



Brüssel, den 22. Mai 2015
(OR. en)

9196/15

DENLEG 72
AGRI 282
CONSOM 93
SAN 152

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	20. Mai 2015
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2015) 204 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei unverarbeiteten Lebensmitteln, Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 204 final.

Anl.: COM(2015) 204 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2015
COM(2015) 204 final

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

**über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei
unverarbeiteten Lebensmitteln, Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über
50 % eines Lebensmittels ausmachen**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	2
2.	Verpflichtende und freiwillige Kennzeichnung	3
3.	Betroffene Lebensmittel.....	3
4.	Überblick über die Branche und die Lieferkette	4
4.1.	Überblick über die EU-Lebensmittelbranche.....	4
4.2.	Überblick über die Lieferkette der Lebensmittelproduktion.....	4
4.3.	Freiwillige Ursprungskennzeichnung und EU-Qualitätssysteme	4
5.	Einstellung der Verbraucher zu Informationen zum Ursprung von Lebensmitteln.....	5
6.	Mögliche Szenarien und Varianten bezüglich der Ursprungskennzeichnung bei unverarbeiteten Lebensmitteln, Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen	6
7.	Kosten-Nutzen-Analyse der verschiedenen Szenarien	6
7.1.	Auswirkungen auf das Verhalten der Verbraucher	6
7.2.	Wirtschaftliche Auswirkungen.....	7
7.2.1.	Betriebskosten der Lebensmittelunternehmer.....	7
7.2.2.	Auswirkungen auf den Binnenmarkt und auf den internationalen Handel	8
7.2.3.	Verwaltungsaufwand für Unternehmen	8
7.2.4.	Zusätzliche Belastung der Behörden.....	8
7.2.5.	Kosten für die Verbraucher	8
7.2.6.	Auswirkungen auf die Umwelt	9
7.3.	Kosten und Nutzen der verschiedenen Szenarien	9
8.	Schlussfolgerungen	11

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 26 Absätze 5 und 6 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates¹ betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (im Folgenden „LMIV“ – Lebensmittel-Informationsverordnung) muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Reihe von Berichten zur möglichen Ausdehnung der verpflichtenden Ursprungskennzeichnung auf folgende Lebensmittelkategorien vorlegen:

- a) andere Arten von Fleisch als Rind-, Schweine-, Schaf- und Geflügelfleisch;
- b) Milch;
- c) Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird;
- d) unverarbeitete Lebensmittel;
- e) Erzeugnisse aus einer Zutat;
- f) Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen.

Der vorliegende Bericht umfasst unverarbeitete Lebensmittel, Erzeugnisse aus einer Zutat und Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen.

Zu untersuchen sind in dem Bericht gemäß Artikel 26 Absatz 7 LMIV

- die Notwendigkeit der Information der Verbraucher,
- die Frage, ob eine solche Kennzeichnung praktikabel ist, und
- Kosten und Nutzen der Einführung solcher Maßnahmen, einschließlich der rechtlichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt und der Auswirkungen auf den internationalen Handel.

Dieser Bericht beruht größtenteils auf den Ergebnissen einer von der GD SANTE in Auftrag gegebenen und vom Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette (Food Chain Evaluation Consortium – FCEC) durchgeführten externen Studie², die Erhebungen bei Verbrauchern, Lebensmittelunternehmen und zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie Fallstudien umfasste, aber auch auf anderen verfügbaren Quellen zu diesem Thema.

¹ Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

² Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food – Final report – Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) (Studie über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei unverarbeiteten Lebensmitteln, Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen – Abschlussbericht – Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette)

http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/index_en.htm

Die GD GROW hat eine Untersuchung bei KMU durchgeführt, deren Ergebnisse in die FCEC-Studie eingeflossen sind.

2. VERPFLICHTENDE UND FREIWILLIGE KENNZEICHNUNG

Es gibt derzeit in verschiedenen Bereichen eine Verpflichtung zur Ursprungs kennzeichnung, so z. B. bei Honig³, Obst und Gemüse⁴, Fisch⁵ (gilt nicht für Fischereierzeugnisse wie zubereiteten oder haltbar gemachten Fisch), Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen⁶, Olivenöl⁷, Wein⁸, Eiern⁹ und importiertem Geflügel¹⁰.

Mit der LMIV wurde die verpflichtende Ursprungs kennzeichnung bei frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch eingeführt; die Einzelheiten wurden mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission¹¹ geregelt.

Abgesehen von diesen Vorschriften für die verpflichtende Ursprungs kennzeichnung steht es Lebensmittelunternehmern frei, das Ursprungsland oder die Ursprungsregion aus eigener Initiative anzugeben, sofern sie die einschlägigen Bestimmungen der LMIV einhalten.

³ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 1671.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2011 der Kommission vom 7. Juni 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates für die Sektoren Obst und Gemüse und Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, ABl. L 157 vom 15.6.2011, S. 1.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und Aquakultur, ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 1.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen, ABl. L 204 vom 11.8.2000, S. 1.

⁷ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 29/2012 der Kommission vom 13. Januar 2012 mit Vermarktungsvorschriften für Olivenöl, ABl. L 12 vom 14.1.2012, S. 14.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO).

⁹ Verordnung (EG) Nr. 589/2008 der Kommission vom 23. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier, ABl. L 163 vom 24.6.2008, S. 6.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der Kommission vom 16. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch, ABl. L 157 vom 17.6.2008, S. 46.

¹¹ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 19.

3. BETROFFENE LEBENSMITTEL

Der Begriff „unverarbeitete Lebensmittel“ ist in der LMIV definiert und umfasst Lebensmittel, die keiner Verarbeitung unterzogen wurden, einschließlich Erzeugnisse, die geteilt, ausgelöst, getrennt, in Scheiben geschnitten, ausgebeint, fein zerkleinert, enthäutet, gemahlen, geschnitten, gesäubert, garniert, enthülst, geschliffen, gekühlt, gefroren, tiefgefroren oder aufgetaut wurden. So gelten z. B. Mehl, Reis und grüne Schnittsalate als unverarbeitete Erzeugnisse.

Die LMIV enthält jedoch keine Definition des Begriffs „Erzeugnisse aus einer Zutat“. Zum Zwecke des vorliegenden Berichts werden als Erzeugnisse aus einer Zutat Erzeugnisse verstanden, die nur eine Zutat oder einen Ausgangsstoff enthalten. Dazu gehören beispielsweise Zucker, Tomatenpüree, pflanzliche Öle aus einer einzigen Pflanze, gefrorene vorfrittierte Kartoffelerzeugnisse, sofern weder Zusatzstoffe noch Salz zu diesen Erzeugnissen hinzugefügt wurden.

Ferner enthält die LMIV weder eine Definition des Begriffs „Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen“, noch gibt sie an, worauf sich die 50 % beziehen (Volumen, Gewicht usw.). Bei diesen Zutaten könnte es sich beispielsweise um Tomaten in einer Tomatensoße handeln, um Obst in Obstsäften oder um Mehl in Brot (Backwaren).

4. ÜBERBLICK ÜBER DIE BRANCHE UND DIE LIEFERKETTE

4.1. Überblick über die EU-Lebensmittelbranche

Die EU-Lebensmittel- und Getränkebranche erwirtschaftet einen Umsatz von 1048 Mrd. EUR, generiert einen Mehrwert von 206 Mrd. EUR und beschäftigt 4,2 Mio. Personen; damit ist sie die größte Branche des verarbeitenden Gewerbes und der größte Arbeitgeber in der EU.

Sie umfasst 286 000 Unternehmen; bei 99 % davon handelt es sich um KMU (einschließlich Kleinstunternehmen).

4.2. Überblick über die Lieferkette der Lebensmittelproduktion

In den meisten Teilbranchen beziehen die Lebensmittelunternehmer der EU ihre Rohstoffe aus mehreren Quellen. Bei Waren wie Kaffee und Mehl sind verschiedene Rohstoffquellen erforderlich, um die gewünschte Qualität des Produkts dauerhaft zu gewährleisten und saisonbedingte Unterschiede zu vermeiden. Der Preis ist ebenfalls ein wichtiger Parameter, und oft werden Rohstoffquellen gewechselt, um die Kosten zu minimieren. Aus der FCEC-Studie geht hervor, dass 50 % der Lebensmittelunternehmer, die mehrere Quellen nutzen, den Ursprung ihrer Zutaten dreimal pro Jahr oder öfter wechseln. Je komplexer und ausgefeilter die Lieferkette ist, desto beschwerlicher wird die Ursprungskennzeichnung.

Was die gemäß den EU-Vorschriften über Lebensmittelsicherheit¹² erforderliche Rückverfolgbarkeit betrifft, so müssen Lebensmittelunternehmer in der Lage sein, ihre unmittelbaren Zulieferer und Kunden zu identifizieren. Die Rückverfolgbarkeit jeweils bis zu einem Schritt zurück und einem Schritt voraus ist üblicherweise die einzige Rückverfolgbarkeit, die gewährleistet ist, und nur 29 % der Lebensmittelunternehmer gehen über diese Anforderung hinaus und richten ein weiter reichendes Rückverfolgbarkeitssystem ein.

4.3. Freiwillige Ursprungskennzeichnung und EU-Qualitätssysteme

Die Befragung der Interessenträger ergab, dass in den von dem Bericht erfassten Lebensmittelteilbranchen freiwillige Ursprungskennzeichnungen selten sind. Werden solche Systeme genutzt, dann nur für einen geringen Teil der Gesamtproduktion eines bestimmten Erzeugnisses (z. B. für < 1% des gesamten Kaffee-Marktes) und hauptsächlich für das Hochpreissegment. In den meisten Lebensmittelkategorien, die im Rahmen des Berichts untersucht wurden, bilden Erzeugnisse, die das Logo eines EU-Qualitätssystems tragen, beispielsweise eine geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), eine geschützte geografische Angabe (g.g.A.) oder die Angabe „garantiert traditionelle Spezialität“ (g.t.S.), die Minderheit. Bei solchen Angaben handelt es sich nicht immer um Angaben zur Herkunft der Rohstoffe an sich, sie können aber beispielsweise mit speziellen regionalen Kenntnissen zusammenhängen und auf den Produktionsort hinweisen.

5. EINSTELLUNG DER VERBRAUCHER ZU INFORMATIONEN ZUM URSPRUNG VON LEBENSMITTELN

Die Verbraucherforschung zeigt, dass die Ursprungskennzeichnung bei den Aspekten, die das Verhalten der Verbraucher beeinflussen, hinter Preis, Geschmack, Verbrauchs-/Mindesthaltbarkeitsdaten, Bequemlichkeit und/oder Erscheinungsbild rangiert.

Für die von dem Bericht erfassten Erzeugnisse erscheint das Interesse der Verbraucher an der Ursprungskennzeichnung allgemein geringer, ist aber immer noch bei drei Viertel der im Rahmen der FCEC-Studie befragten Verbraucher vorhanden. In der FCEC-Studie bekundeten Verbraucher ebenso großes Interesse an der Angabe des Erzeugungsorts wie an der Angabe des Produktionsorts; wurde aber nach konkreten Fällen gefragt, so wurde deutlich, dass Verbraucher Informationen zum Produktionsort vorziehen.

Die große Mehrheit der befragten Verbraucher würde Informationen zum Ursprung auf Länderebene bevorzugen.

Bezüglich der Gründe der Verbraucher für ihren Wunsch nach Ursprungskennzeichnung gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. 42,8 % der befragten EU-Verbraucher würden die

¹² Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.

Ursprungskennzeichnung nutzen, um nationalen oder lokalen Erzeugnissen den Vorzug vor Lebensmitteln anderen Ursprungs zu geben. Für 12,9 % der EU-Verbraucher bedeutet die Ursprungskennzeichnung mehr Sicherheit in Bezug auf die Qualität des Lebensmittels. 12,8 % der EU-Verbraucher begründen ihr Interesse mit Umweltschutz. Die Ursprungskennzeichnung würde außerdem 10,8 % der EU-Verbraucher in Bezug auf die Sicherheit der von ihnen gekauften Lebensmittel beruhigen.

Es ist jedoch anzumerken, dass zwar einige der oben angeführten Gründe für ein Interesse an einer Ursprungsangabe legitim (Unterstützung für lokale Erzeugnisse, Eigenschaften des Erzeugnisses und Umweltschutz), andere dagegen irrelevant sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Ursprung mit Sicherheit verknüpft wird, da alle Erzeugnisse, die in der EU hergestellt oder in die EU eingeführt werden, „sicher“ sein müssen. Tatsächlich ist die Lebensmittelsicherheit das oberste Ziel des EU-Lebensmittelrechts. Die von der zuständigen Dienststelle der Kommission (dem Lebensmittel- und Veterinäramt der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) in den Mitgliedstaaten durchgeführten Audits bieten ausreichende Belege für das permanent hohe Sicherheitsniveau, das bei Durchführung der EU-Vorschriften gewährleistet ist. In ähnlicher Weise sollen die in Drittländern durchgeführten Audits sicherstellen, dass auch Export-Erzeugnisse den EU-Sicherheitsstandards entsprechen.

Zur Bereitschaft der Verbraucher, für die Angabe des Ursprungs zu zahlen, gibt es nur vereinzelte und bisweilen widersprüchliche Daten, was möglicherweise an einer methodologischen Abweichung liegt. Frühere Studien zur Zahlungsbereitschaft der Verbraucher haben gezeigt, dass die Verbraucher, auch wenn Interesse an einer bestimmten Information besteht, nicht bereit sind, höhere Preise für die Erzeugnisse zu bezahlen, um diese Information zu erhalten.¹³ In der FCEC-Studie wird dagegen geschätzt, dass eine hohe Zahlungsbereitschaft in Bezug auf die von der Studie betroffenen Erzeugnisse besteht (+30 % für die Information EU/nicht EU, +40–50 % für die Angabe des Landes). Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass es einen signifikanten Unterschied zwischen den Absichten und dem tatsächlichen Verhalten der Verbraucher gibt.

6. MÖGLICHE SZENARIEN UND VARIANTEN BEZÜGLICH DER URSPRUNGSKENNZEICHNUNG BEI UNVERARBEITETEN LEBENSMITTELN, ERZEUGNISSEN AUS EINER ZUTAT UND ZUTATEN, DIE ÜBER 50 % EINES LEBENSMITTELS AUSMACHEN

Für die Zwecke dieses Berichts werden folgende Szenarien untersucht:

- Szenario 1: Freiwillige Ursprungskennzeichnung (*Status Quo*);
- Szenario 2: Verpflichtende Ursprungskennzeichnung – Angabe EU/nicht EU oder EU/Drittland;

¹³ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei Fleisch, das als Zutat verwendet wird (COM(2013) 755).

- Szenario 3: Verpflichtende Ursprungskennzeichnung – Angabe des Mitgliedstaats/Drittlands;
- Szenario 4: Verpflichtende Kennzeichnung – Angabe anderer geografischer Einheiten (Region).

Bei den Szenarien 2, 3 und 4 wurden für jede der drei Haupterzeugniskategorien verschiedene Varianten untersucht:

- Variante a: Produktionsort: Ursprung gemäß dem **Zollkodex**, d. h. das Land, in dem das Erzeugnis vollständig hergestellt worden ist, oder in dem die letzte wesentliche Veränderung durchgeführt wurde.
- Variante b: Ort der Erzeugung des Hauptrohstoffs, d. h. der Ort, an dem das Obst, Gemüse oder Getreide geerntet wurde oder, bei verarbeiteten Fischereierzeugnissen, der Fangort.
- Variante c: beide oben genannten Angaben.

7. KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE DER VERSCHIEDENEN SZENARIEN

7.1. Auswirkungen auf das Verhalten der Verbraucher

In Szenario 1 wäre der Umfang der Informationen von der Nachfrage der Verbraucher abhängig. Dieses Szenario hätte keine Auswirkungen auf die Lebensmittelpreise und würde somit Verbraucher zufrieden stellen, denen die Lebensmittelpreise sehr wichtig sind. In jedem Fall würden die neuen Vorschriften über die freiwillige Angabe des Ursprungs eine Irreführung der Verbraucher in Bezug auf den tatsächlichen Ursprung der primären Zutat für Lebensmittel, für die ein bestimmter Ursprung angegeben wird, verhindern, da angegeben werden müsste, wenn die primäre Zutat einen unterschiedlichen Ursprungsort hätte.

Szenario 2 würde die Verbraucher nur zufrieden stellen, wenn sie das Erzeugnis als im Vergleich zu Nicht-EU-Erzeugnissen als sicherer oder hochwertiger betrachten (was nicht sicher ist). Diese Art der Information wird zudem oft als nicht aussagekräftig genug empfunden und ist in den Augen der Verbraucher die an sie weitergegebenen, zusätzlichen Kosten nicht wert, auch wenn diese niedriger sind als in den Szenarien 3 und 4.

Szenario 3 dürfte zu einer größeren Verbraucherzufriedenheit führen, aber im Vergleich zu Szenario 2 auch zu größeren Auswirkungen auf die Produktionskosten und damit zu einem größeren Preisanstieg für die Verbraucher. Eine solche Ursprungskennzeichnung würde außerdem sicherlich zu einer Bevorzugung nationaler Erzeugnisse führen.

Verbraucher dürften das vierte Szenario im Vergleich zu einer Angabe des Ursprungslands nicht vorziehen; dafür wäre diese Alternative mit erheblich höheren zusätzlichen Kosten für die Lebensmittelunternehmer und damit höheren Preisen für die Verbraucher verbunden.

7.2. Wirtschaftliche Auswirkungen

Da die befragten Lebensmittelunternehmer die Machbarkeit von Szenario 4 bezweifeln und im Vergleich zu Szenario 3 kein größeres Interesse der Verbraucher an dieser Lösung besteht, werden nur die wirtschaftlichen Auswirkungen der ersten drei Szenarien erörtert.

Aufgrund der großen Bandbreite der von der Studie abgedeckten Lebensmittelkategorien war es nicht möglich, die Daten bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen zu aggregieren. Die Quantifizierung der wirtschaftlichen Auswirkungen wurde daher auf Ebene der konkreten Fallstudien belassen und ist der FCEC-Studie zu entnehmen.

7.2.1. Betriebskosten der Lebensmittelunternehmer

In Szenario 1 würden die Betriebskosten auf dem derzeitigen Niveau bleiben. In den Szenarien 2 und 3 würden auf Lebensmittelunternehmer, die sich für einen einzigen Ursprung oder einige wenige Ursprungsorte entscheiden, aufgrund der erforderlichen Anpassungen der Beschaffungspraxis, der Rückverfolgbarkeitssysteme, des Produktionsprozesses, der Verpackung und des Marketings zusätzliche Betriebskosten zukommen (einmalig und wiederkehrend). In Szenario 3 würden die Betriebskosten in Teilbranchen, in denen es nicht viele verschiedene Ursprungsorte gibt, um geschätzte 10 – 15 % steigen, in vielen Fällen könnte dieser Anstieg aber auch bis zu 30 % betragen.

Einige dieser Kosten würden geringer ausfallen, entschiede man sich für Szenario 2 oder für Szenario 3 mit der Möglichkeit der Angabe mehrerer Länder (also der Möglichkeit, für ein Erzeugnis einen gemischten Ursprung oder mehrere Ursprungsorte entlang der Produktionskette anzugeben). Nach Einschätzung der Lebensmittelunternehmer ist außerdem die Angabe des Produktionsorts im Allgemeinen weniger kostspielig als die Angabe des Erzeugungsorts, da es im Vergleich weniger Produktionsorte und mehr Rohstoffherzeugungsorte gibt und somit ein weniger weit reichendes Rückverfolgbarkeitssystem erforderlich wäre.

7.2.2. Auswirkungen auf den Binnenmarkt und auf den internationalen Handel

Szenario 2 dürfte keine Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben, da in diesem Szenario nicht zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschieden wird. Je nach Reaktion der Verbraucher auf die Kennzeichnung EU/nicht EU und je nach Anpassung der Beschaffungspraxis der Lebensmittelunternehmer könnte jedoch der internationale Handel betroffen sein, was Fragen in Bezug auf internationale Handelsabkommen aufwirft, die für einige der von der Studie betroffenen Erzeugnisse (beispielsweise Zucker) bestehen. Drittländer haben zudem Bedenken hinsichtlich eines möglichen Verlustes von EU-Exporten aufgrund zusätzlicher Produktions- und Kennzeichnungskosten angemeldet sowie wegen der zu erwartenden Umorientierung der EU-Lebensmittelunternehmer auf EU-Anbieter.

Bei Szenario 3 käme zu denselben Auswirkungen auf den internationalen Handel wie bei Szenario 2 noch das Risiko von Auswirkungen auf den Binnenmarkt hinzu, mit einer möglichen Nationalisierung der Lebensmittellieferkette, da fast die Hälfte der

Verbraucher angab, dass sie Erzeugnissen aus dem eigenen Land den Vorzug geben würde. Bei diesem Szenario würden zwar EU-Erzeugnisse von der Bevorzugung durch die Verbraucher auf dem EU-Markt profitieren, die zusätzliche Belastung und Rigidität der Beschaffungspraxis würde aber den EU-Lebensmittelunternehmern auf dem internationalen Markt zum Nachteil gereichen.

7.2.3. *Verwaltungsaufwand für Unternehmen*

Für Lebensmittelunternehmer, die mit Rohstoffen unterschiedlichen Ursprungs arbeiten, würden die Aufzeichnung des Ursprungs der verschiedenen Rohstofflieferungen und die Anpassung des Rückverfolgbarkeitssystems einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten. Die festen Kosten würden einen großen Teil des zusätzlichen Verwaltungsaufwands ausmachen und somit KMU wesentlich stärker belasten. Nur KMU, die ihre Ware von einem einzigen Ursprungsort oder einer begrenzten Zahl von Ursprungsorten beziehen, würden nicht darunter leiden.

Szenario 1 würde einen vernachlässigbaren Verwaltungsaufwand mit sich bringen, und auch dies nur für Unternehmen, die den Ursprungsort des Enderzeugnisses angeben und sofern dieser nicht mit dem Ursprungsort der primären Zutat(en) übereinstimmt. Der Gesamtaufwand in Szenario 2 wird geringer eingeschätzt als der in Szenario 3; dabei wäre er bei Variante a geringer als bei Variante b.

7.2.4. *Zusätzliche Belastung der Behörden*

Die Einschätzungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Kosten für zusätzliche Kontrollen durch die Behörden weichen stark voneinander ab. Geht man davon aus, dass die den Kontrollbehörden zugeteilten staatlichen Haushaltsmittel nicht erhöht werden, könnten solche neuen Vorschriften zu einer Verringerung der Häufigkeit der Kontrollen oder zu einem Prioritätenwechsel führen, was – gekoppelt mit dem Fehlen von Analysemethoden zur Überprüfung des Ursprungs von Lebensmitteln – zu einer erhöhten Betrugsgefahr führen könnte.

7.2.5. *Kosten für die Verbraucher*

Die Angabe von Informationen zum Ursprung von Lebensmitteln dürfte mit höheren Kosten verbunden sein, die der FCEC-Studie zufolge sicherlich größtenteils an den Verbraucher weitergegeben würden. Laut der Studie könnte der betreffende Kostenanstieg je nach Lebensmittel, Teilbranche, aber auch Mitgliedstaat von unerheblich bis hoch variieren.

Szenario 1 wird insgesamt wahrscheinlich nicht zu einem Preisanstieg führen. Nur Erzeugnisse, die eine freiwillige Ursprungsangabe tragen, könnten möglicherweise betroffen sein.

Die Szenarien 2 und 3 dürften zu einer Erhöhung des Verbraucherpreises führen, wobei diese bei Szenario 3 erheblich höher sein dürfte. Damit könnte Szenario 3 – und in geringerem Maße auch Szenario 2 – zu einem Rückgang des Verzehrs der von dem Bericht erfassten Lebensmittel führen, wenn die Kosten sich erheblich erhöhen, oder dazu, dass die Verbraucher ein größeres Budget für diese Erzeugnisse einplanen müssten, bei denen es sich oft um Grundnahrungsmittel handelt.

Es ist außerdem anzumerken, dass bei Szenario 3 die Nationalisierung der Lebensmittelkette aufgrund einer Reorganisation der Lebensmittelproduktionskette Auswirkungen auf die Beschäftigung haben könnte, die in einigen Fällen positiv, in anderen negativ sein könnten.

7.2.6. Auswirkungen auf die Umwelt

Die Einführung von Vorschriften zur verpflichtenden Angabe des Ursprungs könnte aufgrund der Vervielfältigung der Produktionslinien oder Produktionschargen, der Vervielfältigung der unterschiedlichen Lebensmittel (Lagereinheiten) auf dem EU-Markt und der für ihren Vertrieb erforderlichen Vertriebskanäle eine erhöhte Verschwendung von Lebensmitteln und eine geringere Energieeffizienz zur Folge haben. Die Auswirkungen wären bei Szenario 3 wesentlich ausgeprägter im Vergleich zu Szenario 2, während bei Szenario 1 keine oder nur geringe Auswirkungen zu erwarten wären.

Die Szenarien 2 und 3 könnten allerdings einen Anreiz zum vermehrten Verzehr lokaler Erzeugnisse bieten, was positive Auswirkungen auf die Umwelt haben könnte, indem die potenziell durch den Transport entstehende Verschmutzung verringert würde.

7.3. Kosten und Nutzen der verschiedenen Szenarien

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Szenarien.

Szenarien		Auswirkungen auf die Verbraucher (laut FCEC-Studie)	Wirtschaftliche Auswirkungen (laut FCEC-Studie)
Szenario 1 – Beibehaltung der freiwilligen Ursprungskenzeichnung	Kosten	Garantiert keine systematische Information der Verbraucher über den Ursprung.	Zusätzliche Betriebskosten würden auf ein Minimum beschränkt. Begrenzter Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Behörden. Kein oder nur begrenzter Preisanstieg.
	Nutzen	Lebensmittelpreise würden auf dem derzeitigen Niveau bleiben, außer in Fällen, in denen eine freiwillige Kennzeichnung erfolgt und der Ursprung der primären Zutat sich vom Ursprung des Erzeugnisses unterscheidet. Verbraucher, denen der Ursprung eines Erzeugnisses nicht besonders wichtig ist, müssten die zusätzlichen, mit der Ursprungsangabe verbundenen Kosten nicht zahlen. Verbraucher, die an Informationen über den Ursprung interessiert sind,	Es gäbe keine Segmentierung des Binnenmarkts und somit keine Auswirkungen auf den EU-Binnenhandel. Da kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstünde, bliebe die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Lebensmittelunternehmer auf dem internationalen Markt gewahrt.

Szenarien		Auswirkungen auf die Verbraucher (laut FCEC-Studie)	Wirtschaftliche Auswirkungen (laut FCEC-Studie)
		könnten sich für Erzeugnisse mit der entsprechenden Angabe entscheiden.	
Szenario 2 – Verpflichtende Ursprungskennzeichnung: Angabe EU/nicht EU/ oder EU/Drittland	Kosten	<p>Die Informationen zum Ursprung wären nicht sehr aussagekräftig, da zu allgemein.</p> <p>Die Information könnte Anlass zu weiteren Fragen bezüglich des genauen Ursprungs des Lebensmittels geben, auch bei Verbrauchern, die solche Informationen zuvor gar nicht verlangt hatten, was zu einer gewissen Frustration führen könnte.</p> <p>Die zusätzlichen Kosten für die Ursprungsangabe würden vermutlich an den Verbraucher weitergegeben.</p>	<p>Den Lebensmittelunternehmern entstünden gewisse Betriebskosten für die Anpassung von Lieferkette und Produktion.</p> <p>In den meisten Branchen dürften sich diese Kosten bei Variante a von geringfügig bis mittelmäßig bewegen und bei Varianten b und c von mittelmäßig bis hoch.</p> <p>Zusätzlicher Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Behörden, jedoch geringer als bei Szenario 3.</p>
	Nutzen	<p>Garantiert systematische Information der Verbraucher über den Ursprung.</p> <p>Könnte als Hinweis auf Qualität und Sicherheit der Lebensmittel verstanden werden.</p>	<p>Mehr Flexibilität als Szenario 3 in Bezug auf die Beschaffungspraxis.</p> <p>Da die Qualität und Sicherheit von EU-Lebensmitteln anerkannt ist, könnte diese Angabe zu einem besseren Stand für EU-Lebensmittel im internationalen Handel führen.</p>
Szenario 3 – Verpflichtende Ursprungskennzeichnung: Angabe des Mitgliedstaats/ Drittlandes	Kosten	<p>Auswirkungen auf die Preise für Enderzeugnisse wären erheblich höher als bei Szenario 2.</p> <p>Dies könnte Auswirkungen auf das Lebensmittelbudget der Verbraucher haben, da viele Erzeugnisse in den Geltungsbereich dieser Vorschriften fielen.</p>	<p>Allen Lebensmittelunternehmern entstünden höhere Betriebskosten aufgrund der Duplizierung von Lagereinrichtungen, der Zersplitterung der Produktionsprozesse, komplizierterer Rückverfolgbarkeitssysteme und Etikettenänderungen.</p> <p>Der FCEC-Studie zufolge würden bei Szenario 3 die Betriebskosten in Teilbranchen, in denen es nicht viele verschiedene Ursprungsorte gibt, um geschätzte 10 - 15 % steigen, in vielen Fällen könnte dieser Anstieg aber auch bis zu 30 % betragen.</p> <p>Der Verwaltungsaufwand für Lebensmittelunternehmer und Kontrollbehörden wäre größer als bei Szenario 2.</p> <p>Es käme zu einer weitergehenden Marktsegmentierung der verschiedenen Lebensmittelteilbranchen, einer</p>

Szenarien		Auswirkungen auf die Verbraucher (laut FCEC-Studie)	Wirtschaftliche Auswirkungen (laut FCEC-Studie)
			Nationalisierung der Lebensmittellieferkette und einer geringeren Konkurrenzfähigkeit auf dem internationalen Markt.
	Nutzen	Garantiert systematische Information der Verbraucher über den Ursprung. Mehr Vertrauen der Verbraucher in Lebensmittel.	Könnte den Absatz bestimmter Inlandserzeugnisse verbessern, da es zu „Lebensmittel-Nationalismus“ käme.
Szenario 4 – Verpflichtende Ursprungskenzeichnung: Angabe des Ursprungs auf niedrigerer Ebene (Region).		Kein höheres Verbraucherinteresse als für Szenario 3.	Stärkere Auswirkungen als Szenario 3.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Bei den Faktoren, die das Kaufverhalten der Verbraucher beeinflussen, rangiert das Interesse an einer Ursprungskenzeichnung hinter Preis, Geschmack, Verbrauchs-/Mindesthaltbarkeitsdaten, Bequemlichkeit und/oder Erscheinungsbild. Selbst wenn zwei Drittel bis drei Viertel der Verbraucher angeben, dass sie daran interessiert sind, Informationen zum Ursprung von unverarbeiteten Lebensmitteln, Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen, zu erhalten, so ist dieses Interesse geringer als bei Lebensmittelkategorien wie Fleisch, Fleischerzeugnissen oder Milcherzeugnissen.

Verbraucher verbinden Informationen zum Ursprung mit verschiedenen anderen Aspekten von Erzeugnissen, wie Qualität, Sicherheit, Umweltschutz, und geben außerdem an, dass sie nationale Erzeugnisse kaufen würden, um die Wirtschaft ihres Landes zu unterstützen (wobei hierbei große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen). Sie würden bei den Informationen über den Ursprung die Angabe des Ursprungslands der Angabe EU/nicht EU vorziehen und scheinen größeres Interesse an der Angabe des Produktionsorts zu haben als an der des Erzeugungsorts der Rohstoffe.

Bei unverarbeiteten Lebensmitteln, Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über 50 % eines Lebensmittels ausmachen, handelt es sich um Lebensmittelkategorien mit sehr unterschiedlichen Erzeugnissen, für die das Verbraucherinteresse an Informationen zum Ursprung sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Verpflichtung zur Ursprungskenzeichnung jeweils stark unterschiedlich sind.

Ein Blick auf die Lieferkette der drei von dem Bericht erfassten Lebensmittelkategorien zeigt, dass der Ursprung der Zutaten im Interesse niedriger Einkaufspreise und einer gleichbleibenden Qualität des Enderzeugnisses häufig wechselt. Daher ist eine verpflichtende Ursprungskennzeichnung auf EU-Ebene und mehr noch auf Länderebene in vielen Lebensmittelteilbranchen äußerst kompliziert umzusetzen und würde zu einem erheblichen Anstieg der Produktionskosten führen, der letzten Endes an die Verbraucher weitergegeben würde.

Die freiwillige Ursprungskennzeichnung wäre das Szenario, das den Markt am wenigsten stören und die Erzeugniskosten auf dem jetzigen Niveau halten würde. Es würde keine befriedigende Antwort auf die Nachfrage der Verbraucher nach Ursprungsinformationen bieten, die Verbraucher könnten aber, sofern sie dies wünschen, Lebensmittel wählen, bei denen die Lebensmittelunternehmer freiwillig Angaben zum Ursprung machen. Die verpflichtende Angabe des Ursprungsorts auf EU-Ebene (EU/nicht EU oder EU/Drittland) würde zu einem geringeren Anstieg der Produktionskosten und zu weniger Aufwand für Lebensmittelunternehmer und zuständige Behörden der Mitgliedstaaten führen als eine verpflichtende Ursprungskennzeichnung auf Länderebene; dafür wäre aber auch die Zufriedenheit der Verbraucher geringer. Anders als eine Ursprungskennzeichnung auf EU-Ebene hätte eine Ursprungskennzeichnung auf Länderebene erhebliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt und würde möglicherweise auf bestimmten Märkten zu einem höheren Verzehr lokaler Lebensmittel führen.

Sowohl eine Ursprungskennzeichnung auf EU-Ebene als auch eine Ursprungskennzeichnung auf Länderebene hätte Auswirkungen auf die internationale Lebensmittellieferkette und würde sich störend auf Handelsabkommen mit Drittländern auswirken. Zusätzliche Kennzeichnungsaufgaben könnten die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Lebensmittelunternehmer auf dem internationalen Markt beeinträchtigen; gleichzeitig sind Lebensmittelunternehmer in Drittländern besorgt wegen potenzieller zusätzlicher Produktionskosten und Verlusten beim Export in die EU, weil EU-Verbraucher Lebensmittel mit Ursprung in der EU bevorzugen würden.

Schließlich würde bei einer verpflichtenden Ursprungskennzeichnung eine zusätzliche Belastung auf die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zukommen, insbesondere im Zusammenhang mit dem derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld, wenn sie aufgrund solcher zusätzlicher Auflagen neue Kontrollfunktionen wahrnehmen müssten.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der politischen Ziele der Kommission in Bezug auf eine bessere Rechtsetzung erscheint eine freiwillige Ursprungskennzeichnung in Kombination mit den bereits bestehenden Systemen für eine verpflichtende Ursprungskennzeichnung bei bestimmten Lebensmitteln oder Lebensmittelkategorien die geeignete Lösung. So bleiben Verkaufspreise auf dem derzeitigen Niveau, und Verbraucher können trotzdem Erzeugnisse mit einem speziellen Ursprung wählen, wenn sie dies wünschen, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelunternehmer, der Binnenmarkt oder der internationale Handel darunter leiden würden.

