



Rat der
Europäischen Union

138395/EU XXVII. GP
Eingelangt am 24/04/23

Brüssel, den 21. April 2023
(OR. en)

8545/23

AGRI 207
AGRIORG 40
AGRIFIN 49

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	21. April 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 200 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT gemäß Artikel 75 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über neue Vermarktungsnormen für Apfelwein und Birnenwein sowie für getrocknete Hülsenfrüchte und Sojabohnen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 200 final.

Anl.: COM(2023) 200 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.4.2023
COM(2023) 200 final

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

**gemäß Artikel 75 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über neue
Vermarktungsnormen für Apfelwein und Birnenwein sowie für getrocknete
Hülsenfrüchte und Sojabohnen**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

gemäß Artikel 75 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über neue Vermarktungsnormen für Apfelwein und Birnenwein sowie für getrocknete Hülsenfrüchte und Sojabohnen

1. EINFÜHRUNG

In der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (im Folgenden „GMO-Verordnung“) sind die Sektoren und Erzeugnisse aufgelistet, für die Vermarktungsnormen gelten können¹. Diese Liste enthält weder Apfelwein und Birnenwein noch getrocknete Hülsenfrüchte und Sojabohnen. Die Kommission ist ermächtigt, eine Delegierte Verordnung zur Änderung dieser Liste zu erlassen, wenn seitens der Verbraucher nachweislich Bedarf aufgrund geänderter Verbrauchererwartungen, aufgrund des technischen Fortschritts oder aufgrund eines Bedarfs an Produktinnovation besteht und ein Bericht an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt wird. Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Bericht bewertet, ob neue EU-Vermarktungsnormen für Apfelwein und Birnenwein sowie für getrocknete Hülsenfrüchte und Sojabohnen zu einem Mehrwert führen würden, insbesondere im Hinblick auf den Bedarf der Verbraucher, die Kosten und den Verwaltungsaufwand für die Marktteilnehmer sowie die Vorteile für die Hersteller und die Endverbraucher. Diese Bewertung wird durch eine Folgenabschätzung untermauert, die detailliertere Informationen vor allem über die erwarteten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen enthält².

2. APFELWEIN UND BIRNENWEIN

2.1. Ein Markt, der nach mehr Wertschöpfung strebt?

Auf dem EU-Markt werden die Begriffe „Apfelwein“ und „Birnenwein“ derzeit für eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Getränke aus Äpfeln und Birnen verwendet. Laut einem Euromonitor-Briefing³ aus dem Jahr 2019 stellt Westeuropa mit einem Verbrauch von rund 1,2 Mrd. Litern im Jahr 2017 (52 % der Gesamtmenge) den weltweit größten Markt für Apfelwein dar, wobei allein auf das Vereinigte Königreich 848 Mio. Liter entfallen. In der EU wird Apfelwein (einschließlich Birnenwein⁴) traditionell in Frankreich, Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Spanien, Finnland, Irland, Italien, Polen und Schweden hergestellt. In den letzten zehn Jahren verzeichnete der Konsum von Apfelwein in Portugal, Griechenland und Deutschland das relativ schnellste Wachstum (56 %, 35 % bzw. 21 % zwischen 2012 und 2017).

Hinsichtlich der Marktgröße geht aus den Daten von Euromonitor hervor, dass der Marktwert für Apfelwein und Birnenwein in der EU-28 im Jahr 2019 auf rund 6,2 Mrd. EUR⁵ geschätzt wurde (2,3 Mrd. EUR in der EU-27).

Experten prognostizieren für diese beiden Erzeugnisse in den kommenden Jahren Wachstumsaussichten, die auf die Tendenz der Verbraucher zurückzuführen sind,

¹ Artikel 75 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).

² SWD(2023) 97 final.

³ Euromonitor, Passport – Cider in Western Europe (Apfelwein in Westeuropa) – Juni 2019.

⁴ Birnenwein wird aus Birnen hergestellt.

⁵ Entnommen aus den Daten des Euromonitor Passport für alkoholische Getränke, Kategorie „Apfelwein/Birnenwein“, Gesamtwert des Einzelhandelsverkaufspreises zu jeweiligen Preisen, aggregiert für alle Mitgliedstaaten.

hochwertige Qualität, Gesundheit und Wohlbefinden zu fördern und neue Aromen zu erkunden⁶. Während der Markt im Vereinigten Königreich aufgrund seiner Reife in bescheidenem Maße wachsen dürfte, wird für die Apfelweinmärkte in Griechenland, Deutschland, der Türkei und Italien ein zweistelliges Wachstum prognostiziert – allerdings ausgehend von einem niedrigen Ausgangswert.

Insgesamt sind der Sektor und die Industrie von großer Bedeutung. So vertreten beispielsweise die direkten Mitglieder der Vereinigung der Obst- und Fruchtw Weinindustrie der EU (AICV) mehr als 180 Obst- und Fruchtw Weinhersteller in Europa. Bei den meisten von ihnen handelt es sich um eher kleine Unternehmen, auch wenn es einige größere Hersteller gibt, die vor allem im Vereinigten Königreich, in Frankreich, den Niederlanden, Dänemark, Irland, Spanien und Deutschland⁷ anzutreffen sind. Mehr als 5000 Personen sind direkt in der Obst- und Fruchtw Weinindustrie beschäftigt, in der zahlreiche indirekte Arbeitsplätze geschaffen werden, vor allem in der Landwirtschaft durch die Erzeugung von Äpfeln und anderen Früchten⁸.

Aus den COMEXT-Daten geht hervor, dass die Einfuhren aus Ländern außerhalb der EU-27 zwischen 2012 und 2019 von acht auf 23 Mio. Liter gestiegen sind (und im Jahr 2021 aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf 15 Mio. Liter zurückgegangen sind). Einen ähnlichen Trend verzeichnete der Wert der Einfuhren, der von 14 Mio. EUR im Jahr 2012 auf 19 Mio. EUR im Jahr 2019 gestiegen (und auf 13 Mio. EUR im Jahr 2021 gefallen) ist. Die Ausfuhren in Länder außerhalb der EU-27 sind von rund 54 Mio. Litern im Jahr 2012 auf 250 Mio. Liter gestiegen (und auf 163 Mio. Liter im Jahr 2021 zurückgegangen). Der Wert der Ausfuhren ist ebenfalls gestiegen, wenn auch etwas langsamer aufgrund sinkender Preise (112 Mio. EUR im Jahr 2012 bzw. 158 Mio. EUR im Jahr 2021). Der Handel innerhalb der EU-27 ist dagegen relativ stabil bei rund 120-130 Mio. Litern geblieben, wobei eine gewisse Substitution zwischen den Kategorien erfolgt ist (Rückgang von schäumendem Apfelwein und Birnenwein und Zunahme der kohlenstofffreien Erzeugnisse in Flaschen oder größeren Behältnissen). Der Wert hat jedoch aufgrund eines konstanten Preiserückgangs im gesamten Zeitraum abgenommen, was sich auf alle Kategorien ausgewirkt hat.

2.2. Ist auf dem Markt und für die Verbraucher mehr Klarheit notwendig?

Die Begriffe „Apfelwein“ und „Birnenwein“ werden in der EU derzeit für eine Vielzahl von Getränken aus Äpfeln bzw. Birnen verwendet, die sehr unterschiedliche wesentliche Merkmale aufweisen^{9,10}. So werden beispielsweise verschiedene Arten von Erzeugnissen als „Apfelwein“ bezeichnet, die von Produkten aus 100%igem Apfelsaft bis hin zu Mischungen mit Zuckerzusatz reichen. Dies führt zu unlauterem Wettbewerb zwischen den Herstellern, da nicht alle Verbraucher die Unterschiede zwischen als „Apfelwein“ oder „Birnenwein“ bezeichneten Erzeugnissen leicht erkennen. In dieser Hinsicht sind die Informationen, die den

⁶ Euromonitor, Passport – Cider in Western Europe (Apfelwein in Westeuropa) – Juni 2019.

⁷ <https://aicv.org/en/members>

⁸ <https://aicv.org/en/industry-data>

⁹ „Evaluation of Marketing Standards contained in the CMO Regulation, the ‚Breakfast Directives‘ and CMO secondary legislation“ (Evaluierung der in der GMO-Verordnung, in den „Frühstücksrichtlinien“ und im GMO-Sekundärrecht festgelegten Vermarktungsnormen), Abschlussbericht, November 2019, Areté, Agra CEAS <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/309c4642-7ec0-11ea-aea8-01aa75ed71a1>.

¹⁰ Die einzigen auf internationaler Ebene regulierten Elemente sind Lebensmittelzusatzstoffe, die gemäß dem Codex Alimentarius und den EU-Rechtsvorschriften für die Herstellung von Apfelwein zugelassen sind.

Verbrauchern zur Verfügung stehen, im Hinblick auf eine angemessene Kaufentscheidung unzureichend.

Diese Problematik wurde auch in einer Studie aus dem Jahr 2020 über die Evaluierung der in der GMO-Verordnung, den „Frühstückrichtlinien“ und im GMO-Sekundärrecht festgelegten Vermarktungsnormen¹¹ sowie in den Antworten und Beiträgen angesprochen, die im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Überarbeitung der EU-Vermarktungsnormen für landwirtschaftliche Erzeugnisse¹² eingingen.

Obwohl es keine internationale Definition für Apfelwein und Birnenwein gibt, existieren in einigen Mitgliedstaaten Normen für diese Erzeugnisse. Diese unterscheiden sich hauptsächlich je nach folgenden Schlüsselkriterien, die sich maßgeblich auf die Produktionskosten und die Qualität des Erzeugnisses auswirken¹³:

- dem Mindestgehalt an Apfelsaft/Birnensaft (einschließlich Saft und/oder Konzentrat) im Apfelwein/Birnenwein (der je nach Mitgliedstaat von gar keiner Spezifikation zum Mindestsaftgehalt bis hin zu 100 % Saft reicht) (z. B. 100 % in Frankreich),
- dem Mindestgehalt an „frischem“ Apfelsaft/Birnensaft (d. h. kein Konzentrat) im Apfelwein/Birnenwein (z. B. mindestens 50 % in Frankreich),
- dem Zusatz bzw. Nichtzusatz von Wasser,
- dem Zusatz bzw. Nichtzusatz von Zucker zum Apfelsaft/Birnensaft vor der Gärung (d. h. der „Trockenzuckerung“),
- dem Zusatz bzw. Nichtzusatz von Alkohol (d. h. der „Anreicherung“).

Darüber hinaus gibt es in einigen Mitgliedstaaten detaillierte verbindliche Normen und auch Kennzeichnungsvorschriften für Apfelwein, mit denen die Qualität der Erzeugnisse beschrieben und die Identifizierung des Ursprungs ermöglicht wird, wie z. B. geschützte Ursprungsbezeichnungen und geschützte geografische Angaben (z. B. in Frankreich, Spanien).

In einigen anderen Mitgliedstaaten (z. B. Dänemark, Finnland, der Slowakei und Schweden) gibt es spezifische Vermarktungsnormen für die „Ausgangsbasis“ von Apfelwein. So sollte Apfelwein in Schweden beispielsweise zu mindestens 15 % aus Apfelsaft bestehen.

In Deutschland wurden im Apfelweinsektor Produktionsleitlinien erstellt, die durch Kennzeichnungsvorschriften nach nationalem Recht ergänzt werden.

In etlichen Mitgliedstaaten wie Belgien, Bulgarien, Deutschland, Irland und den Niederlanden gibt es keinerlei Vermarktungsnormen für Apfelwein.

¹¹ <https://doi.org/10.2762/475831>

¹² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12772-Agricultural-products-revision-of-EU-marketing-standards/public-consultation_de

¹³ Ricome, Solano-Hermosilla & Ciaian (2022). Benefits and costs of EU marketing standards in the cider sector [Vorteile und Kosten von EU-Vermarktungsnormen im Apfelweinsektor]. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC127345>.

In Ermangelung einer EU-Spezifikation für „Apfelwein“ und „Birnenwein“ bliebe die Frage des fairen Wettbewerbs für die Hersteller bestehen und würde die Informationsasymmetrie für die Verbraucher nicht angegangen.

2.3. Eine EU-Vermarktungsnorm für Apfelwein und Birnenwein: Steigerung des Marktwerts und bessere Information der Verbraucher

Mit einer EU-Vermarktungsnorm für Apfelwein und Birnenwein würden die wesentlichen (Mindest-)Anforderungen festgelegt werden, die die betreffenden Erzeugnisse erfüllen müssen. Dies würde zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Hersteller beitragen und für eine klare Marktsegmentierung sorgen. Außerdem würde sich dadurch die Information der Verbraucher verbessern, das Vertrauen in Getränke mit der Bezeichnung „Apfelwein“ bzw. „Birnenwein“ erhöht und der Wert der Erzeugnisse gesteigert werden. Mit der Vermarktungsnorm würden auch eine Reihe von Parametern (z. B. fakultative vorbehaltene Angaben), die entsprechenden technischen Merkmale (z. B. zugelassene Behandlungen und Stoffe) und die für ihre Herstellung zugelassenen Rohstoffe nach dem Vorbild der Rechtsvorschriften für önologische Verfahren oder Fruchtsäfte festgelegt werden.

Für eine solche Norm könnten mehrere Optionen in Betracht gezogen werden:

Option I: die reine Definition einiger fakultativer vorbehaltener Angaben auf EU-Ebene. Diese Begriffe könnten nur verwendet werden, wenn die in den Rechtsvorschriften festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Einige vorgeschlagene fakultative vorbehaltene Angaben werden im Folgenden aufgeführt. Durch diese fakultativen vorbehaltenen Angaben können die Verbraucher zu Erzeugnissen höherer Qualität hingelenkt oder bei Kaufentscheidungen auf der Grundlage der Eigenschaften des gewünschten Erzeugnisses wie zum Beispiel des Zuckergehalts (ähnlich wie bei Wein) unterstützt werden. Die nationalen Vorschriften, soweit vorhanden, und die Verwendung der Gattungsbezeichnungen „Apfelwein“ und „Birnenwein“ würden weitgehend unverändert bleiben, sodass sie neben den fakultativen vorbehaltenen Angaben bestehen könnten.

Fakultative vorbehaltene Angaben in Bezug auf höhere Qualität:

- „aus reinem frischem Saft“ (100 % frischer Apfel- bzw. Birnensaft oder eine Mischung daraus),
- „Hof“ (erzeugt aus reinem frischem Saft und auf dem Hof verarbeiteten Früchten),
- „handgemacht“ (erzeugt aus reinem frischem Saft, ohne industrielle Verarbeitung, ohne vollständiges Auspressen),
- „natürliche Schaumbildung“ (ausschließlich durch die alkoholische Gärung bedingt).

Fakultative vorbehaltene Angaben in Bezug auf den Zuckergehalt:

- „trocken“ (Restzuckergehalt von höchstens [X] g/l),
- „halbtrocken“ (Restzuckergehalt von mehr als [X] g/l und höchstens [Y] g/l),
- „süß“ (Restzuckergehalt von mehr als [Y] g/l)¹⁴.

¹⁴ X und Y sind gegebenenfalls bei den Beratungen zu Legislativvorschlägen festzulegen.

Option II: eine Basisnorm für die Vermarktung auf EU-Ebene, ergänzt durch die fakultativen vorbehaltenen Angaben unter Option I. Die Basisnorm würde voraussetzen, dass der Alkohol in Apfelwein und Birnenwein nur aus der Gärung von Früchten und Zuckern stammt, wodurch der Zusatz von externem Alkohol zu dem Erzeugnis verboten wäre. Die Festlegung strengerer Anforderungen bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Dies würde für eine Grundharmonisierung auf EU-Ebene sorgen und gleichzeitig die bestehenden nationalen Vorschriften ergänzen.

Option III: eine ambitioniertere Norm, ergänzt durch die fakultativen vorbehaltenen Angaben unter Option I. Mit dieser Norm wäre der Zusatz von externem Alkohol zu dem Erzeugnis verboten, wie bei Option II, würde aber zusätzlich vorgeschrieben, dass der Apfelwein und Birnenwein zu mindestens 50 % aus (frischem und/oder rückverdünntem) Fruchtsaft besteht. Diese Norm würde zu einer stärkeren Harmonisierung innerhalb der EU führen.

2.4. Welche Auswirkungen werden von einer EU-Vermarktungsnorm erwartet?

2.4.1. Kosten und Verwaltungsaufwand für Marktteilnehmer und Mitgliedstaaten – ein gemischtes Bild je nach Vermarktungsstrategie

Die Verbesserung der generellen Kohärenz des Rechtsrahmens für die Herstellung und Vermarktung von Apfelwein und Birnenwein in der gesamten EU würde den Handel innerhalb der EU erleichtern und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Hersteller schaffen. Durch klare Vorschriften für die Erzeugnisse und die Kennzeichnung verringern sich die Handelsunsicherheit und auch die Transaktionskosten für die Marktteilnehmer.

Bei der industriellen Verarbeitung könnten für die Hersteller (innerhalb und außerhalb der EU), die derzeit Erzeugnisse von geringer Qualität herstellen, höhere Kosten entstehen, wenn sie beschließen würden, ihre Erzeugnisse weiterhin unter der Bezeichnung „Apfelwein“ gemäß der neuen EU-Norm zu verkaufen. Diese Hersteller können ohnehin stets frei entscheiden, in ihrem unteren Marktsegment zu verbleiben und ihr Erzeugnis unter einem anderen Namen als Apfelwein/Birnenwein zu verkaufen; je nach Marktstellung kann dies zu einer Verschlechterung des Handelswerts ihres Erzeugnisses oder zumindest zu zusätzlichen anfänglichen Vermarktungskosten führen. Aus diesem Grund kann es sein, dass das Segment der Erzeugnisse von geringerer Qualität, die nicht mehr „Apfelwein/Birnenwein“ heißen dürften und oft in größeren Industrieanlagen hergestellt werden, zunächst Marktanteile verliert, wenn strengere Normen eingeführt werden sollten (insbesondere bei Option III, in geringerem Maße bei den Optionen I und II). Allerdings sind die industriellen Hersteller solcher Getränke häufig auf mehreren Getränkemärkten tätig, bieten mehrere Erzeugnisse an und könnten zur Vermeidung von Verlusten ihre Vermarktungsstrategie entsprechend anpassen.

Was die nationalen Behörden anbelangt, so wird davon ausgegangen, dass eine neue EU-Vermarktungsnorm für Apfelwein und Birnenwein mit gewissen Regulierungskosten verbunden ist, die sich daraus ergeben, dass bestehende nationale Vorschriften geändert oder neue nationale Vorschriften im Einklang mit den EU-Vorschriften eingeführt, umgesetzt und kontrolliert werden müssen. Mitgliedstaaten, die bereits über nationale Produktions- und Kontrollvorschriften verfügen, müssten sich an die neuen EU-Vorschriften anpassen. Die ihnen entstehenden Kosten wären geringer als für diejenigen Mitgliedstaaten, die Vorschriften einführen und von Grund auf kontrollieren müssten. In diesem Sinne wäre Option I am ehesten mit dem Bestehen nationaler Vorschriften vereinbar, während Option III zu einer höheren Belastung (Rechtsvorschriften, Kontrolle) auf nationaler Ebene führen könnte.

Andererseits würde eine Vermarktungsnorm auf EU-Ebene den Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden verringern, die bei den in ihrem Hoheitsgebiet vermarkteten Apfelweinen und Birnenweinen nur die Einhaltung einer einzigen Reihe von EU-Vorschriften prüfen müssten.

Die Kombination der oben genannten Elemente, d. h. der Transaktionskosten, der Auswirkungen auf die Vereinfachung und des Verwaltungsaufwands, könnte in Abhängigkeit von der Position der einzelnen Mitgliedstaaten und der Industrie sowie der Marktstrategie Letzterer entweder ein negatives oder ein positives Bild ergeben. Diese Auswirkungen sollten mit der potenziellen Schaffung von Wert und Nutzen verglichen werden.

2.4.2. Vorteile für Hersteller und Verbraucher und den EU-Binnenmarkt: sehr positive Aussichten

Die erwarteten allgemeinen Vorteile der Einführung einer EU-Vermarktungsnorm für Apfelwein und Birnenwein scheinen im Vergleich zum Status quo erheblich zu sein und verschiedene Bereiche zu betreffen. Dies sind insbesondere Folgende:

- Eine Norm würde zu einer besseren Produktidentifizierung und zur Schaffung von Ansehen und Vertrauen in die Verkaufsbezeichnung sowie zur Unterteilung in Kategorien führen, bei denen zwischen einem relativ kostengünstigen Massenkonsum von Apfelwein/Birnenwein (industrielle Mischung aus Apfelsaft/Birnensaft, Alkohol, Wasser, Aromen, Zucker) und qualitativ hochwertigem bzw. traditionellem Apfelwein/Birnenwein (gegorener reiner Apfelsaft/Birnensaft) unterschieden würde.
- Die Marktsegmentierung kann zu einer besseren Zufriedenheit der Verbraucher und einer höheren Wertschöpfung in diesem Sektor führen. Sofern eine solche Norm ambitioniert genug ist, kann davon ausgegangen werden, dass sie einen Mehrwert für den Markt schafft und den authentischen Charakter bestimmter Apfelweine und Birnenweine als handwerkliche Erzeugnisse stärkt.
- Mit der Norm würden die richtigen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Unternehmen der Branche mehr in differenzierte Erzeugnisse investieren, damit ein Mehrwert entsteht.
- Eine Norm würde zum Ziel der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ beitragen, die Verbraucher in die Lage zu versetzen, fundierte Entscheidungen über Lebensmittel zu treffen. Dies ist wichtig, da Apfelwein und Birnenwein Alkohol enthalten, wenn auch in geringerem Maße als andere alkoholische Getränke.
- Es käme zu einer Aufwertung der lokalen und europäischen Apfel- und Birnenproduktion, insbesondere wenn in der Norm oder den spezifischen fakultativen vorbehaltenen Angaben für den Frucht- oder Saftgehalt ein Mindestgehalt an frischem Apfel- bzw. Birnensaft festgelegt wird. Wenn mehr lokale Äpfel und Birnen verwendet werden, käme dies den lokalen Herstellern zugute. Darüber hinaus kann die traditionellere Herstellung von Apfelwein/Birnenwein zu mehr Beschäftigung beitragen, da sie arbeitsintensiver ist als die industrielle Großproduktion.
- Die Ressourcennutzung würde sich verbessern. Da die für die Herstellung von Apfelwein und Birnenwein verwendeten Äpfel und Birnen verarbeitet werden, müssen sie nicht makellos aussehen. Sie müssen nicht sortiert werden, was zur Verringerung von

Produktionsverlusten beitragen kann, ebenso wie die Verwendung von Früchten, die für den Markt für Frischwaren nicht geeignet sind (aufgrund von sichtbaren Mängeln)¹⁵.

Diese allgemeinen Vorteile wären bei allen drei Optionen vorhanden, würden jedoch mit der Verschärfung der Anforderungen von Option I bis Option III zunehmen.

Die Erfahrungen aus Quebec, die in einem schriftlichen Beitrag des Syndicat des Cidriers Indépendants de France dargestellt werden, sind ein echtes Beispiel für die Vorteile, die die Einführung von Vermarktungsnormen in diesem Sektor mit sich bringen kann. Als Apfelwein in Quebec nach einem mehrjährigen Verbot in den 1970er Jahren offiziell wieder eingeführt wurde, nahm das entsprechende Angebot, insbesondere vonseiten der industriellen Produktion, sehr schnell zu und führte zu ernsthaften Schwierigkeiten für die traditionellen Hersteller. Apfelwein wurde zu geringen Kosten und in mittelmäßiger Qualität massenweise hergestellt, und mit den industriellen Produktionsverfahren gingen gesundheitliche Probleme einher. Mit der Einführung strenger Normen (d. h. mindestens 80 % Saft aus Äpfeln, die in Quebec geerntet wurden, zusätzlich zu verschiedenen weiteren Kriterien) hat sich die Situation dramatisch verändert. Der Gesamtabsatz von Apfelwein hat im Laufe der Jahre stetig zugenommen, und heute ist die Region Quebec für die Qualität ihres Apfelweins bekannt.

3. GETROCKNETE HÜLSENFRÜCHTE UND SOJABOHNEN

3.1. Gesunde und nachhaltige Erzeugnisse, die größtenteils eingeführt werden

Getrocknete Hülsenfrüchte und Sojabohnen, im Folgenden „**Hülsenfrüchte**“, können wesentlich zu einer gesunden und nachhaltigen Ernährung beitragen. Einerseits weist ihr Nährwertprofil einen hohen Proteingehalt auf, weshalb sie bei der Umstellung auf eine stärker pflanzliche Ernährung eine wichtige Rolle spielen. Andererseits kann der Anbau von Hülsenfrüchten durch ihre stickstoffbindenden Eigenschaften auch dem Klima- und Umweltschutz nützen. In einem Bericht der Kommission¹⁶ aus dem Jahr 2018 wird zum Verzehr von Hülsenfrüchten und anderen Eiweißpflanzen geraten. In jüngerer Zeit wurden im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“¹⁷ Maßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen Lebensmittelverzehrs und zur Erleichterung der Umstellung auf eine gesunde und nachhaltige Ernährung gefördert. In der Strategie wurde insbesondere eingeräumt, dass Hülsenfrüchte in der EU nicht in ausreichenden Mengen verzehrt werden, obwohl der entsprechende Lebensmittelmarkt in den letzten zehn Jahren in der EU leichte Zuwächse verzeichnete (durchschnittlich +5 % in den letzten fünf Jahren im Vergleich zum Durchschnitt der fünf Jahre davor)¹⁸.

Ein wesentlicher Teil der in der EU als Lebensmittel verzehrten Hülsenfrüchte wird eingeführt, insbesondere Linsen und Kichererbsen, die ausschließlich für Lebensmittel verwendet werden und 28 % der als Lebensmittel verzehrten Hülsenfrüchte ausmachen. Andere eingeführte Hülsenfrüchte wie Erbsen und Puffbohnen werden eher als Futtermittel

¹⁵ Technischer Bericht der JRC „Benefits and costs of EU marketing standards in the cider sector – Results from interviews with stakeholders“ (Vorteile und Kosten der EU-Vermarktungsnormen im Apfelweinsektor – Ergebnisse der Interviews mit Interessenträgern) (2022).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/plants-and-plant-products/plant-products/cereals/development-plant-proteins_de

¹⁷ COM(2020) 381 final.

¹⁸ Euromonitor - Pulses market size data for 2013-2022 (Daten zum Markt für Hülsenfrüchte für den Zeitraum 2013-2022).

verwendet¹⁹. 63 % der in der EU verzehrten Linsen bzw. 41 % der Kichererbsen werden eingeführt. Im Jahr 2021 entfielen mehr als 90 % aller Linseneinfuhren auf drei Länder (Kanada 50 %, Türkei 20 % und USA 20 %) und mehr als 80 % aller Einfuhren von Kichererbsen auf vier Länder (Mexiko 27 %, Türkei 23 %, USA 21 % und Kanada 11 %)²⁰. Die wichtigsten Einfuhrmitgliedstaaten für Linsen und Kichererbsen sind Italien und Spanien.

Aus praktischen Gründen (weil das Kochen von Hülsenfrüchten lange dauert) werden erhebliche Mengen an Hülsenfrüchten als **gekochte Erzeugnisse**, z. B. in Dosen oder in Gläsern, vermarktet. Für diese gekochten Hülsenfrüchte besteht bereits eine Ermächtigung zur Annahme von Vermarktungsnormen im Sektor Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013). Bislang wurde keine spezifische Vermarktungsnorm für gekochte Hülsenfrüchte oder zur Angabe ihres Ursprungs festgelegt.

Während **grün geerntete Hülsenfrüchte** zur Verwendung als Lebensmittel nur in den **Verkehr** gebracht werden dürfen, wenn das Ursprungsland angegeben ist (z. B. bei grünen Bohnen und Erbsen, weil sie als Obst und Gemüse eingestuft sind), ist die Angabe des Ursprungs von Hülsenfrüchten freiwillig und erfolgt auf Initiative der Lebensmittelunternehmer, sofern sie die geltenden Bestimmungen der LMIV²¹ erfüllen.

Da Hülsenfrüchte ein wichtiges Erzeugnis für den Übergang zu einem nachhaltigeren Agrarsektor und einer gesünderen und nachhaltigeren Ernährung sind, sollte bei den Verbrauchern für sie geworben werden und würde eine bessere Information über ihren Ursprung zu diesem Übergang beitragen.

3.2. Eine EU-Vermarktungsnorm für die Ursprungskennzeichnung

Eine EU-Vermarktungsnorm für Hülsenfrüchte, die nur die Ursprungskennzeichnung betrifft, würde die Information der Verbraucher verbessern und die geltenden Vorschriften besser mit der obligatorischen Ursprungskennzeichnung von grün geernteten Hülsenfrüchten für Lebensmittel in Einklang bringen.

Viele Verbraucher erhalten keine Informationen über den Ursprung bestimmter Erzeugnisse, obwohl sie großes Interesse an deren Herkunft haben²².

Ziel der Ursprungskennzeichnung ist es, die Verbraucher in die Lage zu versetzen, den Ursprung des Lebensmittels besser zu erkennen, und ihnen fundierte und nachhaltige Entscheidungen über Lebensmittel zu erleichtern. Bei der Wahl ihrer Lebensmittel müssen die Verbraucher heutzutage immer mehr Erwägungen anstellen, auch in Bezug auf den Ursprung des Lebensmittels und die Länge der Lebensmittelversorgungskette.

Eine freiwillige Ursprungskennzeichnung für Hülsenfrüchte existiert bereits. Sie wird jedoch offenbar sehr selten und eher im hochwertigen Marktsegment genutzt. Aus diesem Grund erscheint eine freiwillige Kennzeichnung nicht ausreichend für die Verwirklichung des Ziels der besseren Verbraucherinformation. Daher wird davon ausgegangen, dass die verpflichtende

¹⁹ Quelle: GD AGRI – Eiweißpflanzenbilanz.

²⁰ COMEXT-Daten für 2021.

²¹ 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).

²² https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/Eurobarometer2019_Food-safety-in-the-EU_Full-report.pdf

Ursprungskennzeichnung zu einer größeren Zufriedenheit der Verbraucher in Bezug auf dieses wichtige nachhaltige und gesunde Erzeugnis führen wird.

Die Kennzeichnung könnte allgemein („EU/Nicht-EU“) oder spezifischer (auf der Ebene des Ursprungslands) erfolgen. Von den Endverbrauchern, die am Ursprung der von ihnen gekauften Erzeugnisse und insbesondere am Herstellungsort interessiert sind, wird die Ursprungskennzeichnung „EU/Nicht-EU“ oft als zu allgemein angesehen²³. Daher wird davon ausgegangen, dass die verpflichtende Kennzeichnung des Ursprungslands zu einer höheren Zufriedenheit der Verbraucher führen wird.

Eine Ausweitung der Ursprungskennzeichnungspflicht auf gekochte Hülsenfrüchte (die bereits Gegenstand einer Ermächtigung zur Annahme von Vermarktungsnormen im Sektor Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse sind) würde den Anwendungsbereich einer neuen Vermarktungsnorm für die Ursprungskennzeichnung erweitern und die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung der Vermarktungsnormen vergrößern.

3.3. Mit welchen Auswirkungen wird bei einer EU-Vermarktungsnorm für Hülsenfrüchte und gekochte Hülsenfrüchte gerechnet?

3.3.1. Kosten und Verwaltungsaufwand für die Wirtschaftsakteure aus der EU und aus Drittländern und die Mitgliedstaaten

Da es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, für die ordnungsgemäße Umsetzung der Vermarktungsnormen zu sorgen, würde die obligatorische Ursprungskennzeichnung neue Kontrollanforderungen für die **Behörden** mit sich bringen, was mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei Hülsenfrüchten nicht um hochwertige Erzeugnisse handelt und dass das Risiko eines Betrugs in Bezug auf den Ursprung gering ist und dies wohl auch weiterhin bleiben wird, besteht nicht die Absicht, weitere Anforderungen zusätzlich zu den bereits bestehenden Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit einzuführen (d. h. Rückverfolgbarkeit jeweils bis zu einem Schritt zurück und einem Schritt voraus²⁴).

Eine obligatorische Ursprungskennzeichnung kann aufgrund der erforderlichen Anpassungen der Beschaffungs-, Verpackungs- und Vermarktungspraktiken für **Wirtschaftsakteure** aus der EU und aus Drittländern begrenzte zusätzliche Kosten mit sich bringen, insbesondere wenn die Wirtschaftsakteure mit Hülsenfrüchten unterschiedlichen Ursprungs arbeiten. Diese Kosten würden dadurch abgemildert, dass Mischungen von Hülsenfrüchten unterschiedlichen Ursprungs mit einer entsprechenden Ursprungskennzeichnung weiterhin erlaubt sein werden.

Da die verpflichtende Kennzeichnung des Ursprungslands für nicht verarbeitete Lebensmittel oder für verarbeitete Lebensmittel ohne zusätzliche Zutaten (gekochte Erzeugnisse) gelten

²³ 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 (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 – September 2014 – Konsortium zur Bewertung der Lebensmittelkette), Seite 64.

²⁴ Artikel 18 der 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).

würde, dürfte die Kennzeichnung kostengünstiger sein bei Erzeugnissen, die eine große Anzahl an Produktionsschritten und -orten durchlaufen²⁵.

3.3.2. Vorteile für Hersteller und Verbraucher

Die Ursprungskennzeichnung dürfte zum Verzehr von mehr pflanzlichen Erzeugnissen beitragen, was Herstellern und Einführern aus der EU und Drittländern zugutekommen wird. Ein solcher Anstieg der Nachfrage dürfte sich nicht wesentlich auf die Verbraucherpreise auswirken, da die zusätzliche Nachfrage höchstwahrscheinlich durch eine Steigerung der Erzeugung von Hülsenfrüchten in der EU kompensiert wird, unter anderem dank nationaler Eiweißstrategien, die die Entwicklung des Anbaus von Eiweißpflanzen in der EU begünstigen.

Durch eine verpflichtende Ursprungskennzeichnung von Hülsenfrüchten werden Absatzförderungsmaßnahmen in der EU erleichtert, bei denen die Qualität von Hülsenfrüchten im Mittelpunkt steht. Mit diesen Maßnahmen wird die Umstellung des Konsumverhaltens von tierischen Erzeugnissen auf eine stärker pflanzliche Ernährung gefördert und werden die Verbraucher darüber informiert, dass die Erzeugung von Hülsenfrüchten Vorteile für die Umwelt mit sich bringt. Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen für Hülsenfrüchte würde auch die Wertschöpfungskette der Hülsenfrüchte stärken, indem die Akteure dieses Sektors zusammengebracht werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.1. In Bezug auf Apfelwein und Birnenwein

Eine neue EU-Vermarktungsnorm für Apfelwein und Birnenwein würde zum Ziel der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ beitragen, die Verbraucher besser über die Eigenschaften der von ihnen gekauften Lebensmittel zu informieren (soziale Nachhaltigkeit). Dies würde dadurch erreicht, dass die Verwendung der Verkaufsbezeichnung konformen Erzeugnissen vorbehalten wäre und Transparenz in Bezug auf ihre Eigenschaften geschaffen würde. Mit den drei vorgeschlagenen Optionen kann die Qualität von an die Verbraucher verkauftem Apfelwein und Birnenwein verbessert und es den Verbrauchern ermöglicht werden, die Qualitätsunterschiede der genannten Erzeugnisse problemlos zu erkennen. Es wird davon ausgegangen, dass die Hersteller mit ihren Apfelwein- und Birnenweinerzeugnissen dadurch ein besseres Einkommen erzielen können, wie dies beispielsweise bei Erzeugnissen mit Gütesiegeln – Biosiegeln und geografischen Angaben – zu beobachten ist (wirtschaftliche Nachhaltigkeit). Eine höhere Qualität für Apfelwein und Birnenwein ist bis zu einem gewissen Grad mit der Verwendung traditionellerer Produktionsverfahren für Äpfel/Birnen²⁶ und Apfelwein/Birnenwein verbunden, die im Vergleich zu eher industriellen Verfahren ökologische Vorteile mit sich bringen (ökologische Nachhaltigkeit).

Die meisten Beiträge zu der in den letzten Monaten durchgeführten Konsultation der Interessenträger (Anfangsbericht, öffentliche Konsultation, unabhängige Beiträge) gingen in dieselbe Richtung, d. h. dass die Einführung einer EU-Vermarktungsnorm für Apfelwein und Birnenwein befürwortet wurde. Sie unterschieden sich jedoch hinsichtlich der Zielvorgaben

²⁵ Seite 8 des Berichts 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 (COM(2015) 204 final).

²⁶ Die traditionelle Herstellung von Apfelwein erfolgt in erster Linie in kleinen Betrieben, die ihre eigenen Äpfel verwenden, die sie in der Regel in großem Umfang produzieren. Bei einer stärker industriell ausgerichteten Herstellung von Apfelwein würden verstärkt Äpfel aus intensivem Anbau verwendet werden, um sie in industriellen Verfahren zu verarbeiten.

dieser Norm, wobei in einem Beitrag eine Mindestnorm befürwortet wurde, während in den anderen ambitioniertere Vorschriften gefordert wurden²⁷.

Angesichts dieser Stellungnahmen und der oben genannten Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen spricht sich die Kommission für die Einführung einer EU-Vermarktungsnorm für Apfelwein und Birnenwein aus, wobei detaillierte Vorschriften bevorzugt werden sollten, die durch fakultative vorbehaltene Angaben ergänzt werden (Option III). Mit den beiden anderen Optionen würden die in Abschnitt 2.3 genannten Ziele nicht ausreichend erfüllt werden.

4.2. In Bezug auf getrocknete Hülsenfrüchte und Sojabohnen

Eine neue EU-Vermarktungsnorm für getrocknete Hülsenfrüchte und Sojabohnen, die nur die Ursprungskennzeichnung betrifft, würde im Einklang mit verschiedenen Initiativen der Kommission wie der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ dazu beitragen, die Verbraucher besser über die Eigenschaften der von ihnen gekauften Lebensmittel zu informieren und den Verzehr pflanzlicher Erzeugnisse zu fördern. Die verpflichtende Ursprungskennzeichnung von Hülsenfrüchten steht insofern im Einklang mit der GMO-Verordnung, als eine solche Anforderung bereits für ähnliche Erzeugnisse wie insbesondere grüne Hülsenfrüchte besteht. Schließlich werden durch eine verpflichtende Ursprungskennzeichnung von Hülsenfrüchten Absatzförderungsmaßnahmen in der EU erleichtert, bei denen die Qualität von Hülsenfrüchten im Mittelpunkt steht.

²⁷ FNPFC forderte 70 % Apfelsaft, CIF und Maison cidricole de Normandie 100 %.