sachverständigen waren sich einig – ein mögliches Kennzeichnungssystem sollte:

- für die Erzeuger optional sein;
- Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren vermeiden, die als langwierig und kostspielig angesehen werden;
- klare Auswahlkriterien für die unter das System fallenden Erzeugnisse enthalten.

Die Sachverständigen waren der Ansicht, dass ein Kennzeichnungssystem nur dann sinnvoll sei, wenn es in Maßnahmen integriert oder mit ihnen verknüpft wird, die Landwirten bei der Suche nach alternativen Vertriebswegen unterstützen. Solche Maßnahmen bestehen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums bereits: Informations- und Beratungsangebote, Investitionen in Sachvermögen; Betriebs- und Geschäftsentwicklung; horizontale und vertikale Zusammenarbeit der Akteure der Versorgungskette und Verkaufsförderungsmaßnahmen im lokalen Kontext; Förderung der Beteiligung an Qualitätsregelungen sowie Informations- und Verkaufsförderungsmaßnahmen.

Bei Überlegungen über ein mögliches System sollte der Art der Versorgungskette Aufmerksamkeit geschenkt werden. Unter „Direktverkauf“ ist der Verkauf durch einen Landwirt direkt an den Verbraucher ohne zwischengeschaltete Stellen auf der Verkäuferseite zu verstehen. Die Kennzeichnungsangaben sollten in all jenen Fällen die direkte Kommunikation ersetzen, in denen diese nicht möglich ist. Je mehr zwischengeschaltete Stellen zwischen dem Erzeuger und dem Verbraucher stehen, desto mehr Informationen, die im Direktverkauf üblicherweise übermittelt werden, gehen verloren und desto mehr Kennzeichnungsangaben sind notwendig. Es drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass ein auf den Direktverkauf beschränktes Kennzeichnungssystem begrenzte Auswirkungen hätte.

5.2. Ein alternativer Ansatz

Ein alternativer Ansatz zu einem eigenständigen Zertifizierungssystem könnte darin bestehen, eine fakultative Qualitätsangabe beizufügen.

Laut der Folgenabschätzung²⁹ ist die Anwendung fakultativer Qualitätsangaben ein wirksames Instrument für Landwirte, um erkennbar zu machen, in welchem Umfang das Erzeugnis veredelt wurde, und sicherzustellen, dass diese zusätzlichen Anstrengungen vergolten werden.

²⁸ Eine Arbeitsgruppe wurde unter der Federführung der Beratergruppe zur Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugung gegründet.

²⁹ Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse: Folgenabschätzung Anhang A(II): Vermarktungsnormen. 2009, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf

Eine solche fakultative Qualitätsangabe kann den wichtigsten Erwartungen der Verbraucher Rechnung tragen: zu wissen, woher ein Erzeugnis kommt und wie die Versorgungskette beschaffen ist. Allerdings würde eine fakultative Qualitätsangabe aus rechtlichen Gründen kein Logo/Symbol enthalten, sondern nur Wortangaben.

Die fakultative Qualitätsangabe hätte folgende Vorteile:

- sie gilt als einfaches Instrument mit relativ geringen Verwaltungs-, Kontroll- und Haushaltslasten;
- sie kann Schutz vor Missbrauch, Betrug und irreführenden Praktiken bieten;
- sie ebnet den Weg für andere Unterstützungsmechanismen der EU, insbesondere für Unterstützung im Rahmen der ländlichen Entwicklung.

Hinsichtlich des Nebeneinanderbestehens von öffentlichen oder privaten nationalen, regionalen und lokalen Kennzeichnungsregelungen und deren Fortbestand muss angesichts der möglichen Einführung eines Instruments auf EU-Ebene erwogen werden, wie das Nebeneinanderbestehen zu gewährleisten ist und ob sich die Verbraucher einer noch komplizierteren Lage ausgesetzt sähen.

6. FAZIT

Die lokale Landwirtschaft und der Direktverkauf sind in der Europäischen Union etabliert und werden auch künftig zur Landwirtschaft der EU gehören. In diesem Bericht wurde Folgendes gezeigt:

- Es besteht eine Nachfrage nach echten Erzeugnissen vom Bauernhof, die in kurzen Lebensmittelversorgungsketten verkauft werden, sowie nach ihrer Erkennbarkeit.
- Es bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung des Direktverkaufs, die vermutlich mit nationalen und regionalen Unterschieden in der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe, den Vertriebswegen und der Kultur zusammenhängen.
- Wie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt, ist die Entwicklung kurzer Versorgungsketten mit unzähligen Herausforderungen verbunden, für die andere Lösungen als eine Kennzeichnungsregelung gefunden werden sollten. Auf EU- und auf einzelstaatlicher Ebene gibt es eine Reihe von Instrumenten, die aber nicht kohärent angewendet werden. Interessengruppen sind der Ansicht, dass manche EU-Rechtsvorschriften der Entwicklung der lokalen Landwirtschaft hinderlich sind.
- Ein eventuelles neues Etikett sollte für Erzeuger einfach sein, keine Belastung mit sich bringen, Kontrollen ermöglichen und den Verbrauchern hinreichende Sicherheit bieten. Auch sollte es dazu beitragen, das Risiko der Verwirrung der Verbraucher niedrig halten, wobei die bestehenden EU-Rechtsvorschriften bei korrekter Umsetzung Maßnahmen gegen irreführende Praktiken ermöglichen.
- Eine neue Kennzeichnung könnte für Erzeugnisse der lokalen Landwirtschaft Höherwertigkeit sichern, wenn sie über den lokalen Verkauf hinaus

angewendet wird und die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass sie in andere Maßnahmen integriert oder mit ihnen verknüpft wird.

Mit diesem Bericht hat die Kommission Fakten für eine Debatte über das Für und Wider der Einführung einer Kennzeichnung auf EU-Ebene sowie über allgemeine Fragen der lokalen Landwirtschaft und des Direktverkaufs vorgelegt. Fragen, die der Debatte eine Richtung geben können, sind im Anhang beigefügt.

Die Kommission ersucht das Europäische Parlament und den Rat, über diesen Bericht zu beraten und dazu Stellung zu nehmen.