



Brüssel, den 16.12.2013
COM(2013) 888 final

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

**zu der Frage, ob eine fakultative Qualitätsangabe „Erzeugnis der Insellandwirtschaft“
eingeführt werden sollte**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Lage im Hinblick auf die Insel Landwirtschaft	4
2.1.	Die sozioökonomische Bedeutung der Insel Landwirtschaft	6
2.2.	Die landwirtschaftliche Produktion in Inselgebieten	6
3.	Derzeitige Kennzeichnungsregelungen der Mitgliedstaaten	8
4.	Argumente für eine fakultative Qualitätsangabe	10
4.1.	„Horizontale“ Eigenschaften von Erzeugnissen oder landwirtschaftlichen Praktiken	11
4.2.	Mehrwert	11
4.3.	Europäische Dimension	12
5.	Schluss	12

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

zu der Frage, ob eine fakultative Qualitätsangabe „Erzeugnis der Insel Landwirtschaft“ eingeführt werden sollte

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 32 der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel¹ muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 4. Januar 2014 einen Bericht zu der Frage vorlegen, ob ein neuer Begriff „Erzeugnis der Insel Landwirtschaft“ eingeführt werden sollte, und diesem Bericht gegebenenfalls entsprechende Gesetzgebungsvorschläge beifügen.

Nach Artikel 32 darf der Begriff nur für Erzeugnisse verwendet werden,

- die für den menschlichen Verzehr bestimmt sind und in Anhang I des Vertrags aufgeführt werden,
- deren Rohstoffe aus Inselgebieten stammen und
- im Fall von Verarbeitungserzeugnissen muss die Verarbeitung in Inselgebieten erfolgen, sofern dies wesentlichen Einfluss auf die besonderen Merkmale des Endprodukts hat.

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um sich einen besseren Einblick in die Insel Landwirtschaft der Union zu verschaffen; dazu führte sie Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und Interessenverbänden² sowie Diskussionen in den zuständigen Foren³ durch. Im Juni 2013 organisierte sie einen zweitägigen Workshop zur Kennzeichnung von Erzeugnissen der Insel- und –lebensmittelwirtschaft⁴. Diese Aktivitäten sowie der von der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) im Anschluss an den Workshop erarbeitete wissenschaftliche und strategische Bericht⁵ haben einen wesentlichen Beitrag zu dem vorliegenden Bericht geliefert.

In diesem Bericht werden die sozioökonomischen Aspekte und Besonderheiten der Insel Landwirtschaft untersucht, bestehende Kennzeichnungsregelungen geprüft und die Vorteile erörtert, die die Einführung einer fakultativen Qualitätsangabe für „Erzeugnisse der Insel Landwirtschaft“ hätte.

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 Fragebögen für die Mitgliedstaaten und Interessenverbände (28. Januar 2013 und 6. Juni 2013).

³ Advisory group on quality policy (Beratende Gruppe für Qualitätspolitik) und Expert group for sustainability and quality of agriculture and rural development (Expertengruppe für die Nachhaltigkeit und Qualität der Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums).

⁴ Sevilla, 13. und 14. Juni 2013.

⁵ Santini F., Guri, F., *et al.* (2013), *EU island farming and the labelling of its products*, JRC Scientific and Policy Reports, JRC84949.

2. LAGE IM HINBLICK AUF DIE INSELLANDWIRTSCHAFT

Für die Zwecke dieses Berichts gilt Folgendes:

- Die fakultative Qualitätsangabe „Erzeugnis der Insellandwirtschaft“ ist eine generische/horizontale Bezeichnung, die auf dem Etikett eines Erzeugnisses erscheint und weder einen Bezug auf eine spezifische Insel noch einen bildlichen Inhalt wie z. B. ein Logo aufweist.

Der Begriff darf nur für Erzeugnisse verwendet werden,

- (1) die für den menschlichen Verzehr bestimmt sind,
- (2) die in Anhang I des Vertrags aufgeführt sind und
- (3) deren Rohstoffe aus Inselgebieten stammen.

Im Fall von Verarbeitungserzeugnissen muss die Verarbeitung in Inselgebieten erfolgen, sofern dies wesentlichen Einfluss auf die besonderen Merkmale des Endprodukts hat⁶.

- „Insellandwirtschaft“ bezeichnet die Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und von Lebensmitteln in Inselgebieten.
- „Inselerzeugnis“ bezeichnet ein auf einer Insel produziertes landwirtschaftliches Erzeugnis oder Lebensmittel.

Anders als einige andere geografische Begriffe scheint die Definition für „Insel“ einfach zu sein: Es handelt sich um Stück Land, das von Wasser umgeben ist. Für spezifische Zwecke werden jedoch häufig präzisere Definitionen verwendet, bei denen zusätzliche Kriterien berücksichtigt werden wie

- Größe (der Fläche oder Bevölkerung),
- die Existenz einer ortsfesten Verbindung oder die Entfernung zum Festland oder
- das Vorhandensein einer regionalen Verwaltungsbehörde.

Für **statistische Zwecke** definiert Eurostat Inseln nach folgenden Kriterien:

- i) Mindestgröße: 1 km²,
- ii) Mindestabstand zwischen Insel und Festland: 1 km,
- iii) ständige Bevölkerung: mindestens 50 Einwohner,
- iv) keine ortsfeste Verbindung zum Festland (wie Brücke, Tunnel, Deich) und
- v) nicht Standort einer EU-Hauptstadt.

Die Verwendung derartiger Kriterien im Zusammenhang mit der Kennzeichnung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hätte eine Reihe von Problemen zur Folge. So wären Inseln

⁶ Artikel 32 der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012.

mit einer ortsfesten Verbindung zum Festland, die jedoch wirtschaftlich nicht voll integriert sind, ebenso ausgenommen wie zahlreiche Inseln mit sehr geringer Bevölkerungszahl. Ein Archipel mit insgesamt mehr als 50 Einwohnern, der aber aus mehreren Inseln besteht, deren Einwohnerzahl jeweils unter dieser Schwelle liegt (dies ist bei vielen finnischen und schwedischen Inseln der Fall), würde nicht erfasst, obwohl er mit ähnlichen Problemen konfrontiert wäre.

Nach den **Struktur- und Kohäsionsfondsbestimmungen**⁷ sind Inseln „Mitgliedstaaten, die eine Insel sind und die im Rahmen des Kohäsionsfonds förderfähig sind, und andere Inseln, mit Ausnahme derjenigen, auf denen die Hauptstadt eines Mitgliedstaats liegt oder die eine ortsfeste Verbindung zum Festland haben“. Im Gegensatz zur Definition von Eurostat erstreckt sich diese Definition auf sämtliche kleinen und der Küste unmittelbar vorgelagerten Inseln sowie zwei Mitgliedstaaten (Malta und Zypern), die eine Insel sind, nicht jedoch auf Irland oder das Vereinigte Königreich oder zahlreiche kleine Inseln mit einer ortsfesten Verbindung zum Festland.

In Anbetracht der unterschiedlichen Definitionen lässt sich schwer sagen, wie viele Inseln es genau in der EU gibt. Die Schätzungen reichen von 300 bei Zugrundelegung der restriktivsten Definitionen (keine ortsfeste Verbindung, Mindestgröße usw.) bis zu über 300 000 (die meisten davon in Finnland und Schweden), wenn rein geomorphologische Kriterien zugrunde gelegt werden⁸.

Obwohl sich diese Inseln in geomorphologischer, natürlicher, demografischer, kultureller und administrativer Hinsicht stark voneinander unterscheiden, weisen sie einige gemeinsame allgemeine Merkmale auf:

- viele Inseln sind bergig,
- ihr Klima ist häufig von Natur aus maritim,
- sie befinden sich häufig in Randlage und sind schwer zugänglich,
- ihr natürliches Kapital ist einzigartig und fragil,
- sie verfügen im Allgemeinen über eine demografische Dynamik (mit Ausnahme der kleineren Inseln, die häufig von einer starken Abwanderung betroffen sind),
- sie haben eine ausgeprägte kulturelle Identität und
- viele von ihnen haben eine eigene autonome Verwaltung.

Wie eine „Insel“ definiert wird, hängt also davon ab, für welchen Zweck die Definition benötigt wird. Hinsichtlich der Kennzeichnung von Erzeugnissen der Insellandwirtschaft muss erst präzise festgelegt werden, was durch die Kennzeichnung ausgedrückt werden soll, bevor über eine Definition entschieden wird.

⁷ Artikel 52 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁸ http://www.scb.se/Pages/PressRelease_275646.aspx.

2.1. Die sozioökonomische Bedeutung der Insel Landwirtschaft

Die Land- und Ernährungswirtschaft ist ein wichtiger Wirtschaftszweig für die Inselgebiete der EU. Auf die Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei entfallen 2,7 % ihrer Bruttowertschöpfung, während sich dieser Anteil für die gesamte EU-27 auf 1,6 % beläuft. Auch der Ernährungswirtschaft kommt in den Inselgebieten, wo sie 19 % der Industriearbeitsplätze stellt, eine größere Bedeutung zu als auf dem Festland, wo dieser Anteil 13 % beträgt.

Am größten ist die Bedeutung von Inseln für die Landwirtschaft in Griechenland und Italien, was vor allem auf deren drei große Inseln (Sizilien, Sardinien und Kreta) zurückzuführen ist. Auf Sizilien und Sardinien entfällt wertmäßig mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Produktion aller EU-Inselgebiete, auf Kreta, die Azoren und Réunion entfallen 5 bis 10 %.

Auf der Grundlage der in der Betriebsstrukturerhebung für 2011 genannten Zahl von 572 000 landwirtschaftlichen Betrieben in NUTS-2-Inselregionen der EU kann davon ausgegangen werden, dass sich die Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in den Inselgebieten auf etwa 600 000 beläuft. Ihre Gesamtproduktion wird auf 11,4 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.

Die Insel Landwirtschaft wird mit folgenden **strukturellen Problemen** konfrontiert:

- die landwirtschaftliche Fläche pro Betrieb liegt unter dem EU-Durchschnitt,
- landwirtschaftliche Betriebe in Inselgebieten wirtschaften weniger arbeitsintensiv als Betriebe auf dem Festland,
- die isolierte Lage ist mit höheren Transportkosten verbunden (Betriebsmittel können zwei- bis dreimal mehr kosten als auf dem Festland),
- die begrenzte Einwohnerzahl setzt der Produktionsvielfalt Grenzen und schränkt damit den lokalen Wettbewerb ein,
- die Abwanderung kann zu Verlust von spezifischem Know-how führen,
- die Produktion ist häufig spezialisiert und damit anfälliger gegenüber Schocks in der Weltwirtschaft,
- Wasser- und Energieversorgung sowie die Abfallwirtschaft können sich nachteilig auf die Insel Landwirtschaft auswirken.

Nach Ansicht von Interessenverbänden wirken sich diese Probleme durchaus positiv auf die Qualität/Merkmale der Inselerzeugnisse und lokalen Produktionsverfahren aus. Die landwirtschaftliche Produktion in Inselgebieten schöpft aus den lokalen Besonderheiten, die der Qualität zugutekommen, und es bestehen enge Verbindungen zwischen Primärerzeugung, Verarbeitung und Vermarktung, die dank traditionellem Know-how auf einem sehr hohen Niveau erfolgen. Hinzu kommt, dass die besondere isolierte Lage einiger Inseln zur Verbesserung lokaler Verarbeitungsverfahren beigetragen hat.

2.2. Die landwirtschaftliche Produktion in Inselgebieten

Zwei wesentliche **Produktgruppen** herrschen vor: Obst und Gemüse sowie Sonderkulturen wie Oliven und Wein. Der Produktionswert dieser beiden Gruppen beläuft sich auf insgesamt 4,7 % bzw. 3,6 % des Gesamtproduktionswerts der EU in den jeweiligen Sektoren und macht fast 60 % des Gesamtwerts der landwirtschaftlichen Produktion in den Inselgebieten der EU im Vergleich zu lediglich 30 % in der EU als Ganzes aus.

Die landwirtschaftlichen Betriebe der Inseln sind größtenteils auf Gartenbau spezialisiert. Von einigen Ausnahmen abgesehen (wie Getreide in Sizilien und Zuckerrohr auf einigen tropischen Inseln), sind Getreide und Ackerkulturen im Vergleich zur EU im Allgemeinen unterrepräsentiert.

Die Tierproduktion der Inselgebiete ist von der Schaf- und Ziegenhaltung gekennzeichnet. Der Wert der Produktion von Schaf- und Ziegenfleisch beträgt hier das Dreifache des EU-Durchschnitts.

Hinsichtlich der **Besonderheiten von Inselerzeugnissen** vertreten die Mitgliedstaaten und Interessenverbände jedoch unterschiedliche Auffassungen.

So sind nach Ansicht einiger Kreise die besonderen Merkmale von Inselerzeugnissen zurückzuführen auf

- traditionelles Know-how,
- besondere klimatische Bedingungen, die die Reifung, Verarbeitung und den Transport beeinflussen, und
- die Eigenschaften der Rohstoffe aus lokaler Produktion.

Demnach besteht eine direkte Verbindung zwischen diesen besonderen Merkmalen und den Traditionen, speziellen Kenntnissen und Rezepten, die von Generation zu Generation weitergegeben werden, sowie den besonderen Bedingungen, die für den lokalen Anbau und die Haltung einheimischer Rassen kennzeichnend sind.

Andere wenden ein, dass es schwierig ist, die besonderen Merkmale von Inselerzeugnissen gegenüber Erzeugnissen aus Küstenregionen des Festlands nachzuweisen, da sie ihrer Ansicht nach keine besonderen Merkmale aufweisen, für die die Verarbeitung auf einer Insel Voraussetzung wäre, abgesehen von ihrem Ursprung per se. Danach gibt es keine Formen der Verarbeitung, die notwendigerweise auf einer Insel stattfinden müssten, und es wäre möglicherweise sogar falsch, bestimmte Produktionsschritte, wie das Räuchern oder Trocknen, als eine auf das Inselklima zurückzuführende Besonderheit zu betrachten, da sich dieses Klima möglicherweise gar nicht vom Klima an der Küste des nahen Festlands unterscheidet.

Aus diesen Feststellungen lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Insellandwirtschaft weist bestimmte gemeinsame Merkmale auf, die jedoch vor allem die **strukturellen Probleme** betreffen und weniger die besonderen Merkmale der Erzeugnisse. Diese Probleme sind bereits Gegenstand verschiedener Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds, von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, von Direktbeihilferegelungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Verkehrspolitik, von Forschungsprogrammen, lokalen Entwicklungsstrategien usw.
- Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die strukturellen Probleme positiv auf die Qualität/Merkmale der Inselerzeugnisse und die lokalen Produktionsverfahren auswirken (z. B. indem sie zur Erhaltung der Qualität und des Know-how und zur Beibehaltung von Rohstoffen sowie zur Verbesserung der lokalen Verarbeitungsverfahren beitragen).

- Zwar kann das Zusammenwirken von natürlichen und menschlichen Einflüssen bei Inselerzeugnissen besondere Merkmale erzielen, doch beschränken sich diese im Allgemeinen auf eine **bestimmte Insel**. Da die Inseln völlig unterschiedlich sind, wäre es unrealistisch, besondere Merkmale aufzuzeigen, die für sämtliche Inselerzeugnisse oder zumindest für Erzeugnisse für den menschlichen Verzehr gemäß Anhang I typisch sind.

3. DERZEITIGE KENNZEICHNUNGSREGELUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN

Derzeit existiert auf EU- oder einzelstaatlicher Ebene kein Rechtsinstrument mit speziellen Vorschriften zum Schutz von Erzeugnissen auf der Basis von Inselerzeugnissen oder der Insellandwirtschaft.

Die folgenden Instrumente erstrecken sich indirekt auf die Vermarktung von Erzeugnissen der Insellandwirtschaft und schützen diese vor Missbrauch und irreführenden oder unlauteren Praktiken:

- Qualitätsregelungen der EU, insbesondere:
 - geschützte Ursprungsbezeichnungen (g. U.) und geschützte geografische Angaben (g. g. A.) sowie
 - die POSEI-Verordnungen für den Bereich der Landwirtschaft in den Regionen in äußerster Randlage⁹, die hauptsächlich Inselgebiete abdecken und eine offizielle EU-Qualitätsregelung zum Gegenstand haben (nachfolgend als „RUP-Bildzeichen“ bezeichnet¹⁰),
- Vorschriften über „gemeinsame Rechte“, also Markenrechtssysteme der EU und der Mitgliedstaaten, Vorschriften über den unlauteren Wettbewerb und den allgemeinen Verbraucherschutz sowie Regelungen über Lebensmittelinformationen für Verbraucher auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten,
- eine Kombination aus Instrumenten wie regionalen Systemen für Kollektiv- oder Zertifizierungsmarken und EU-Qualitätsregelungen (RUP-Bildzeichen, g. U./g. g. A. oder ökologischer Landbau).

Eine Reihe von Beispielen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittelerzeugnisse, deren Kennzeichnung einen Verweis auf ihre Inselherkunft enthält, wurde auf der Grundlage folgender Praktiken und Instrumente zu einem **Verzeichnis** zusammengefasst, das allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt:

- Praktiken, die in den Markendatenbanken des HABM und der WIPO aufgeführt sind,
- Kennzeichnungen von Produkten auf dem Markt,
- EU-Qualitätsregelungen und
- kollektive regionale Marken und Initiativen.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 228/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und Verordnung (EG) Nr. 793/2006 der Kommission.

¹⁰ Nach der französischen Bezeichnung: *régions ultra-périphériques*.

Lediglich ein kleiner Teil enthält die generische/horizontale Bezeichnung „Insel“ und/oder deren Übersetzung bzw. einen entsprechenden Verweis. Von den 8400 erfassten Markenzeichen für Lebensmittel und Getränke aus landwirtschaftlicher Erzeugung enthielten die meisten den Namen einer konkreten Insel und nur etwa 1360 davon wiesen die Bezeichnung „Insel“ bzw. deren Übersetzung auf, was 16 % der erfassten Markenzeichen entspricht. Einige, die im Allgemeinen zusätzlich einen präziseren geografischen Begriff zur Kennzeichnung eines konkreten Inselgebiets enthielten, bezogen sich auf tatsächliche landwirtschaftliche Erzeugnisse der Inselwirtschaft, bei 80 % (Fantasiennamen, Markenzeichen usw.) war dies allerdings nicht der Fall.

Über 85 % der im Verzeichnis erfassten Kennzeichnungen beziehen sich auf ein konkretes Inselgebiet sowie darauf, dass das Erzeugnis seinen Ursprung in diesem konkreten Inselgebiet bzw. Archipel, wie Sardinien, den Azoren, Madeira oder Martinique, hat. Markeninhaber sind stärker daran interessiert, den Ursprung ihrer Erzeugnisse genau zu definieren und einzugrenzen als eine allgemeine Aussage darüber zu treffen, dass ihre Erzeugnisse von einer Insel stammen.

Für Inselprodukte der EU sind zahlreiche **territoriale Marken eingetragen**¹¹. Viele Inseln oder Archipele verfügen über eine oder mehrere Kollektivmarke/n, was dem Verbraucher jedoch das Verständnis erschwert. Diesen Marken liegen Kollektiv- oder Zertifizierungsmarken zugrunde, deren Inhaber private Interessenverbände, kommunale Behörden oder öffentlich-private Partnerschaften sind und die ausnahmslos Kombinationsmarken (d. h. Marken mit Namen und Symbol) sind.

Mit dem **RUP-Bildzeichen** wird für sehr spezifische Qualitätserzeugnisse aus Regionen der EU in äußerster Randlage geworben. Diese Erzeugnisse müssen bestimmte Anforderungen in Bezug auf Qualität, Anbau, Produktions- oder Herstellungsverfahren oder ihre Präsentation und Verpackung erfüllen. Dieses Bildzeichen wird am häufigsten für Bananen aus Guadeloupe, Martinique, von den Kanarischen Inseln und aus Madeira verwendet, aber auch für anderes Obst (wie Ananas und Melonen) sowie Gemüse, Blumen und Wein aus diesen Regionen.

Für Inselerzeugnisse vergebene **g. U./g. g. A.** machen ca. 10 % aller in der EU eingetragenen geografischen Angaben für Agrarlebensmittel aus: Mit Stand vom 1. Oktober 2013 wurden 118 von 1158 Erzeugnissen mit einer als g. U./g. g. A. eingetragenen Produktbezeichnung auf einer Insel erzeugt. Auch 50 Bezeichnungen für Inselweine werden im Rahmen einer Qualitätsregelung geschützt. Folglich haben insgesamt 168 Erzeugnisse mit einer g. U./g. g. A. ihren Ursprung auf einer EU-Insel. Diese Erzeugnisse machen etwa 5 % des Gesamtwerts der landwirtschaftlichen Produktion der Inselgebiete der EU aus (Bericht der JRC).

Geografische Bezeichnungen beziehen sich hauptsächlich auf den Namen der jeweiligen Insel (in 52 % der Fälle, vor allem griechische Inseln sowie Sardinien, Korsika und die Kanarischen Inseln oder die Balearen), wobei gelegentlich zusätzliche Bezeichnungen aufgeführt werden (vor allem bei Bezeichnungen für Erzeugnisse aus Kreta, die häufig weitere Angaben zu dem Teil der Insel enthalten, aus denen das Erzeugnis stammt). In

¹¹ Viele Inseln oder Archipele verfügen über eine oder mehrere Kollektivmarke/n, was für die Verbraucher zu Verwirrung führen kann.

anderen Fällen (32 %) bezieht sich die Bezeichnung auf einen Ort auf einer Insel. Dies ist beim größten Teil der Bezeichnungen für entsprechende sizilianische Erzeugnisse der Fall, aber auch bei anderen Orten wie Stornoway auf den Äußeren Hebriden usw. In einigen wenigen Fällen (8 %) wird auf den Namen eines Archipels Bezug genommen (wie die Azoren, die Shetland-Inseln, die Orkney-Inseln und die Kanarischen Inseln).

Die erfassten Standpunkte der Mitgliedstaaten/Interessenverbände und die Erhebung zu den Bildzeichen für g. U. und g. g. A. ergaben folgendes Bild:

- Die Erzeugergruppen drücken auf den Logos nicht konsequent aus, dass die Erzeugnisse ihren Ursprung auf einer Insel haben. Im Allgemeinen steht nicht die betreffende Insel im Mittelpunkt des Logos. Meistens werden Fantasielogos verwendet.
- Die g. U. und die g. g. A. sind eine bevorzugte Methode, um auf die Besonderheiten, spezielle Merkmale und die Qualität von Inselerzeugnissen zu verweisen. Üblicherweise wird auf die konkrete Insel, den Ursprungsort oder die Ursprungsregion verwiesen.
- Es liegen wenige Beispiele für die Verwendung des generischen Begriffs „Inselerzeugnis“ vor, z. B.:
 - Dänemark (Honig von den braunen Bienen der Insel Læsø, Äpfel von der Insel Fejø in den südlichen dänischen Gewässern),
 - Finnland („Åland-Schafe“ oder „Erzeugnis des Archipels“) und
 - die Niederlande („Waddengoud“),oder für kollektive regionale Bildzeichen, die von den regionalen Behörden in Madeira („Produkt aus Madeira“) und den Kanarischen Inseln („*Tenerife Rural*“, „*Gran Canaria Calidad*“, „*Alimentos del Hierro*“) eingeführt wurden.

Zudem legten Interessenverbände konkrete Belege über irreführende Kennzeichnungspraktiken oder Erzeugnisse vor, die in betrügerischer Absicht als Inselerzeugnisse angeboten werden (billige Imitate für Touristen), und betonten, dass die Authentizität von Erzeugnissen der Insel Landwirtschaft der EU geschützt werden muss.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es zahlreiche eingetragene g. U./g. g. A. für Erzeugnisse von EU-Inseln gibt, die allerdings keinen wesentlich höheren Produktanteil ausmachen als im EU-Durchschnitt. Ferner existiert eine Vielzahl von Herstellermarken, die auf einen Inselursprung verweisen, wobei bei der Mehrzahl eine Verbindung zu einem ganz konkreten Inselgebiet hergestellt wird.

4. ARGUMENTE FÜR EINE FAKULTATIVE QUALITÄTSANGABE

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 wird der Begriff der fakultativen Qualitätsangabe eingeführt, welche die Erzeuger dabei unterstützen soll, die Verbraucher über die wertsteigernden Eigenschaften oder Merkmale ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu informieren. In Artikel 29 Absatz 1 der Verordnung werden fakultative Qualitätsangaben wie folgt definiert:

- Die Angabe bezieht sich auf die „horizontalen“ Eigenschaften einer oder mehrerer Produktkategorien oder auf ein Anbau- oder Verarbeitungsmerkmal, das in einem bestimmten Gebiet gilt;

- sie verleiht dem Erzeugnis im Vergleich zu vergleichbaren Erzeugnissen einen Mehrwert und
- sie hat eine europäische Dimension.

4.1. „Horizontale“ Eigenschaften von Erzeugnissen oder landwirtschaftlichen Praktiken

Aufgrund der geografischen Vielfalt der zur EU gehörenden Inselgebiete werden dort mit sehr unterschiedlichen Verfahren landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel produziert, vor allem Sonderkulturen (Obst, Gemüse, Kartoffeln, Olivenöl und Wein), aber auch tierische Erzeugnisse (Schaf- und Ziegenfleisch sowie in geringerem Umfang auch Milcherzeugnisse und Rinder).

Der Agrar- und Ernährungswirtschaft spielt für die Wirtschaft der EU-Inseln eine wesentlich größere Rolle als im EU-Durchschnitt und ist häufig eng mit dem Hauptwirtschaftszweig – dem Fremdenverkehr - verknüpft. Die Entwicklungsstrategien vieler Inseln sind durch eine „intelligente Spezialisierung“ gekennzeichnet, mit der Synergien zwischen dem Fremdenverkehr und der lokalen Agrar- und Ernährungswirtschaft genutzt werden sollen.

Dank des einheimischen Know-how, der Traditionen, des reichen natürlichen Kapitals und der biologischen Vielfalt in Bezug auf die lokale und indigene Flora und Fauna zählt die Agrar- und Ernährungswirtschaft vor allem durch die Entwicklung von Nischenprodukten mit hoher Wertschöpfung zu den Wachstumsmotoren der Inselgebiete in der EU.

Dies sind typische Merkmale der in Inselgebieten üblichen landwirtschaftlichen Praktiken, allerdings äußern sich diese in unterschiedlicher Form und kommen in für die einzelnen Inseln spezifischer Form zum Ausdruck, d. h. sie führen nicht notwendigerweise zu „horizontalen“ Eigenschaften, welche sämtlichen Inselerzeugnissen als Kategorie zu eigen sind.

4.2. Mehrwert

Zwar weisen alle EU-Inseln Eigenschaften auf, die sich potenziell mit einem generischen Kennzeichnungsbegriff wie „Erzeugnis der Insellandwirtschaft“ beschreiben ließen, doch gehen die Ansichten darüber, welchen Mehrwert eine solche Kennzeichnung darstellt, offenbar auseinander.

Bei der Vermarktung ihrer Erzeugnisse drückt die große Mehrzahl der Erzeuger den Aspekt der Inselherkunft durch den Verweis auf eine **konkrete Insel** oder einen konkreten Archipel aus. Es konnte kein Beispiel einer Marke oder Qualitätsregelung ermittelt werden, die sämtliche Inseln unabhängig von ihrer genauen Lage einschließt. „Horizontale“ Kennzeichnungen werden für Gruppen kleiner Inseln wie z. B. für mehrere kleine dänische Inseln oder für „Erzeugnisse eines Archipels“ (Finnland) verwendet, aber dabei kann bei Weitem nicht von einer generischen horizontalen Kennzeichnungsregelung für Erzeugnisse der Insellandwirtschaft gesprochen werden.

Hinzu kommt, dass in einigen Fällen Inseln miteinander im Wettbewerb stehen und der Verweis auf eine konkrete Insel ein unerlässliches Hilfsmittel für Erzeuger darstellt, die sich auf dem Markt profilieren wollen.

4.3. Europäische Dimension

Die Inseln der EU weisen gemeinsame Merkmale im Hinblick auf ihre Geografie, ihr natürliches, menschliches und soziales Kapital sowie ihre wirtschaftliche und politische Abhängigkeit vom Festland auf.

Den in den regionalen „Sozialrechnungsmatrizen“ des GFS-IPTS für 2005¹² beschriebenen Handelsstrukturen zufolge werden wertmäßig durchschnittlich etwa 60 % der landwirtschaftlichen Produktion und 35 % der Produktion der Lebensmittelindustrie der EU-Inselgebiete „ausgeführt“, und zwar zumeist auf das zu dem betreffenden Mitgliedstaat gehörende Festland. Lediglich 7 % (Madeira) bis 18 % (Kanarische Inseln) der Produktion ihrer Agrar- und Ernährungswirtschaft sind für andere Mitgliedstaaten oder Drittstaaten bestimmt, wobei diese Erzeugnisse bereits in den Genuss einer EU-Regelung (RUP-Bildzeichen) kommen.

5. SCHLUSS

Die Mehrzahl der Probleme, denen sich Inseln der EU und deren Agrarsektoren gegenübersehen, sind **struktureller** Natur und erfordern vor allem strukturelle Lösungen und strukturpolitische Ansätze, die es z. T. bereits in Form von regionalpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums einerseits und von Subventionen zum Ausgleich spezifischer Nachteile andererseits gibt.

Nicht alle Erzeugnisse der Agrarlebensmittelindustrie in Inselgebieten profitieren bereits von Regelungen und öffentlichen oder privaten Initiativen zur Verbesserung der Qualität und zur Wertschöpfung am Markt. So werden lediglich 5 % (wertmäßig) durch eine g. U./g. g. A. geschützt, und das RUP-Bildzeichen wird gezielt für spezifische Erzeugnisse aus Regionen in äußerster Randlage verwendet, die bestimmte Anforderungen erfüllen müssen. Andererseits wurden zahlreiche private Normen eingeführt, die häufig auf einen bestimmten geografischen Ursprung verweisen. Allerdings unterscheidet sich die Lage von einer Insel zur anderen erheblich.

Argumente für eine fakultative Qualitätsangabe „Erzeugnis der Insel Landwirtschaft“ sind:

- Als ein mit relativ geringem Verwaltungs- und Kontrollaufwand und einer ebensolchen Haushaltsbelastung verbundenes **freiwilliges Instrument** könnte sich eine fakultative Qualitätsangabe für einige **Kleinerzeuger** insbesondere auf kleinen Inseln eignen, die über keine ausreichenden Größenvorteile zur Nutzung anderer Vermarktungsinstrumente verfügen (wie Kollektiv-, Zertifizierungs- und Regionalmarken, g. U. und g. g. A. sowie das RUP-Bildzeichen). Dies wäre jedoch nur für einen kleinen Teil der Inselprodukte relevant.
- Neben ihrer Funktion als **Kommunikations- und Vermarktungsinstrument** könnte eine fakultative Qualitätsangabe vor allem dann bestimmte Erzeugnisse der

¹² Müller, M., und Ferrari, E. (2012), Social Accounting Matrices and Satellite Accounts for EU-27 on NUTS 2 Level (Sozialrechnungsmatrizen und Satellitenkonten für die EU-27 auf der NUTS-2-Ebene) (SAMNUTS2), JRC Scientific and Policy Reports, EUR 25687 EN.

Insellandwirtschaft aufwerten, wenn die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass sie in andere Maßnahmen integriert wird.

Andererseits:

- könnte eine fakultative Qualitätsangabe „Erzeugnis der Insellandwirtschaft“ **Erzeuger benachteiligen**, die bereits Qualitätsregelungen nutzen, da dadurch der Konkurrenzdruck steigt. Es besteht die Gefahr der **Verwässerung bestehender Initiativen** (Territorialmarken, g. U./g. g. A. usw.), die einer strengeren Kontrolle und/oder Zertifizierung unterliegen und damit kostenaufwändiger sind;
- deutet der Umstand, dass derzeit keine generische Kennzeichnung für Inselerzeugnisse existiert (Kennzeichnung und Werbung erfolgen unter Bezugnahme auf **konkrete Inseln**), darauf hin, dass der Begriff „Insel“ als nicht ausreichend schlagkräftig und geeignet erscheint, um dem Verbraucher spezielle Botschaften zu vermitteln. Das einzige Beispiel, nämlich das RUP-Bildzeichen, das diesem Anliegen annähernd gerecht wird, hat einen eingeschränkten Anwendungsbereich. Eine fakultative Qualitätsangabe könnte diese bestehende Regelung beeinträchtigen,
- werden die meisten Inselerzeugnisse nicht ausgeführt, sondern lokal oder auf dem zu dem jeweiligen Mitgliedstaat gehörenden Festland verkauft, sodass es möglicherweise **sinnvoller wäre**, die Regelung in Bezug auf Kennzeichnungsangaben auf der **Ebene der Mitgliedstaaten** vorzunehmen;
- ist die **Palette** der potenziell für fakultative Qualitätsangaben in Frage kommenden Produkte aufgrund der in Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 vorgesehenen Auflagen in Bezug auf die Herkunft der Rohstoffe, die Verarbeitungsvorschriften und die Beschränkung auf in Anhang I aufgeführte Erzeugnisse **wahrscheinlich stark begrenzt**;
- könnten die **strukturellen Probleme** von Inseln möglicherweise mithilfe der verfügbaren strukturpolitischen Instrumente gelöst werden.

Der vorliegende Bericht ist als sachlich fundierte Analyse gedacht und soll eine Debatte darüber ermöglichen, ob die Einführung einer neuen fakultativen Qualitätsangabe „Erzeugnis der Insellandwirtschaft“ der richtige Weg ist, um auf Inseln ansässigen Erzeugern zu helfen, Verbraucher besser über den Mehrwert ihrer Erzeugnisse zu informieren.

Die Kommission ersucht das Europäische Parlament und den Rat, diesen Bericht zu erörtern, und sieht ihren Rückäußerungen mit Interesse entgegen.