EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2015
COM(2015) 205 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts im Falle von Milch, von Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, und von anderen Fleischsorten als Rind-, Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch

1. EINLEITUNG

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel[1] (im Folgenden Lebensmittel-Informationsverordnung) werden Bestimmungen über Ursprungsangaben für Lebensmittel eingeführt.

Insbesondere legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß Artikel 26 Absätze 5 und 6 dieser Verordnung eine Reihe von Berichten über die Möglichkeit einer Ausweitung der obligatorischen Ursprungskennzeichnung auf andere Lebensmittel vor. Ein erster Bericht über die obligatorische Ursprungsangabe bei Fleisch als Zutat in vorverpackten Lebensmitteln wurde am 17. Dezember 2013 angenommen.[2]

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission ihrer Verpflichtung nach, dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 13. Dezember 2014 über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei Milch, Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, und anderen Fleischsorten als Rind-, Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch zu berichten. Für den Zweck dieser Berichte gelten Milch und Milchprodukte als Milch und Milchprodukte im Sinne von Anhang VII Teil III der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013. Bei den betreffenden Fleischsorten handelt es sich um frisches und gefrorenes Pferde-, Kaninchen-, Rentier- und Damwildfleisch, Fleisch von Zuchtwild und frei lebendem Wild sowie von anderem Geflügel als Hühnern, Truthühnern, Enten, Gänsen und Perlhühnern.

Gemäß Artikel 26 Absatz 7 der Lebensmittel-Informationsverordnung berücksichtigt der vorliegende Bericht

– den Informationsbedarf des Verbrauchers,

– die Durchführbarkeit einer obligatorischen Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts bei den verschiedenen Erzeugnissen und

– eine Analyse der Kosten und Nutzen der Einführung entsprechender Vorschriften sowohl für Lebensmittelunternehmer als auch für Behörden sowie ihre Auswirkungen auf den Binnenmarkt und den internationalen Handel.

Um eine sorgfältige Prüfung der obligatorischen Ursprungskennzeichnung bei den im vorliegenden Bericht berücksichtigten Lebensmitteln vornehmen zu können, beauftragten die Dienststellen der Kommission einen unabhängigen Berater mit der Durchführung einer Analyse[3] der Auswirkungen verschiedener Kennzeichnungsszenarien (im Folgenden die „Studie“). Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie werden in diesem Bericht diskutiert. Die freiwillige bzw. die obligatorische Ursprungskennzeichnung von Milch und Erzeugnissen, in denen Milch als Zutat verwendet wird (z. B. Käse und Joghurt), wurde in neun

---

1 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

2 COM(2013) 755 vom 17.12.2013.

3 http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/index_en.htm

Mitgliedstaaten sowie im Falle von Pferde-, Kaninchen- und Wildfleisch in jeweiligen Haupterzeugerländern evaluiert.

2. OBLIGATORISCHE UND FREIWILLIGE URSPRUNGSKENNZEICHNUNG

Vorschriften für eine obligatorische Ursprungskennzeichnung sind bereits für mehrere Erzeugnisse in Kraft, unter anderem für Honig[4], Obst und Gemüse[5], unverarbeiteten Fisch[6], Rindfleisch[7], Olivenöl[8], Wein[9], Eier[10], eingeführtes Geflügelfleisch[11] und Spirituosen[12]. Nach Maßgabe der Lebensmittel-Informationsverordnung hat die Kommission detaillierte Bestimmungen über die obligatorische Ursprungskennzeichnung von frischem, gekühltem und gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch erlassen.[13] Diese Bestimmungen sehen die obligatorische Angabe des Landes, in dem das Tier für einen wesentlichen Teil seines Lebens aufgezogen wurde, sowie des Landes der Schlachtung vor. Die neuen Bestimmungen gelten ab dem 1. April 2015 für vorverpacktes Fleisch; es steht den Mitgliedstaaten aber frei, diese Bestimmungen auch auf nicht vorverpacktes Fleisch anzuwenden.

Für die Beurteilung des Marktanteils von Lebensmitteln, die auf freiwilliger Basis gekennzeichnet werden, liegen zwar keine detaillierten Daten vor, doch geht aus existierenden Verzeichnissen hervor, dass in den Sektoren Milch und Fleisch Lebensmittel vergleichsweise häufiger gekennzeichnet werden. Für Milch- und Fleischerzeugnisse, die auf dem EU-Markt verkauft werden, gibt es die freiwillige Kennzeichnung bereits entweder in Form einer Regelung der EU (g.U., g.g.A. oder

---

4 Richtlinie 2001/110/EG des Rates über Honig (ABl. L 164 vom 3.6.2014, S. 1).

5 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).

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

7 Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates 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).

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

9 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).

10 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).

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

12 Verordnung (EG) Nr. 110/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 zur Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Etikettierung von Spirituosen sowie zum Schutz geografischer Angaben für Spirituosen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1576/89 (ABl. L 39 vom 13.2.2008, S. 16).

13 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).

g.t.S.[14]) oder auf Initiative privater bzw. öffentlicher Einrichtungen (z. B. Unternehmergruppen, Einzelhändler, Nichtregierungsorganisationen oder Behörden). Diese freiwilligen Angaben verweisen in der Regel auf einen Mitgliedstaat oder auf eine kleinere geografische Gebietseinheit (Region). Die Kriterien, die bei diesen freiwilligen Regelungen angewendet werden, um bestimmte Merkmale mit einer geografischen Herkunft zu verbinden, können sehr unterschiedlich sein.

3. MILCH UND ANDERE FLEISCHSORTEN ALS ALS RIND-, SCHWEINE-, SCHAF-, ZIEGEN- UND GEFLÜGELFLEISCH – ÜBERBLICK ÜBER DIE SEKTOREN

3.1. Liefer- und Verarbeitungsketten

Molkereien, Schlachthöfe und Verarbeitungsbetriebe sind entscheidend für die Weitergabe der Ursprungsangaben an das nächste Glied der Lebensmittelkette. Je höher der Grad der vertikalen Integration, desto leichter kann sichergestellt werden, dass Ursprungsangaben entlang der Lebensmittelkette weitergegeben werden. Umgekehrt - je komplexer und anspruchsvoller die Verarbeitung, desto aufwendiger die Ursprungskennzeichnung.

Über die Struktur der EU-Milchwirtschaft liegen Daten aus einer Erhebung vor, die im Zeitraum Oktober-November 2009 durchgeführt wurde; aus diesen Daten geht hervor, dass 81 % aller milchverarbeitenden Betriebe kleine und mittlere Unternehmen waren, die weniger als 100 000 t Milch produzierten und 28,5 % der gesamten Milchmenge verarbeiteten. In großen Erzeugermitgliedstaaten liegen oft rund 50 % der Verarbeitung in der Hand der fünf größten Unternehmen. Die Verderblichkeit des Erzeugnisses und der kontinuierliche Produktionsfluss machen die Landwirte in hohem Maße von lokalen Verarbeitern abhängig. Milchverarbeitende Betriebe beziehen Rohmilch und andere Milchbestandteile im Allgemeinen aus einer Vielzahl von Quellen; bei Molkereien in Grenzregionen ist es zudem üblich, Milch verschiedenen Ursprungs in ein und demselben Betrieb zu verarbeiten.

Auch bei den in diesem Bericht berücksichtigten Fleischsorten sind die Lieferketten in der Regel kurz und verlaufen oft innerhalb desselben Mitgliedstaats. Einzelhändler beziehen diese Fleischsorten zumeist von Händlern auf Spotmärkten, von Schlachthöfen oder Zerlegebetrieben. Bei Pferdefleisch können die Lieferketten länger sein und mehr Unternehmen sowie mehr EU-internen Handel und Außenhandel betreffen.

3.2. Verbrauch von Milch, Milchprodukten und in diesem Bericht berücksichtigten Fleischsorten

In der EU werden pro Kopf im Durchschnitt 62 kg Trinkmilch, 17 kg Käse, 16 kg gesäuerte Milch, 5 kg Sahne, 4 kg Butter und 9 kg andere Frischmilchprodukte verbraucht (Eurostat, 2013).

Der EU-Milchmarkt ist weitgehend gesättigt, und nennenswerte Zunahmen beim Pro-Kopf-Verbrauch sind nur in den Mitgliedstaaten zu erwarten, die der EU in den vergangenen zehn Jahren beigetreten sind, während in den „alten“ Mitgliedstaaten lediglich mit einem geringfügigen Anstieg des Verbrauchs zu rechnen ist.

[14] g.U. = geschützte Ursprungsbezeichnung; g.g.A. = geschützte geografische Angabe; g.t.S. = garantiert traditionelle Spezialität.

Der Verbrauch der in diesem Bericht berücksichtigten Fleischsorten macht einen Anteil von nur 3 % des gesamten Fleischverbrauchs in der EU aus[15]; die aus den Mitgliedstaaten verfügbaren Zahlen sind jedoch nicht immer auf dem neuesten Stand. Der Verbrauch von Pferde- und Kaninchenfleisch ist bedeutender in Italien, Frankreich, Spanien, Belgien und den Niederlanden. Wildfleisch wird hauptsächlich in der Jagdsaison, d. h. von Oktober bis Dezember, verzehrt.

3.3. Produktion und Handel

Die EU ist bei Milch und Milchprodukten weitgehend Selbstversorger; nahezu 65 % der gesammelten Milch werden zu Verbrauchsgütern verarbeitet, die überwiegend für den Inlandsmarkt bestimmt sind. Die Herstellung von Käse und Frischprodukten bilden in Bezug auf die Milchverwendung (mit 53 t bzw. 43 Mio. t Milchäquivalent) die größten Segmente. Mengenmäßig ist die Erzeugung von Milchpulver (Magermilch-, Vollmilch- und Molkenpulver) und Butter vergleichsweise geringer (12 t bzw. 25 Mio. t Milchäquivalent). Der EU-interne Handel mit diesen Erzeugnissen ist dennoch bedeutend (1,6 t bzw. 0,6 Mio. t), wenn auch geringer als der Käsehandel (3,6 Mio. t). Die Mengen unterliegen geringfügigen jährlichen Schwankungen, die von den Liefer- und Marktbedingungen abhängen.

Die Einfuhr von Milchprodukten beschränkt sich auf einige Drittländer, die aufgrund von bilateralen oder multilateralen Abkommen präferenziellen Zugang zum Markt genießen; demgegenüber machen die Milchausfuhren rund 10 % der Milcherzeugung aus. Insgesamt ist die EU bei Milchprodukten Nettoausführer.

Die Jahresproduktion der in diesem Bericht berücksichtigten anderen Fleischsorten liegt Schätzungen zufolge bei nur 2 % der gesamten Fleischerzeugung der EU. Auf Kaninchen-, Pferde- und Wildfleisch entfallen rund 490 000 t, 73 000 t bzw. 131 000 t (FAO, 2012), während die Produktionszahlen für die anderen Fleischsorten, die in diesem Bericht berücksichtigt sind, noch deutlich kleiner ausfallen. Im EU-internen Handel werden annähernd 52 000 t bzw. 22 000 t Pferde- und Kaninchenfleisch vertrieben, während rund 25 000 t dieser Fleischsorten aus Drittländern eingeführt werden, und zwar Pferdefleisch im Wesentlichen aus Argentinien, den Vereinigten Staaten von Amerika, aus Kanada und Mexiko sowie Kaninchenfleisch in erster Linie aus China (über 7 000 t). Einfuhren von Damwildfleisch stammen überwiegend aus Neuseeland.

3.4. Rückverfolgungssysteme der EU

Das EU-Rückverfolgungssystem für Lebensmittel hat zum Ziel, die Sicherheit von Lebensmitteln zu gewährleisten; es eignet sich nicht unbedingt für die Weiterleitung von Ursprungsangaben entlang der Lebensmittelkette:

– Lebensmittelsicherheit[16] setzt voraus, dass Informationen entlang der Lebensmittelkette jeweils den vorherigen und den folgenden Schritt erfassen, d. h. Lebensmittelunternehmer müssen erkennen können, an welche Unternehmen ihre Erzeugnisse geliefert wurden und von welchen

[15] Folgenabschätzung, Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission, „Mandatory Origin indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat“, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf.

[16] 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).

Unternehmen sie ihr Ausgangsmaterial bezogen haben. Für Lebensmittel tierischen Ursprungs gelten detailliertere Informationsanforderungen[17]; die systematische Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts der verwendeten Rohstoffe ist jedoch nicht vorgesehen.

– Erzeugnisse tierischen Ursprungs müssen mit einem Genusstauglichkeits- oder Identitätskennzeichen versehen sein, auf dem der letzte Erzeugungs-/Verarbeitungs-/Verpackungsbetrieb sowie der Mitgliedstaat angegeben sind, in dem sich der Betrieb befindet (Artikel 5 und Anhang II Abschnitt I der Verordnung (EG) Nr. 853/2004)[18]; diese Angaben beziehen sich jedoch nicht zwangsläufig auf den Ursprung oder die Herkunft der verwendeten Rohstoffe.

– Obwohl es Systeme für die Kennzeichnung und Registrierung lebender Tiere gibt, werden sie bei den einzelnen Tierarten unterschiedlich angewandt und bieten in den meisten Fällen keine ausreichende Grundlage für die Generierung von Informationen für eine umfassende Ursprungsangabe (hinsichtlich des Geburts- /Aufzucht-/Schlachtungsortes).

– In Bezug auf die in diesem Bericht berücksichtigten Fleischsorten existiert ein Kennzeichnungs- und Registrierungssystem für lebende Tiere nur für Equiden (z. B. Pferde). Bei der Verbringung innerhalb der EU müssen Equiden gemäß der Entscheidung der Kommission 2000/68/EG und der Verordnung (EG) Nr. 504/2008 der Kommission, in denen Bestimmungen für die Identifizierung von in der Union geborenen bzw. in die Union eingeführten Equiden festgelegt sind, von einem Identifikationsdokument oder einem Tierpass begleitet sein. Diese Regelung sieht jedoch keine obligatorische zentrale Datenbank vor, die die Rückverfolgung der Tierverbringungen ermöglicht. Zurzeit werden strengere Registrierungsanforderungen ausgearbeitet, und ab 2016 gelten neue Vorschriften.[19]

4. EINSTELLUNG DER VERBRAUCHER GEGENÜBER DER OBLIGATORISCHEN URSPRUNGSKENNZEICHNUNG VON MILCH UND ANDEREN FLEISCHSORTEN ALS RIND-, SCHWEINE-, SCHAF-, ZIEGEN- UND GEFLÜGELFLEISCH

Der Eurobarometer-Umfrage 2013[20] zufolge halten es die meisten Bürgerinnen und Bürger der EU (84 %) für notwendig, bei Milch den Ursprung anzugeben, ungeachtet, ob die Milch als solche verkauft oder als Zutat in Milchprodukten verwendet wird. Ein ähnlich hoher Prozentsatz von Befragten (88 %) vertrat dieselbe Ansicht, was die unter diesen Bericht fallenden Fleischsorten anbelangt. Doch selbst bei diesem Personenkreis liegen die Erwartungen in Bezug auf die genauen

---

17 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 931/2011 der Kommission vom 19. September 2011 über die mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten Rückverfolgbarkeitsanforderungen an Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. L 242 vom 20.9.2011, S. 2).

18 Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 55).

19 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/262 der Kommission vom 17. Februar 2015 zur Festlegung von Vorschriften gemäß den Richtlinien 90/427/EWG des Rates und 2009/156/EG des Rates in Bezug auf die Methoden zur Identifizierung von Equiden (Equidenpass-Verordnung), (ABl. L 59 vom 3.3.2015, S. 1).

20 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_419_400_fr.htm

Informationen, die Verbraucher unter dem Begriff „Ursprung“ bekommen möchten, weit auseinander.

Bei Milch und Milchprodukten bevorzugten die Befragten die Angabe des Landes, in dem die Milch gemolken oder verarbeitet wurde, während sie bei den Fleischsorten am meisten der Ort interessierte, an dem das Tier aufgezogen und geschlachtet wurde, wobei der Ort der Geburt weniger ins Gewicht fiel. Die Angabe des Mitgliedstaats bzw. des Drittlands wurde für angemessener erachtet als die der Region oder die Aussage „EU/Nicht-EU“.

Aus Verbraucherumfragen geht hervor, dass der Ursprung von Milch, Milchprodukten und Fleischprodukten ein wichtiger Faktor ist, der die Kaufentscheidung beeinflusst - allerdings erst nach Preis, Geschmack und Mindesthaltbarkeits-/Verfallsdaten.

Die meisten Umfragen lassen aber auch erkennen, dass sich die Verbraucherpräferenzen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat deutlich voneinander unterscheiden, ebenso wie das Interesse der Verbraucher an der Ursprungskennzeichnung und ihre Bereitschaft, für diese Information zu zahlen. Obwohl die Verbraucher informiert sein möchten, sind sie nicht unbedingt bereit, für diese Informationen höhere Produktpreise zu zahlen. Unterschiedliche Methodiken zeigen, dass sich die tatsächliche Zahlungsbereitschaft nur schwer beurteilen lässt, entweder aufgrund methodischer Fehler oder weil die Antworten der Verbraucher in Umfragen nicht immer ihrem Kaufverhalten entsprechen. In der Eurobarometer-Umfrage 2013 erklärte sich nur rund die Hälfte der Befragten bereit, für Ursprungsangaben über die unter diesen Bericht fallenden Produkte 1 bis 2 % mehr zu zahlen.

5. MÖGLICHE SZENARIEN UND MODALITÄTEN DER URSPRUNGSKENNZEICHNUNG

Milch und Milch als Zutat

Folgende Szenarien werden geprüft:

– Szenario 1 – Beibehaltung des Status quo (freiwillige Ursprungskennzeichnung);

– Szenario 2 – Obligatorische Ursprungskennzeichnung mit „EU/Nicht-EU“ (oder „EU/Drittstaat“);

– Szenario 3 – Obligatorische Ursprungskennzeichnung mit Angabe des Mitgliedstaats oder des Drittstaats, in dem die Milch a) gemolken oder b) verarbeitet wurde.

Fleischsorten

Folgende Szenarien werden geprüft:

– Szenario 4 – Beibehaltung des Status quo (freiwillige Ursprungskennzeichnung);

– Szenario 5 – Obligatorische Ursprungskennzeichnung mit Angabe des Mitgliedstaats oder des Drittstaats, in dem das Tier einen wesentlichen Teil seiner Aufzucht verbrachte, bevor es geschlachtet wurde, sowie des Orts der Schlachtung;

– Szenario 6 – Obligatorische Ursprungskennzeichnung mit Angabe des Mitgliedstaats oder des Drittstaats, in dem das Tier geboren, aufgezogen und geschlachtet wurde.

Bei Wildfleisch wird als einziges Szenario die Angabe des Ortes der Jagd berücksichtigt.

Das Szenario mit der Angabe „EU/Nicht-EU“ (oder „EU/Drittstaat“) für die hier berücksichtigten Fleischsorten wurde verworfen, weil sich im Laufe der Prüfung und in der Studie über die Auswirkungen einer obligatorischen Ursprungskennzeichnung von Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenfleisch[21] gezeigt hat, dass das Verbraucherinteresse an einer derart großen geografischen Gebietseinheit begrenzt ist.

Auch die Option der obligatorischen Angabe der Region innerhalb der EU wurde verworfen, weil ihre Umsetzung (die die Einführung von noch detaillierteren Rückverfolgungssystemen erforderlich macht und eine stärkere Segmentierung der Lieferkette bedeutet) mit extrem hohen Kosten verbunden ist und es innerhalb der Union keine einheitliche rechtliche Definition für diese geografische Gebietseinheit gibt.

6. FOLGENABSCHÄTZUNG UND KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE DER VERSCHIEDENEN SZENARIEN

6.1. Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten

Es ist schwierig, die Auswirkungen der Ursprungskennzeichnung auf die Verbraucher im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse zu bewerten. Die Ursprungskennzeichnung liefert Verbrauchern zusätzliche Informationen, damit diese fundiert darüber entscheiden können, welche Lebensmittel sie kaufen und verzehren möchten. Im Großen und Ganzen verbinden Verbraucher mit der Ursprungskennzeichnung tendenziell positive Attribute, unter anderem Qualität.

Bei den Status-quo-Szenarien, d. h. bei Beibehaltung der freiwilligen Ursprungskennzeichnung, würde sich der Umfang der Informationen über die Herkunft des Produkts nach den Verbraucherwünschen richten. Diese Szenarien würden zwar den Forderungen der Verbraucher nach systematischen Ursprungsangaben nicht in vollem Umfang gerecht, entsprächen aber eher ihrer begrenzten Bereitschaft, für obligatorische Ursprungsangaben zu zahlen.

Wenn sich Lebensmittelunternehmer freiwillig für eine Kennzeichnung mit Ursprungsangaben entscheiden, wird dies als Produktaufwertung und als ein Faktor gewertet, der die Kaufentscheidungen derjenigen Verbraucher beeinflusst, die Wert auf diese Angaben legen.

Milch und Milch als Zutat

Bei Szenarien, die eine obligatorische Ursprungskennzeichnung mit der Angabe „EU/Nicht-EU“ oder der Angabe des Mitgliedstaats vorsehen, würden die Verbraucher systematisch über den Erzeugnisursprung informiert.

Bei der Option „EU/Nicht-EU“ erfolgt lediglich eine Unterscheidung zwischen Erzeugung in der EU und Erzeugung in Drittländern. Da diese Angabe als zu

[21] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

allgemein angesehen wird, rechtfertigt sie aus Sicht der Verbraucher keine Preissteigerung. Das Szenario mit Angabe des Mitgliedstaats hingegen scheint für Verbraucher relevanter zu sein, insbesondere wenn aus der Ursprungskennzeichnung der Ort der Milchgewinnung hervorgeht. Molkereien bevorzugen jedoch (weil sehr viel leichter umzusetzen) die Angabe des Verarbeitungsorts.

Fleischsorten

Umfragen zufolge sind die Verbraucher hauptsächlich an der Angabe des Orts interessiert, an dem das Tier aufgezogen und geschlachtet (bzw. erlegt) wurde.

In Bezug auf den Pferdefleischsektor haben verschiedene Organisationen und Einrichtungen die jüngsten Skandale und die daraus resultierende negative Wahrnehmung dieses Sektors in der Öffentlichkeit zum Anlass genommen, ausführlichere Informationen zu fordern.

6.2. Wirtschaftliche Auswirkungen

6.2.1. Betriebskosten der Lebensmittelunternehmer

Die Studie ergab, dass mit Ausnahme der freiwilligen Kennzeichnung, die ohne Auswirkungen auf die Betriebskosten bleiben würde, neue verbindliche Etikettierungsauflagen für die Lebensmittelunternehmer mit zusätzlichen Kosten verbunden wären.

Milch und Milch als Zutat

Szenarien mit der Angabe „EU/Nicht-EU“ und mit Angabe des Mitgliedstaats würden praktische Probleme aufwerfen und tiefgreifende Anpassungen insbesondere bei Milchbestandteilen gemischten Ursprungs erforderlich machen.

Die Kosten der Ursprungskennzeichnung von Trinkmilch würden sich nach den jeweiligen Vorschriften und den Merkmalen der einzelnen Betriebe richten. Es wäre zwar sehr viel einfacher, den Ort der Verarbeitung auf dem Etikett anzugeben, doch würde die Angabe des Ortes der Milchgewinnung Verarbeiter, die Milch aus verschiedenen Quellen beziehen, vor eine schwierige Aufgabe stellen und ihnen zusätzliche Betriebskosten verursachen. Bei der Verwendung von Zutaten gemischten Ursprungs in einem bestimmten Erzeugnis können für die Angabe mehrerer Mitgliedstaaten/Drittländer unterschiedliche Kosten anfallen. Sollte die Entscheidung auf dieses Szenario fallen, wären weitere technische Arbeiten erforderlich, um Toleranzschwellen und Untergrenzen zu bestimmen, bei deren Überschreitung der Ursprungsmitgliedstaat angegeben werden müsste (Milch ist eine Flüssigkeit und vermischt sich beim Zusammenschütten auf natürliche Weise).

Anders als bei Milch, die für den unmittelbaren Verzehr bestimmt ist, scheint die praktische Umsetzung der Ursprungskennzeichnung von Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, mit deutlich größeren Problemen und deshalb auch mit höheren Kosten verbunden zu sein, was insbesondere für Milchprodukte mit einem hohen Verarbeitungsgrad gilt, bei denen die Verarbeitung mehrere Stufen umfasst und die Bestandteile tendenziell über weite Strecken transportiert werden. Lebensmittelunternehmer, die Milchbestandteile unterschiedlichen Ursprungs verwenden, wären aus folgenden Gründen benachteiligt:

– Die in der Studie beschriebenen wichtigsten Kostenpunkte betreffen folgende Aspekte: Anpassung der Beschaffungspraktiken, mögliche Änderungen der Lieferantenauswahl, Wechsel zu kleineren Produktionspartien, Anpassung der

Produktionsverfahren, um eine Trennung nach Ursprüngen zu erreichen, Anpassung von Verpackung/Etikettierung sowie Durchführung/Anpassung von Rückverfolgungssystemen.

– Die Kosten können je nach den spezifischen betrieblichen Bedingungen der betreffenden Lebensmittelunternehmer, dem betreffenden Milchprodukt und Milchbestandteil sowie dem angewandten Rückverfolgungssystem unterschiedlich hoch ausfallen.

Die Analyse ergab, dass die Zusatzkosten für die Verarbeiter zwischen vernachlässigbar und maximal 8 % der Produktionskosten liegen dürften; einige Unternehmen geben jedoch an, dass sie unter besonders ungünstigen Bedingungen auch bis zu 45 % betragen könnten.

Fleischsorten

– Im Vergleich zum Großhandelspreis wären die Kosten vergleichsweise niedrig (unter 3 %) und würden je nach Größe und Standort des Unternehmens variieren. Größere Betriebe, die ihre Rohstoffe aus dem Inland oder einem Drittland beziehen, könnten die Kosten leichter absorbieren. Diese Kosten würden auch die notwendige Verbesserung der Rückverfolgung nachgeschalteter Verarbeitungs- und Lieferbetriebe beinhalten.

– Je komplexer die Kennzeichnungsvorschriften, desto höher die Kosten der Anpassung der Identifizierungssysteme für lebende Tiere.

– Unternehmer, die Fleisch unterschiedlicher Herkunft verarbeiten, würden Anpassungen bei den Zulieferungen vornehmen und einheitliche Bezugsquellen anstreben, um ihre Betriebskosten zu senken.

6.2.2. Wettbewerbsfähigkeit, Handel und Investitionsströme

Die studienbeauftragten Berater gehen davon aus, dass die obligatorische Ursprungskennzeichnung Verbraucher veranlassen könnte, heimische Produkte zu kaufen. Dies hätte eine gewisse Renationalisierung des Binnenmarkts zur Folge.

Milch und Milch als Zutat

– Es wird erwartet, dass das Szenario mit der Angabe „EU/Nicht-EU“ keine großen Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben wird. Verarbeiter werden die Zahl ihrer Milchbestandteil-Lieferanten wahrscheinlich verringern, um den Aufwand zu vermeiden, der mit der Verwendung von Zutaten aus EU-Mitgliedstaaten und Drittländern verbunden ist, wobei Auswirkungen auf den internationalen Handel möglich sind.

– Die Absatzmöglichkeiten für Milch und Milchbestandteile unterschiedlichen Ursprungs würden begrenzter, wenn die Angabe des Mitgliedstaats verbindlich vorgeschrieben würde. Für Lebensmittelunternehmer würden Rohstoffpreise angesichts der begrenzteren Liefermöglichkeiten vermutlich steigen.

Fleischsorten

– Die Auswirkungen der unterschiedlichen Szenarien wären bei den meisten der in diesem Bericht berücksichtigten Fleischsorten gering. Veränderungen in der Lieferkette von Pferden hingegen können zu einer Segmentierung des EU-internen Handels und zu einer Reduzierung der Zahl der Zwischenhändler führen. Zudem halten es Lebensmittelunternehmer möglicherweise für kostenwirksamer, ihre Lieferstruktur (Beschaffung, Losgrößen, Verringerung

der Zahl der Zwischenhändler) anzupassen anstatt ihre internen Rückverfolgungssysteme zu verbessern, um gleichzeitig mehrere Lieferquellen nutzen zu können.

– Die Auswirkungen einer obligatorischen Ursprungskennzeichnung würden vor allem diejenigen Drittländer treffen, die gegenwärtig gewisse Mengen an unverarbeitetem Fleisch in die Europäische Union ausführen. Fleisch von Niederwild und Wildgeflügel gelangt praktisch nicht in den Außenhandel, und der innergemeinschaftliche Handel ist sehr begrenzt.

6.2.3. Bürokratischer Aufwand für Unternehmen

Für Lebensmittelunternehmer wäre die Notwendigkeit, den Ursprung ihrer Zulieferungen aufzuzeichnen und ihre Rückverfolgungssysteme anzupassen, mit zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden.

Kleinere Molkereien mit lokalen Zulieferern dürften im Allgemeinen weniger betroffen sein als Sammelzentren großer Unternehmen. Außerdem wären kleinere Schlachthöfe und Zerlegebetriebe, die Tiere in der Regel vor Ort beschaffen, nicht verpflichtet, ihre Beschaffungsmethoden wesentlich zu ändern, und hätten somit keine hohen Zusatzkosten zu erwarten. Der größte Verwaltungsaufwand würde somit Molkereien/Schlachthöfen in Grenzregionen oder in Gebieten entstehen, die in Bezug auf Rohmilch/Fleisch nicht selbstversorgend sind.

Nach der Studie bliebe der Aufwand im Vergleich zur aktuellen Situation derselbe, wenn die Ursprungskennzeichnung weiterhin freiwillig bleibt; mit einem geringfügig höheren Aufwand wäre zu rechnen, wenn die Angabe des Mitgliedstaats bei Trinkmilch Pflicht würde.

Der zusätzliche Aufwand kann hingegen beträchtliche Ausmaße annehmen, wenn der Ursprungsmitgliedstaat bei Erzeugnissen mit einem hohen Verarbeitungsgrad und bei zusammengesetzten Erzeugnissen wie Joghurt und Nachspeisen auf Milchbasis angegeben werden muss. Strenge Kontrollauflagen könnten Lebensmittelunternehmer veranlassen, die Zahl ihrer Milchlieferländer zu reduzieren, was sich nachteilig auf den Binnenmarkt auswirken würde.

In Bezug auf die hier zur Debatte stehenden Fleischsorten vertreten die studienbeauftragten Berater die Auffassung, dass es den Unternehmen nach der erforderlichen Anpassungszeit gelingen wird, die zusätzlichen Stückkosten, insbesondere die Verwaltungskosten, zu senken. Von nennenswerten Auswirkungen wären lediglich Pferdefleisch verarbeitende Betriebe betroffen, wobei es deutliche Unterschiede zwischen Pferden, die in (mengenmäßig kaum ins Gewicht fallenden) speziellen Aufzuchtbetrieben für die Fleischerzeugung gehalten werden, und den übrigen Tieren geben würde.

6.2.4. Verwaltungsaufwand für Behörden

Obschon die Studie keine detaillierten Zahlen enthält, wird dennoch dargelegt, dass eine obligatorische Kennzeichnung von Trinkmilch mit der Angabe „EU/Nicht-EU“ die Kontrollkosten nur geringfügig steigern würde.

Bei obligatorischer Angabe des Mitgliedstaats wären die Kosten höher und würden in hohem Maße von der erforderlichen Detailgenauigkeit der Ursprungsangaben (Ort der Aufzucht/Milchgewinnung oder der Verarbeitung/Schlachtung) abhängen.

Die Anwendung des Angabenmodells „geboren/aufgezogen/geschlachtet“ würde bei Pferdefleisch hohe Kosten verursachen. Bei dem derzeitigen Rückverfolgungs- und Identifikationssystem wird die zuständige Behörde zudem nicht immer umfassend darüber informiert, wo das Pferd aufgezogen und geboren wurde.

Im Großen und Ganzen führt der Mehraufwand dazu, dass mehr Personal für die Durchführung der Dokumentenprüfung benötigt wird. Wenn die Kontrollbehörden nicht mehr Mittel aus dem Staatshaushalt erhalten, kann der erwartete Anstieg der Personalarbeitszeit zu einer Verringerung der Kontrollhäufigkeit und zu einer Verschiebung von Prioritäten führen, was auch ein erhöhtes Betrugsrisiko zur Folge haben kann. Der Aufwand für die Behörden könnte durch die Erhebung von Gebühren für die Durchführung amtlicher Kontrollen gesenkt werden. Derartige Kosten geben die Lebensmittelunternehmer in der Regel über die Preise entlang der Kette weiter.

6.2.5. Kosten für den Verbraucher

Bei Beibehaltung des Status quo ist kein allgemeiner Preisanstieg zu erwarten. In Fällen, in denen der Ursprung angegeben wird, werden Zusatzkosten in der Regel an die Verbraucher weitergegeben und die Erzeugnisse teurer verkauft.

Die im Zuge der Einführung der obligatorischen Angabe des Ursprungsmitgliedstaats erwarteten Kostensteigerungen dürften im Wesentlichen an die Verbraucher, aber auch an die Erzeuger weitergegeben werden. Das genaue Ausmaß hängt jeweils vom Sektor, vom Mitgliedstaat, vom Grad der vertikalen Integration und von der Marktkonzentration ab.

6.2.6. Umwelt- und soziale Auswirkungen

Umwelt- und soziale Auswirkungen waren nicht Gegenstand der Studie. Es ist jedoch anzunehmen, dass Verbraucher „lokale Lebensmittel“ bevorzugen oder sich sogar bewusst gegen Erzeugnisse aus anderen Ländern entscheiden, wenn detailliertere Angaben zum Erzeugnisursprung gemacht würden. Dies kann Auswirkungen auf die Beförderung von lebenden Tieren, Rohmilch, Milchbestandteilen und Milch-/Fleischprodukten haben. Ob sich im weiteren Verlauf positive Effekte für die Umwelt ergäben (z. B. eine Senkung der Treibhausgasemissionen), lässt sich nicht sagen, da der Großteil des EU-internen Handels zwischen Nachbarländern stattfindet und die Entfernungen in diesem Fall möglicherweise tatsächlich kürzer sind als bei Beförderungen innerhalb bestimmter Mitgliedstaaten. Andere Szenarien als die freiwillige Kennzeichnung können eine geringfügige Zunahme des Produktabfalls bewirken.

Optionen, die die Angabe des Mitgliedstaats auf dem Etikett verbindlich vorschreiben, könnten auch das Kaufverhalten dahingehend beeinflussen, dass sich Verbraucher verstärkt für lokale Erzeugnisse entscheiden, und potenzielle Veränderungen der Verbrauchsmuster, die Abschaffung von Zwischenhändlern und Änderungen bei Bezugsquellen und Verarbeitung nach sich ziehen. Es könnten sich auch nachteilige Beschäftigungseffekte ergeben, wenn Preissteigerungen zu einem gewissen Rückgang des Verbrauchs führen.

6.3. Vor- und Nachteile der Modalitäten der obligatorischen Ursprungskennzeichnung von Milch, Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, und anderen Fleischsorten

Die nachstehenden Tabellen geben einen Überblick über die Vor- und Nachteile der möglichen Modalitäten der obligatorischen Ursprungskennzeichnung:

– Milch und Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird:

Modalität der obligatorischen Ursprungskennzeichnung		**Vorteile**	**Nachteile**
Milch	Ort der Erstverarbeitung	– Geringe Kosten (< 1 %)	– Keine Informationen über den Ursprung der Rohmilch
	Ort der Milchgewinnung	– Geringe Kosten (< 1 %) – Aussagekräftige Information der Verbraucher über Mitgliedstaat/Drittland	– Notwendigkeit zusätzlicher Rückverfolgungssysteme für Betriebe, die Milch unterschiedlichen Ursprungs beziehen – Technische Probleme bei Verwendung von Zutaten unterschiedlichen Ursprungs – Auswirkungen auf grenzüberschreitenden Handel – Notwendigkeit, bei mehreren Bezugsquellen eine Mindesttoleranzschwelle festzulegen
Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird	Ort der Erstverarbeitung der Rohmilch	– Geringe Kosten (< 1 %) bei Wahl der Angabe „EU/Nicht-EU“, außer bei Produkten mit einem hohen Verarbeitungsgrad	– Keine Informationen über den Ursprung der Milch – Notwendigkeit zusätzlicher Rückverfolgungssysteme für Betriebe, die Milch unterschiedlichen Ursprungs verwenden – Technische Probleme bei Verwendung von Zutaten unterschiedlichen Ursprungs – Auswirkungen auf Handelsströme – Notwendigkeit, bei mehreren Bezugsquellen eine Mindesttoleranzschwelle festzulegen – Hohe Kosten der Ursprungskennzeichnung, wenn Zutaten aus mehreren Ländern verwendet werden (bis zu 8 % bei Angabe des Mitgliedstaats und bis zu 45 % für einzelne Betriebe)

	Ort der Milchgewinnung	Aussagekräftige Information der Verbraucher über Mitgliedstaat/Drittland	– Notwendigkeit zusätzlicher Rückverfolgungssysteme für Betriebe, die Milch unterschiedlichen Ursprungs verwenden – Besonders problematisch bei Verwendung von Zutaten unterschiedlichen Ursprungs – Auswirkungen auf Handelsströme – Notwendigkeit, bei mehreren Bezugsquellen eine Mindesttoleranzschwelle festzulegen – Hohe Kosten der Ursprungskennzeichnung, wenn Zutaten aus mehreren Ländern verwendet werden (bis zu 8 % bei Angabe des Mitgliedstaats und bis zu 45 % für einzelne Betriebe)

– In dieser Studie berücksichtigte Fleischsorten:

Modalität der obligatorischen Ursprungskennzeichnung		**Vorteile**	**Nachteile**
Pferdefleisch	Ort der Geburt + Ort der Aufzucht + Ort der Schlachtung	– Aussagekräftige Information der Verbraucher über Mitgliedstaat/Drittland – Stärkt das Verbrauchervertrauen	– Zusätzliche Rückverfolgungssysteme – Problematisch bei Angabe des Geburtsorts, wenn die Vorschriften für die Identifizierung nicht ordnungsgemäß überwacht werden – Problematisch bei mehreren Aufzuchtorten – Begrenzte Anwendung in Anbetracht der geringen Mengen an vorverpacktem Pferdefleisch
	Ort der Aufzucht vor der Schlachtung (Mindestdauer) + Ort der Schlachtung	– Legt den Schwerpunkt auf die letzten Lebensphasen des Tieres	– Zusätzliche Rückverfolgungssysteme – Notwendigkeit, während der Lebenszeit des Tieres einen Mindestaufzuchtzeitraum festzulegen – Begrenzte Anwendung in Anbetracht der geringen Mengen an vorverpacktem Fleisch
Kaninchenfleisch + Fleisch von	Ort der Geburt + Ort der Aufzucht	– Aussagekräftige Information der Verbraucher über	– Geburtsort: bei kurzen Produktionszyklen nicht

Zuchtwild und Zuchtwildgeflügel	+ Ort der Schlachtung	Mitgliedstaat/Drittland	wichtig – Notwendigkeit eines zusätzlichen Identifizierungssystems – Zusätzliche Rückverfolgungssysteme – Auswirkungen auf Handelsströme möglich
	Ort der Aufzucht vor der Schlachtung (Mindestdauer) + Ort der Schlachtung	– Legt den Schwerpunkt auf die Orte, an denen das Tier aufwächst und letztlich getötet wird – Aussagekräftige Information der Verbraucher über Mitgliedstaat/Drittland	– Zusätzliche Rückverfolgungssysteme – Notwendigkeit, bei kurzem Lebenszyklus einen Mindestaufzuchtzeitraum festzulegen – Auswirkungen auf Handelsströme möglich
Fleisch von Wild und Wildgeflügel	Ort der Jagd	– Aussagekräftige Information der Verbraucher über Mitgliedstaat/Drittland	– Zusätzliche Rückverfolgungssysteme – Auswirkungen auf Handelsströme möglich – Begrenzte Anwendung in Anbetracht der geringen Menge an vorverpacktem Fleisch

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Bei den unter diesen Bericht fallenden Lebensmitteln haben die Verbraucher gegenwärtig die Möglichkeit, sich für Milch- oder Fleischerzeugnisse zu entscheiden, zu denen die Lebensmittelunternehmer freiwillig Ursprungsangaben machen. Die freiwillige Kennzeichnung kann eine angemessene Option sein, die für die Unternehmen und die Behörden keinen Mehraufwand bedeutet.

Die obligatorische Ursprungskennzeichnung wäre bei den meisten der in diesem Bericht berücksichtigten Produkte mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden; deshalb stellt sich die Frage, ob das Kosten-Nutzen-Verhältnis eine obligatorische Ursprungskennzeichnung rechtfertigt.

Aus dem Bericht geht außerdem Folgendes hervor:

– Verbraucher sind zwar an Ursprungsangaben bei Milch, Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, und den unter diesen Bericht fallenden Fleischsorten interessiert, doch ist ihre Bereitschaft, für diese Informationen zu bezahlen, eher begrenzt.

– Von den für die obligatorische Ursprungskennzeichnung in Frage kommenden Szenarien scheinen die Verbraucher die Angabe des Mitgliedstaats zu bevorzugen.

– Die Kosten der Ursprungskennzeichnung wären bei Milch im Allgemeinen zwar möglicherweise moderat, doch wären die Lebensmittelunternehmer

unterschiedlich betroffen: Einige müssten zusätzliche Rückverfolgungssysteme einführen, was mit beträchtlichen Kostensteigerungen verbunden wäre; betroffen wären insbesondere Unternehmer, die in Grenzregionen oder in Gebieten niedergelassen sind, die in Bezug auf Milch nicht selbstversorgend sind.

– Aus der Studie geht hervor, dass die obligatorische Ursprungskennzeichnung bei Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, negative wirtschaftliche Auswirkungen haben sowie weitere Rückverfolgungspflichten nach sich ziehen kann und bei Erzeugnissen mit einem hohen Verarbeitungsgrad äußerst aufwendig wäre.

– Die Einführung der obligatorischen Ursprungskennzeichnung wird in Bezug auf die in diesem Bericht diskutierten Fleischsorten zusätzliche Betriebskosten verursachen.