EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.10.2020
SWD(2020) 231 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Vermarktungsnormen (der GMO-Verordnung, der „Frühstücksrichtlinien“ und der sekundären GMO-Vorschriften)

{SWD(2020) 230 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Seit den Anfängen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind Vermarktungsnormen ein Teil der Qualitätspolitik für Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse. Sie sollen dafür sorgen, dass die Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher erfüllt werden, und zugleich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen für die Erzeugung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und zur Förderung ihrer Qualität beitragen[1]. Im Rahmen der heutigen GAP sollen die EU-Vermarktungsnormen gewährleisten, dass normgerechte Erzeugnisse von zufriedenstellender Qualität auf den Markt gelangen. Dazu wird insbesondere Folgendes geregelt: technische Begriffsbestimmungen, Klassifizierungen, Aufmachung, Kennzeichnung und Etikettierung, Verpackung, Herstellungsverfahren, Haltbarmachung, Lagerung, Transport, zugehörige Verwaltungsdokumente, Zertifizierung und Fristen, Beschränkungen der Verwendung und Beseitigung[2].

Den derzeit geltenden EU-Vermarktungsnormen liegen drei wesentliche Regelwerke zugrunde:

- die mit der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013[3] eingeführte gemeinsame Marktorganisation (im Folgenden die „einheitliche GMO“);
- eine Reihe von Verordnungen (im Folgenden „sekundäre GMO-Vorschriften“), in denen produktspezifische Vermarktungsnormen festgelegt sind[4];
- eine Reihe von Richtlinien mit Vorschriften über die Beschreibung, Definition, Merkmale und Kennzeichnung verschiedener landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Lebensmittel, die üblicherweise zum Frühstück verzehrt werden[5] (diese Richtlinien werden daher als „Frühstücksrichtlinien“ bezeichnet).

Mit der Bewertung sollte festgestellt werden, ob die derzeit geltenden EU-Vermarktungsnormen für Lebensmittel ihren Zweck erfüllen und/oder für die betroffenen Akteure (Erzeuger, Verarbeiter, Händler, Einzelhändler, Verbraucher, Verwaltungen der Mitgliedstaaten) nützlich und ausreichend sind. Die Bewertung betrifft den Zeitraum ab 2014, als die derzeitige Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation in Kraft trat, und erfasst alle EU-Mitgliedstaaten[6]. Sie erstreckt sich auf ein breites Spektrum von Sektoren, in denen Vermarktungsnormen gelten.

Bei der Interpretation der Ergebnisse sind eine Reihe von einschränkenden Faktoren zu berücksichtigen, namentlich die Tatsache, dass sich die Bewertung eher auf eine qualitative

[1] Siehe Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, Erwägungsgrund 65.
[2] Siehe Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, Erwägungsgrund 71.
[3] In der Verordnung über die einheitliche GMO sind festgelegt: A) Vermarktungsnormen für Olivenöl und Tafeloliven; Obst und Gemüse; Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse; Bananen; lebende Pflanzen; Eier; Geflügelfleisch; Streichfette, die für den menschlichen Verbrauch bestimmt sind; Hopfen; B) Begriffsbestimmungen, Bezeichnungen und Verkehrsbezeichnungen für Rindfleisch; Wein; Milch und Milcherzeugnisse, die für den menschlichen Verzehr bestimmt sind; Geflügelfleisch; Eier; Streichfette, die für den menschlichen Verbrauch bestimmt sind; Olivenöl und Tafeloliven; C) fakultative vorbehaltene Angaben für Geflügelfleisch; Eier; Olivenöl.
[4] Vermarktungsnormen für Olivenöl; Obst und Gemüse, frisch oder verarbeitet; Bananen; Eier; Bruteier und Küken; Geflügelfleisch; Rindfleisch; Hopfen; Streichfette; Milch und Milcherzeugnisse.
[5] Kaffee und Zichorienextrakte; Kakao- und Schokoladeerzeugnisse; Zuckerarten für die menschliche Ernährung; Konfitüren, Gelees, Marmeladen und Maronenkrem für die menschliche Ernährung; Trockenmilch; Fruchtsäfte; Honig.
[6] Einschließlich des Vereinigten Königreichs.

als eine quantitative Analyse stützt, sowie die begrenzte Verfügbarkeit zuverlässiger Daten. Daher ist der Detaillierungsgrad der Analyse von Sektor zu Sektor unterschiedlich, wodurch allgemeine Schlussfolgerungen zu den Vermarktungsnormen erschwert werden.

In der Bewertung wird der Schluss gezogen, dass die EU-Vermarktungsnormen ihren Zweck allgemein wirksam erfüllen und keine erheblichen ungewollten oder unerwarteten Auswirkungen (einschließlich Mitnahmeeffekten[7]) haben. Die wenigen Einschränkungen, die bei der Wirksamkeit der Vermarktungsnormen festzustellen sind, betreffen bestimmte Sektoren und spezifische Aspekte, was hauptsächlich auf das Fehlen solider quantitativer Daten zurückzuführen ist. Die Bewertung zeigt, dass es bei der Wirksamkeit der EU-Vermarktungsnormen eine Reihe von Erfolgsgeschichten gibt – etwa die Vorschriften über die fakultativen vorbehaltenen Angaben (Haltungsformen) für Geflügelfleisch und die Vorschriften für die Angabe der Haltungsmethoden für Legehennen.

Obwohl weder Kosten noch Nutzen vollständig quantifizierbar sind, sind die meisten Mitgliedstaaten und die Mehrheit der befragten Wirtschaftsverbände und Wirtschaftsbeteiligten der Ansicht, dass die Kosten der EU-Vermarktungsnormen – unabhängig vom betrachteten Sektor – gerechtfertigt sind und in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Nutzen stehen. Insgesamt wurde nur ein begrenztes Vereinfachungspotenzial für die EU-Vermarktungsnormen festgestellt, einschließlich des Zertifizierungsverfahrens für Hopfen und der Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse und Olivenöl. Den Verbraucherinnen und Verbrauchern scheinen die Vermarktungsnormen und ihr Nutzen nur unzureichend bekannt zu sein, sodass sie sich kein klares Urteil darüber bilden können, ob sie das Kosten-Nutzen-Verhältnis der EU-Vermarktungsnormen für angemessen halten.

Was die Relevanz der EU-Vermarktungsnormen angeht, besteht noch Spielraum für Verbesserungen. Auch wenn die Bewertung zeigt, dass die EU-Vermarktungsnormen allgemein den Erfordernissen der interessierten Kreise entsprechen, könnten sie doch noch mehr darauf ausgerichtet werden, auch neuen Erfordernissen und Anliegen der interessierten Kreise und neu auftretenden Problemen zu begegnen. Insbesondere wird in der Bewertung festgestellt, dass die EU-Vermarktungsnormen gewisse Mängel aufweisen, wenn es darum geht, mit dem Wandel in Technologie, Vermarktungsstrategien und Verbraucherpräferenzen Schritt zu halten, ohne die Innovation zu hemmen, und möglichen Nebeneffekten im Bereich der Lebensmittelverschwendung in bestimmten Sektoren zu begegnen.

Die Bewertung gelangt zwar zu der positiven Einschätzung, dass die EU-Vermarktungsnormen kohärent sind, sowohl innerhalb des Regelungsrahmens der GAP (interne Kohärenz) als auch gegenüber anderen für die Erzeugung und Vermarktung von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen relevanten EU-Vorschriften sowie internationalen und privaten Vermarktungsnormen (externe Kohärenz). Es gibt jedoch ein erhebliches sektorübergreifendes Kohärenzproblem, da im Rahmen der EU-Vermarktungsnormen verschiedene Anforderungen an die Produktqualität, an die Lebensmittelsicherheit (z. B. Anforderungen an die Lagertemperatur oder die Mindesthaltbarkeit mit einem Mindesthaltbarkeitsdatum für Eier) und an die Verbraucherinformation über Lebensmittel (Kennzeichnungsanforderungen) kombiniert sind. Einigen der auf nationaler Ebene

[7] Von „Mitnahmeeffekten“ spricht man bei Auswirkungen, die es auch ohne die Intervention – d. h. ohne die Festlegung von EU-Vermarktungsnormen – gegeben hätte.

konsultierten zuständigen Behörden zufolge führt diese Kombination zu Überschneidungen und Unstimmigkeiten, was die Durchsetzungs- und Kontrolltätigkeiten erschwert.

Die EU-Vermarktungsnormen besitzen zudem einen erheblichen Mehrwert gegenüber internationalen und privaten Vermarktungsnormen. Dieser Mehrwert ergibt sich hauptsächlich daraus, dass die EU-Vermarktungsnormen verbindlich sind (d. h. die damit verbundenen Anforderungen EU-weit erfüllt werden müssen), die Anforderungen auf die spezifische operative und marktliche Lage der EU zugeschnitten sind und für viele Erzeugnisse anspruchsvolle Mindestqualitätsanforderungen bestehen. Die Bewertung zeigt, dass die Einführung von EU-Vermarktungsnormen für Sektoren/Erzeugnisse, die derzeit nicht erfasst sind (z. B. Käse und Apfelwein), von Vorteil sein könnte – vor allem um bisher unerfüllten Erfordernissen zu entsprechen und den Nutzen für die interessierten Kreise zu steigern[8].

Die Ergebnisse der Bewertung können zu den Überlegungen und der Diskussion darüber beitragen, ob die Rechtsvorschriften für die Vermarktungsnormen geändert oder gegebenenfalls vereinfacht werden sollten. Die Ergebnisse können auch in einen Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat einfließen, der gemäß Artikel 75 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1308/2013 vorgelegt werden muss, bevor die Liste der Erzeugnisse, für die die Vermarktungsnormen gelten, geändert werden kann.

[8] Namentlich: verbesserter Marktzugang für Erzeuger; mehr Transparenz auf dem Markt; Förderung des Intra-EU-Handels mit den betreffenden Erzeugnissen durch Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Rechtsvorschriften (d. h. Beseitigung technischer Handelshemmnisse); Festlegung von Mindestqualitätsnormen für die betreffenden Erzeugnisse zum Nutzen sowohl der Verbraucherinnen und Verbraucher als auch der Unternehmen; Beitrag zur Verbesserung der durchschnittlichen Qualität der betreffenden Erzeugnisse; Bereitstellung besserer und einheitlicherer Verbraucherinformationen über die betreffenden Erzeugnisse.