EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.12.2019
COM(2019) 625 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung und die Auswirkungen der Bestimmungen zur freiwilligen Etikettierung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 653/2014

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 23a der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000[1] legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht zur Umsetzung und zu den Auswirkungen der Bestimmungen zur freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch, einschließlich der Möglichkeit ihrer Überarbeitung, vor.

Die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 wurde im Gefolge der BSE-Krise erlassen, um die Transparenz zu verbessern und das Vertrauen der Verbraucher in Rindfleisch zu stärken.

Die Verordnung sah strenge Vorschriften für die Genehmigung und die Verwendung freiwilliger Informationen vor, was durch einen gravierenden Verlust an Verbrauchervertrauen und anschließende schwere Marktstörungen gerechtfertigt war.

Mit der Verordnung (EU) Nr. 653/2014[2] wurde die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 geändert und die Bestimmungen über die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch wurden erheblich vereinfacht, insbesondere um den Verwaltungsaufwand für die Marktteilnehmer und die zuständigen Behörden zu verringern und die Kosten zu senken, die den Marktteilnehmern bei der Bereitstellung solcher freiwilliger Informationen entstehen.

Die geänderten Vorschriften sehen keine Genehmigungspflicht für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch mehr vor. Solche freiwilligen Informationen müssen den horizontalen Rechtsvorschriften über die Etikettierung und insbesondere der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011[3] über die Information der Verbraucher über Lebensmittel entsprechen.

Mit diesem Bericht werden gemäß Artikel 23a der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 folgende Ziele verfolgt:

- Bewertung der Umsetzung und der Auswirkungen der geltenden EU-Rechtsvorschriften zur freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch entlang der Lieferkette, insbesondere unter

[1] Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204 vom 11.8.2000, S. 1).

[2] Verordnung (EU) Nr. 653/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 hinsichtlich der elektronischen Kennzeichnung von Rindern und der Etikettierung von Rindfleisch (ABl. L 189 vom 27.6.2014, S. 33).

[3] 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).

Berücksichtigung der Standpunkte der zuständigen Behörden, der Erzeuger, der Verarbeiter und der Verbraucher;

- Prüfung der Möglichkeit, die Bestimmungen zur freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch zu überarbeiten.

2. HINTERGRUND UND RECHTLICHER RAHMEN

Die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Rates wurde angesichts eines Verlusts an Verbrauchervertrauen im Zuge der BSE-Krise erlassen; mit ihr wurde die Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates[4], die als Reaktion auf die schweren Marktstörungen infolge der BSE-Krise erlassen worden war, aufgehoben und ersetzt. Mit der Verordnung (EG) Nr. 820/97 wurde der Grundsatz der individuellen Rückverfolgbarkeit der Tiere und der Ursprungskennzeichnung von Rindfleisch eingeführt.

Die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 enthält folgende Elemente:

1. Das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (Artikel 1 bis 10) wurde gestärkt;

2. es wurde ein System zur obligatorischen Etikettierung von Rindfleisch eingeführt, nach dem Marktteilnehmer, die Rindfleisch vermarkten, auf dem Etikett Angaben zur Herkunft und insbesondere Angaben darüber machen müssen, wo die Tiere, von denen das Rindfleisch stammt, geboren, gemästet und geschlachtet wurden (Artikel 11 bis 15);

3. mit der Verordnung wurde ein freiwilliges Etikettierungssystem eingeführt, um den Marktteilnehmern die Bereitstellung zusätzlicher Informationen für die Verbraucher zu ermöglichen (Artikel 16 bis 18).

Die unter Nummer 3 genannten Vorschriften (freiwilliges Etikettierungssystem) wurden 2014 durch die Verordnung (EU) Nr. 653/2014 geändert. Die Änderungen bestanden im Wesentlichen darin, dass die Anforderung, nach der freiwillige Angaben auf dem Etikett von den zuständigen Behörden genehmigt werden mussten, und die Verpflichtung zu Kontrollen der Marktteilnehmer, die von einer von der zuständigen Behörde anerkannten unabhängigen Stelle durchzuführen waren, wegfielen.

Die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch erstreckt sich in der Regel auf die Tierrasse und Tierkategorie, die Erzeugungsregion sowie die Fütterungs- und Erzeugungssysteme.

Mit der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 wurde die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 wie folgt geändert:

[4] Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates vom 21. April 1997 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (ABl. L 117 vom 7.5.1997, S. 1).

- Gemäß dem neu eingeführten Artikel 15a müssen die Informationen objektiv, durch die einschlägigen Behörden überprüfbar und für die Verbraucher verständlich sein.
- Ferner wird der Kommission mit Artikel 15a die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu Begriffsbestimmungen und Anforderungen in Bezug auf Begriffe oder Kategorien von Begriffen zu erlassen, die auf den Etiketten von vorverpacktem frischem oder gefrorenem Rind- und Kalbfleisch verwendet werden dürfen.

- Im geänderten Artikel 22 ist unter anderem vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten, wenn ein Marktteilnehmer oder eine Organisation bei der Etikettierung von Rindfleisch die für die obligatorische oder die freiwillige Etikettierung festgelegten Verpflichtungen nicht eingehalten hat, gegebenenfalls und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangen, dass dieses Rindfleisch vom Markt genommen wird. Die Mitgliedstaaten können zulassen, dass dieses Fleisch in Verkehr gebracht wird, nachdem es ordnungsgemäß gemäß den Unionsvorschriften etikettiert wurde, sofern das Fleisch den einschlägigen Veterinär- und Hygienevorschriften entspricht.

2.1 FREIWILLIGES ETIKETTIERUNGSSYSTEM VOR INKRAFTTRETEN DER VERORDNUNG (EU) NR. 653/2014

Vor Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 waren die allgemeinen Vorschriften für die Genehmigung und Kontrolle freiwilliger Angaben über Rindfleisch in den (jetzt aufgehobenen) Artikeln 16 und 17 der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 festgelegt.

In Kürze zusammengefasst:

- Der Marktteilnehmer musste der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem das betreffende Rindfleisch erzeugt oder vermarktet wurde, eine Spezifikation zur Genehmigung vorlegen.

- In der Spezifikation waren die Angaben zu nennen, die das Etikett enthalten musste.

- Der Marktteilnehmer musste ein spezielles, auf allen Erzeugungsstufen anzuwendendes Kontrollsystem einrichten, einschließlich Kontrollen, die von einer von der zuständigen Behörde anerkannten und vom Marktteilnehmer zu bezeichnenden unabhängigen Stelle durchzuführen waren. Diese unabhängigen Stellen mussten die Kriterien gemäß der europäischen Norm EN/45100 erfüllen.

- Die Marktteilnehmer, die das Etikettierungssystem anwendeten, mussten die Kosten der Kontrollen durch eine unabhängige Stelle tragen.

- Die zuständige Behörde musste die Spezifikationen und die Maßnahmen, die zur Gewährleistung der Richtigkeit der Angaben auf dem Etikett getroffen wurden, prüfen.

- Erfolgten die Erzeugung und/oder der Verkauf von Rindfleisch in zwei oder mehr Mitgliedstaaten, so mussten die zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten die Spezifikationen, soweit sie sich auf Vorgänge in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet bezogen, prüfen und genehmigen.

- Jede von einem Mitgliedstaat genehmigte Spezifikation musste den anderen Mitgliedstaaten über den Ausschuss für die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte mitgeteilt werden.

- Erfolgte die Erzeugung von Rindfleisch in einem Drittland, so durften die Marktteilnehmer das Rindfleisch mit freiwilligen Angaben gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 etikettieren, sofern das betreffende Drittland der Kommission vorher Folgendes mitteilte:

    - die für die Erteilung der Genehmigung für zuständig erklärte Behörde;

    - die Verfahren und Kriterien, die die zuständige Behörde bei der Prüfung der Spezifikation angewendet hat;

    - die Liste der Marktteilnehmer und Organisationen, die die genehmigten Spezifikationen verwenden durften.

- Die Kommission musste die von Drittländern eingegangenen Mitteilungen prüfen, um die Gleichwertigkeit der vom Drittland angewandten Verfahren und Kriterien mit den in der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 festgelegten Normen zu bewerten.

- Die von Drittländern eingegangenen Mitteilungen mussten an die Mitgliedstaaten weitergeleitet werden.

2.2 FREIWILLIGE ETIKETTIERUNG NACH INKRAFTTRETEN DER VERORDNUNG (EU) NR. 653/2014

Artikel 15a der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 lautet:

Lebensmittelinformationen, die nicht in Artikel 13, 14 und 15 genannt sind und die durch die Marktteilnehmer oder Organisationen, die Rindfleisch vermarkten, freiwillig auf den Etiketten hinzugefügt werden, müssen objektiv, durch die einschlägigen Behörden überprüfbar und für die Verbraucher verständlich sein.

Die Informationen müssen den horizontalen Rechtsvorschriften zur Etikettierung und insbesondere der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates entsprechen. [...]"

Mit dieser Bestimmung wurden die Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch an diejenigen für andere Fleischarten und für Lebensmittel im Allgemeinen im Rahmen der horizontalen Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel[3]

angeglichen. Die Marktteilnehmer können nun in eigener Verantwortung freiwillige Angaben auf dem Etikett machen, ohne dass die vorherige Genehmigung durch die zuständigen Behörden erforderlich ist und ohne Kontrollen durch Dritte.

Kapitel V der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 enthält allgemeine Vorschriften für freiwillige Informationen über Lebensmittel. Insbesondere müssen gemäß Artikel 36 Absatz 2 der Verordnung freiwillig bereitgestellte Informationen den folgenden Anforderungen entsprechen:

a) sie dürfen für die Verbraucher nicht irreführend im Sinne des Artikels 7 („*Lauterkeit der Informationspraxis*“) sein, insbesondere

- in Bezug auf die Eigenschaften des Lebensmittels, insbesondere in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung;
- indem dem Lebensmittel Wirkungen oder Eigenschaften zugeschrieben werden, die es nicht besitzt;
- indem zu verstehen gegeben wird, dass sich das Lebensmittel durch besondere Merkmale auszeichnet, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Merkmale aufweisen, insbesondere durch besondere Hervorhebung des Vorhandenseins oder Nicht-Vorhandenseins bestimmter Zutaten und/oder Nährstoffe;
- indem durch das Aussehen, die Bezeichnung oder bildliche Darstellungen das Vorhandensein eines bestimmten Lebensmittels oder einer Zutat suggeriert wird, obwohl tatsächlich in dem Lebensmittel ein von Natur aus vorhandener Bestandteil oder eine normalerweise in diesem Lebensmittel verwendete Zutat durch einen anderen Bestandteil oder eine andere Zutat ersetzt wurde;

b) sie dürfen für Verbraucher nicht zweideutig oder missverständlich sein; und

c) sie müssen gegebenenfalls auf einschlägigen wissenschaftlichen Daten beruhen.

Die Bezugnahme auf Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 ist besonders wichtig. Da es dort heißt, dass die vorgelegten Informationen u. a. in Bezug auf die Eigenschaften des Lebensmittels, den Herkunftsort und die Methode der Herstellung oder Erzeugung nicht irreführend sein dürfen, sind de facto alle Informationen abgedeckt, die zuvor im Rahmen der freiwilligen Etikettierung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 bereitgestellt wurden. Insofern wird durch die Bezugnahme auf Artikel 7 die Lauterkeit der Informationspraxis gewährleistet.

3. METHODIK

Der vorliegende Bericht stützt sich auf folgende Informationen:

- Analyse früherer Berichte und Bewertungen zur freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch;

- Konsultation der Mitgliedstaaten über einen speziellen Fragebogen und bilaterale Kontakte;

- Konsultation der Interessenträger über einen speziellen Fragebogen und bilaterale Kontakte.

3.1 FRÜHERE BERICHTE UND BEWERTUNGEN

Die Ergebnisse der folgenden Studien und Berichte wurden herangezogen, um die Umsetzung des freiwilligen Etikettierungssystems für Rindfleisch zu bewerten:

a) Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Anwendung von Titel II der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000[5]

b) Stellungnahme der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten zum Bereich Landwirtschaft[6]

c) Bewertungsstudie für die Kommission „Bewertung der EU-Etikettierungsvorschriften für Rindfleisch“[7]

3.2 KONSULTATION DER MITGLIEDSTAATEN

Um die im Rahmen früherer Bewertungen durchgeführten Analysen zusammenzuführen, zu aktualisieren und zu ergänzen, wurden Informationen mithilfe spezieller Fragebogen erhoben, die an die zuständigen Behörden aller 28 Mitgliedstaaten versandt wurden.

Der Fragebogen wurde in der Sitzung des Ausschusses für die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte vom 19. Juli 2018 vorgestellt und an die Mitgliedstaaten verteilt.

Ziel des Fragebogens war es, Informationen, Stellungnahmen und Bewertungen seitens der für die Umsetzung des Systems zuständigen Behörden einzuholen.

Die Mitgliedstaaten wurden insbesondere nach Folgendem gefragt:

- Wurde nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 ein nationales Mitteilungs- und Kontrollsystem für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch beibehalten?

[5] KOM(2004) 316 endg.

[6] Stellungnahme der Hochrangigen Gruppe zum Schwerpunktbereich Landwirtschaft/Agrarsubventionen vom 5. März 2009, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report_dec2012_en.pdf.

[7] https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2015/eu-beef-labelling-rules/fullrep_en.pdf.

- Schätzung des Marktanteils von freiwillig etikettiertem Rindfleisch vor und nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014;

- die wichtigsten Informationselemente im Rahmen des freiwilligen Etikettierungssystems;

- Zahl der durchgeführten Kontrollen und Verstoßraten vor (2013-2014) und nach (ab 2015) Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014;

- Art der festgestellten Verstöße im Zusammenhang mit der freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch;

- Schwierigkeiten bei der Umsetzung der freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014;

- Bewertung der wichtigsten (positiven oder negativen) Auswirkungen der mit der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 eingeführten Vereinfachung;

- Bewertung (auf einer Skala von 1 bis 5) des Systems der freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch vor und nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 in Bezug auf folgende Aspekte: Wirksamkeit des Systems, Zuverlässigkeit des Systems, Komplexität für die zuständigen Behörden, Komplexität für die Erzeuger, Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden bei der Umsetzung und Verwaltung des Systems, Verwaltungskosten für die Erzeuger, Fähigkeit zur korrekten Information der Verbraucher.

Zwölf der 28 Mitgliedstaaten (BE, DK, DE, ES, FR, IT, AT, PT, SI, FI, SE, UK) beantworteten den Fragebogen ausführlich. Fünf Mitgliedstaaten (BG, HR, LV, LT, PL) antworteten, dass sie die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch vor 2014 nicht angewendet hatten.

Elf Mitgliedstaaten (CZ, EE, IE, EL, CY, LU, HU, MT, NL, RO, SK) beantworteten den Fragebogen nicht oder übermittelten ihn nur teilweise ausgefüllt.

Am 8. November 2018 fand in der Sitzung des Ausschusses für die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte eine Diskussion mit den Mitgliedstaaten über die wichtigsten Ergebnisse des Fragebogens statt.

3.3 KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER

Ähnlich wie bei der Konsultation der Mitgliedstaaten zielte der an die Interessenträger gerichtete Fragebogen auf die Erhebung von Informationen, Stellungnahmen und Bewertungen in Bezug auf folgende Aspekte ab:

- Wurden die früheren Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch (Genehmigung durch die Mitgliedstaaten, Kontrollen durch Dritte, Mitteilungen usw.) in der Vergangenheit als nützlich angesehen, um den Markt nach der BSE-Krise zu stützen und die Verbraucher korrekt zu informieren?

- Gäbe es triftige Gründe dafür, Rindfleisch in Bezug auf freiwillige Informationen für die Verbraucher anders zu behandeln als andere Arten von Fleisch und Lebensmitteln?

- Wie wurden die früheren Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch wahrgenommen und was waren die wichtigsten (positiven oder negativen) Auswirkungen der mit der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 eingeführten neuen Vorschriften?

- War den Verbrauchern bewusst, dass vor Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch andere Vorschriften galten als für andere Lebensmittel?

- Hatten die Interessenträger (auf der jeweiligen Handelsstufe) Schwierigkeiten, sich an die mit der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 eingeführten neuen Vorschriften anzupassen und haben sich die neuen Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch auf die Vermarktungsstrategien der Interessenträger (positiv oder negativ) ausgewirkt?

- Bewertung (auf einer Skala von 1 bis 5) des Systems der freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch vor und nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 in Bezug auf folgende Aspekte: Wirksamkeit des Systems, Zuverlässigkeit des Systems, Komplexität für die zuständigen Behörden, Komplexität für die Erzeuger, Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden bei der Umsetzung und Verwaltung des Systems, Verwaltungskosten für die Erzeuger, Fähigkeit zur korrekten Information der Verbraucher.

Bis Ende November 2018 gingen sieben Antworten von folgenden Verbänden ein: Europäische Union des Viehhandels und des Fleischgewerbes (UECBV), Federación Empresarial de Carnes e Industrias Cárnicas (FECIC), British Meat Processor Association (BMPA), CULTURE VIANDE, EUROCOMMERCE (drei Antworten verschiedener angeschlossener Organisationen).

4. ERGEBNISSE DER ANALYSEN UND KONSULTATIONEN

4.1 ANALYSE DER FRÜHEREN BERICHTE UND BEWERTUNGEN

Eine erste Bewertung der Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch wurde 2004 von der Europäischen Kommission in ihrem „Bericht über die Anwendung von Titel II der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000“ vorgenommen.

In diesem Bericht stellte die Kommission Folgendes fest:

- Das freiwillige Etikettierungssystem wurde von den Marktteilnehmern hauptsächlich bei Transaktionen zwischen Unternehmen genutzt.

- Es wurden vertragliche Abmachungen zwischen den Geschäftspartnern getroffen, um die Übermittlung produktspezifischer Informationen zu gewährleisten.

- Die zuständigen Behörden hatten unterschiedliche Auffassungen von der Rolle des freiwilligen Etikettierungssystems, sodass für die Genehmigung der Spezifikationen unterschiedliche Kriterien angewendet wurden.

- Diese unterschiedlichen Ansätze hatten zur Folge, dass die gegenseitige Anerkennung von genehmigten Spezifikationen auf einige wenige Fälle beschränkt war, was den Handel innerhalb der EU zu beeinträchtigen drohte. Außerdem konnte es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Marktteilnehmern kommen, da diese bei der Genehmigung ihrer Spezifikationen unterschiedlichen Vorschriften unterlagen.

Eine zweite Bewertung wurde von der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten durchgeführt, die 2007 eingerichtet wurde, um die Kommission bei der Umsetzung des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union zu beraten.

In ihrer Stellungnahme zum Thema Landwirtschaft/Agrarsubventionen vom 5. März 2009 stellte die Hochrangige Gruppe fest, dass das in der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 festgelegte Verfahren zur Genehmigung von Spezifikationen für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch und das ebenfalls dort festgelegte Kontrollsystem sowohl für die Marktteilnehmer als auch für die Behörden einen Verwaltungsaufwand bedeuten.

Die Hochrangige Gruppe empfahl der Kommission daher, die Mitteilungspflichten in Bezug auf die Verwendung zusätzlicher Etikettierungsangaben (anderer als der, die für Rindfleisch obligatorisch sind) abzuschaffen.

Dem Bericht der Hochrangigen Gruppe zufolge würde dies den Verwaltungsaufwand in Bezug auf die Kennzeichnung von Rindern um 15 % verringern (21 Mio. EUR von insgesamt 139 Mio. EUR für die Etikettierung von Rindfleisch), ohne dass die durch die obligatorischen Etikettierungsangaben gewährleistete Rückverfolgbarkeit beeinträchtigt würde.

Eine dritte ausführliche Bewertung („Bewertung der EU-Etikettierungsvorschriften für Rindfleisch“) wurde 2014, wenige Monate nach Erlass der Verordnung (EU) Nr. 653/2014, für die Kommission durchgeführt.

In Bezug auf das freiwillige Etikettierungssystem lauteten die wichtigsten Ergebnisse wie folgt:

- Die Rindfleischmenge, für die freiwillige Regelungen galten, machte im Durchschnitt 23 % des gesamten Rindfleischs aus, das auf den nationalen Märkten der sechs im Rahmen der Fallstudien untersuchten Mitgliedstaaten (DE, FR, IT, ES, UK, IE) verkauft wurde.

- Die Interessenträger vertraten unterschiedliche Ansichten zu den Folgen der Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 653/2014, mit der die Vorschriften für die freiwillige Etikettierung vereinfacht wurden. Während einige das vereinfachte Verfahren begrüßten, sahen andere die Gefahr einer Verschlechterung des gesamten Systems und eines Verlusts an Verbrauchervertrauen.

- Die Verbraucher waren in der Regel in der Lage, die gemäß den Vorschriften für die freiwillige Etikettierung gemachten Angaben zu verstehen. Einige befragte Verbraucher beklagten jedoch, die im Einklang mit den Vorschriften für die freiwillige Etikettierung erstellten Etiketten seien häufig zu überfrachtet. Dies führte zu der paradoxen Situation, dass Etiketten von Rindfleisch einerseits zu viele Informationen, andererseits aber keine ausreichenden Erläuterungen enthalten, wodurch sie schwer verständlich sind.

- Im Allgemeinen wurden freiwillige Angaben nicht als Faktoren angesehen, die das selbstbeschriebene Kaufverhalten der Verbraucher maßgeblich beeinflussen.[8]

- Die meisten Interessenträger hoben hervor, dass die Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch mit der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 an die allgemeinen Vorschriften für die Kennzeichnung von Lebensmitteln angeglichen wurden.

- In einigen Fällen wurden freiwillige Etiketten nur für Transaktionen zwischen Unternehmen verwendet.

- Manche Einzelhändler befürchteten, die 2014 erfolgte Vereinfachung der freiwilligen Kennzeichnung würde zu einer starken Verbreitung von Etiketten führen, die nur geringe Gewähr dafür bieten würden, dass die Angaben auf dem freiwilligen Etikett objektiv, nachprüfbar und für die Verbraucher verständlich sind. Dies könnte dem Image des Sektors schaden. Andere sahen die Vereinfachung als positive Entwicklung, da die Vereinfachung der Verfahren es den Marktteilnehmern ermöglicht, neue freiwillige Angaben auszuarbeiten und damit auf die Wünsche der Verbraucher einzugehen.

4.2 ERGEBNIS DER KONSULTATION DER MITGLIEDSTAATEN

Im Rahmen der Konsultation von 2018 entfiel auf die zwölf Mitgliedstaaten, die den Fragebogen vollständig beantworteten, mehr als 72 % der gesamten Rinderfleischerzeugung in der EU. Die Ergebnisse können somit als signifikant und repräsentativ für die Situation in der EU gelten.

Zwei Mitgliedstaaten (PT und SI) haben nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 bei der freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch ihr nationales System der Genehmigung durch die zuständige Behörde und der Kontrolle durch Dritte beibehalten.

Ein Mitgliedstaat (IT) hat das System vereinfacht. So können die Marktteilnehmer die Informationen einem amtlichen Register entnehmen und die Dokumente direkt auf das Etikett

[8] Die gleichen Schlüsse wurden in der **Verbrauchermarktstudie über das Funktionieren des Fleischmarktes für Verbraucher in der Europäischen Union** (SANCO/2009/B1/010) gezogen. Aus diesem Bericht ging hervor, dass mehr als die Hälfte der Verbraucher beim Kauf von Fleisch auf drei wesentliche Aspekte achten: Verfallsdatum/Mindesthaltbarkeitsdatum (68 %), Preis pro Kilogramm (67 %) und Preis (67 %). 48 % bzw. 44 % der Verbraucher achten beim Kauf von Fleisch auf das Ursprungsland bzw. den Erzeuger, Angaben, die bei der obligatorischen Etikettierung gemacht werden. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/meat-market-study-final-report_en_0.pdf.

setzen, während die Verwendung weiterer Informationen der zuständigen Behörde mitzuteilen ist, ohne jedoch einer förmlichen Genehmigung zu bedürfen.

Ein Mitgliedstaat (FR) berichtete, dass viele Marktteilnehmer trotz der Vereinfachung weiterhin die vor 2014 genehmigten Spezifikationen mit Kontrollen durch eine unabhängige Stelle verwendeten. Andere Marktteilnehmer sind auf andere nationale oder europäische Kennzeichnungs- und Qualitätsregelungen umgestiegen oder haben private Zertifizierungssysteme für die Etikettierung ihrer Erzeugnisse eingeführt. Neue Spezifikationen werden nicht mehr zuvor geprüft und genehmigt.

In allen anderen Mitgliedstaaten, die den Fragebogen beantworteten, wurde das Mitteilungssystem vollständig abgeschafft, wie es in den neuen Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch vorgesehen war.

Einige wenige Mitgliedstaaten[9] konnten Angaben zum Marktanteil von mit freiwilligen Informationen etikettiertem Rindfleisch vor und nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 machen.

Der Bewertungsstudie zufolge belief sich der gewichtete Durchschnitt des seit 2014 im Einklang mit freiwilligen Etikettierungssystemen verkauften Rindfleischs für die sechs untersuchten Mitgliedstaaten (DE, FR, IT, ES, UK, IE) auf 23 % des insgesamt vermarkteten Rindfleischs.

Interessanterweise haben Mitgliedstaaten mit einem hohen Anteil Fleisch, das im Rahmen freiwilliger Etikettierungssysteme vermarktet wird, im Fragebogen keine wesentlichen Veränderungen gemeldet. Österreich geht von einem Rückgang der Verwendung freiwilliger Informationen um 5 % aus (von 80-90 % auf 75-85 % des vor bzw. nach 2014 vermarkteten Fleisches). In Schweden stieg dieser Anteil von 90 auf 95 %, während Dänemark keine wesentliche Veränderung meldete.

Die wichtigsten Informationen, die im Rahmen des freiwilligen Etikettierungssystems geliefert wurden, betrafen die Tierrasse und Tierkategorie, die Erzeugungsregion sowie die Fütterungs- und Erzeugungssysteme.

Kein Mitgliedstaat berichtete über Schwierigkeiten beim Übergang von den früheren Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch zu den neuen vereinfachten Vorschriften.

Die Vereinfachung wurde von den Mitgliedstaaten, die den Fragebogen beantworteten, als wichtigster positiver Effekt betrachtet, wobei zehn von zwölf Mitgliedstaaten anerkennen, dass das neue System die Vorschriften gestrafft hat, indem alle administrativen Schritte, die nach der vorherigen Regelung erforderlich waren, bevor die Spezifikation genehmigt werden konnte, weggefallen sind. Dadurch hat sich der Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden merklich verringert.

[9] DK, ES, AT, SE.

Die Angleichung der Vorschriften an diejenigen für andere Fleischsorten (Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenfleisch) wurde ebenfalls als positiver Effekt anerkannt, da die Gründe für strengere Vorschriften für die Rindfleischetikettierung (BSE-Krise) nicht mehr bestehen.

Schließlich hoben die Mitgliedstaaten hervor, dass die vereinfachten Vorschriften es den Marktteilnehmern gestatten, rasch auf die Marktanforderungen zu reagieren, wenn neue Informationen auf den Etiketten erforderlich werden.

Als mögliche negative Folge des neuen Systems wurde von drei Mitgliedstaaten (ES, AT, UK) ein erhöhtes Risiko von Verstößen aufgrund der Abschaffung der Kontrollen durch eine unabhängige Stelle genannt.

Dies wird jedoch nicht durch Daten zu den Kontrollen und Verstoßraten bei der freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch vor und nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 bestätigt. Viele Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, spezifische Daten über Kontrollen im Bereich der freiwilligen Etikettierung vorzulegen, da die Daten in aggregierter Form zusammen mit den Daten zur obligatorischen Etikettierung erhoben werden. Vier Mitgliedstaaten (FR, IT, AT, PL) konnten detaillierte aufgeschlüsselte Daten vorlegen.

In den ersten drei Jahren der Anwendung der neuen Vorschriften (2015-2017) wies der durchschnittliche Anteil der von diesen vier Mitgliedstaaten gemeldeten Verstöße darauf hin, dass sich die Verstoßrate nicht signifikant verändert hat und dass das neue vereinfachte System nicht stärker risikobehaftet ist als das vorherige.

Die Analyse der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Bewertung der früheren und der neuen Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch – unter Verwendung eines Punktesystems von 1 (niedrigster Wert) bis 5 (höchster Wert) – hat ergeben, dass die 2014 eingeführte Vereinfachung von den Mitgliedstaaten insgesamt positiv bewertet wurde.

Insbesondere wurden die Mitgliedstaaten um eine Bewertung der folgenden Aspekte gebeten:

- Wirksamkeit des Systems — durchschnittliche Punktzahl: 3,7 vor 2014 und 3,5 nach 2014. Die Mitgliedstaaten haben keine wesentlichen Unterschiede in der Wirksamkeit des Systems festgestellt. Die neuen Vorschriften sind weiterhin wirksam, wenn es darum geht, den Verbrauchern klare Informationen über die Etikettierung zu vermitteln.

- Zuverlässigkeit des Systems — durchschnittliche Punktzahl: 4,0 vor 2014 und 3,5 nach 2014. Trotz eines leichten Rückgangs der durchschnittlichen Punktzahl deuten die Ergebnisse der Mitgliedstaaten darauf hin, dass das neue System fast ebenso zuverlässig ist wie das vorherige. Die von den zuständigen Behörden durchgeführten Kontrollen gewährleisten die Vertrauenswürdigkeit des Systems.

- Komplexität für die zuständigen Behörden — durchschnittliche Punktzahl: 4,2 vor 2014 (komplex und aufwendig) und 2,3 nach 2014. In diesem Fall gab es bei der Bewertung vor und nach der Einführung der neuen Vorschriften einen erheblichen Unterschied. Nach Ansicht der Mitgliedstaaten war die Verwaltung des früheren Systems durch die

Behörden recht kompliziert, während die neuen Vorschriften das System weniger komplex gemacht haben.

- Komplexität für die Erzeuger — durchschnittliche Punktzahl: 4,3 vor 2014 (zeitaufwendig und schwerfällig) und 2,1 nach 2014 (weniger komplex und aufwendig). Auch in diesem Fall ging die Punktzahl deutlich zurück. Das neue System wird als wesentlich weniger komplex empfunden. Das Verfahren für die Genehmigung der Spezifikationen und die Verwaltung des gesamten Systems waren für die Marktteilnehmer zeitraubend und aufwendig.

- Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden — durchschnittliche Punktzahl: 4,1 vor 2014 und 2,2 nach 2014. Das frühere System wurde als aufwendig empfunden, während das neue System eine merkliche Entlastung für die zuständigen Behörden mit sich brachte.

- Verwaltungskosten für die Erzeuger — durchschnittliche Punktzahl: 4,0 vor 2014 und 1,9 nach 2014. Die Senkung der Kosten für die Erzeuger nach der Vereinfachung wurde als sehr bedeutend angesehen. Dies hängt mit der Abschaffung der Kontrollen zusammen.

- Fähigkeit zur korrekten Information der Verbraucher — durchschnittliche Punktzahl: 4,4 vor 2014 und 3,7 nach 2014. Während sowohl das frühere als auch das neue System bei diesem Aspekt gut abschnitten, wurde das frühere System als etwas informativer für die Verbraucher angesehen. Indem komplexe Genehmigungsverfahren vermieden werden, können die Marktteilnehmer wirksamer Informationen übermitteln, die für die Verbraucher als wichtig erachtet werden.

Aus der Konsultation der Mitgliedstaaten kann der Schluss gezogen werden, dass diese die Umsetzung des neuen Systems auf Verwaltungsebene als zufriedenstellend erachten.

4.3 ERGEBNIS DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER

Der Bewertung der EU-Etikettierungsvorschriften für Rindfleisch von 2014[7] zufolge haben offenbar weder die obligatorische noch die freiwillige Etikettierung eine entscheidende Rolle bei der Erholung des Rindfleischmarktes nach der BSE-Krise gespielt, obwohl beide dazu beigetragen haben, das Vertrauen der Verbraucher in Rindfleisch zu stärken.

Was den Nutzen des früheren freiwilligen Etikettierungssystems für Rindfleisch bei der Stützung des Marktes nach der BSE-Krise anbelangt, so sind die Marktteilnehmer unterschiedlicher Auffassung.

Während das System nach Ansicht der Industrie dem Verlust an Verbrauchervertrauen nach der BSE-Krise bis zu einem gewissen Grad entgegengewirkt hat, war der Einzelhandel anderer Ansicht.

In einem Punkt waren sich die Interessenträger einig: Es gibt keine triftigen Gründe mehr dafür, Rindfleisch in Bezug auf freiwillige Informationen für die Verbraucher anders zu behandeln als andere Arten von Fleisch und Lebensmitteln.

Die Interessenträger beschrieben die früheren Vorschriften für die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch als aufwendig, kostspielig und unverhältnismäßig, insbesondere wegen der langwierigen und komplexen Ausarbeitung, Genehmigung und Kontrolle der betreffenden Spezifikation.

Nach Auffassung der Interessenträger war den Verbrauchern nicht bewusst, dass für Rindfleisch in Bezug auf die freiwillige Etikettierung andere Vorschriften galten als für andere Lebensmittel, weshalb die freiwillige Etikettierung für das Kaufverhalten der Verbraucher nicht ausschlaggebend war.

Was etwaige Probleme der Marktteilnehmer bei der Anpassung an die Vorschriften von 2014 anbelangt, haben die Interessenträger keine solchen Probleme gemeldet. Ganz im Gegenteil: Vier Interessenträger antworteten, sie hätten ihre Vermarktungsstrategien nicht anpassen müssen, und drei erklärten, die Vorschriften hätten sich positiv auf ihre Geschäftsstrategien ausgewirkt.

Die Interessenträger, die positive Auswirkungen gemeldet haben, waren insbesondere der Ansicht, dass die neuen Vorschriften mehr Flexibilität in der Erzeugungskette ermöglicht haben, sodass rasch auf Marktchancen und -nachfrage reagiert werden kann.

Die Analyse der von den Interessenträgern übermittelten Bewertung ergab eindeutig, dass mit dem neuen System, da es genauso zuverlässig ist wie das vorherige (durchschnittliche Punktzahl bei diesem Aspekt: 4,1 vor 2014 und 4,0 nach 2014), wichtige Ergebnisse in folgender Hinsicht erzielt werden konnten:

- Wirksamkeit des Systems — durchschnittliche Punktzahl: 2,8 vor 2014 und 4,5 nach 2014. Das System wird nun als wirksamer betrachtet.

- Komplexität und Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden und die Erzeuger — durchschnittliche Punktzahl: 4,4 vor 2014 und 2,4 nach 2014 in Bezug auf die Komplexität für die zuständigen Behörden und 4,3 vor 2014 und 2,3 nach 2014 in Bezug auf die Komplexität für die Erzeuger. Nach Auffassung der Interessenträger hat sich die Komplexität für die zuständigen Behörden und die Erzeuger spürbar verringert.

- Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden — durchschnittliche Punktzahl: 4,4 vor 2014 und 2,4 nach 2014. Der Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden (vor allem im Zusammenhang mit Kontrollen) wurde von den Interessenträgern in Bezug auf die früheren Vorschriften als hoch und in Bezug auf das neue System als mittel eingestuft.

- Verwaltungskosten für die Erzeuger — durchschnittliche Punktzahl: 4,1 vor 2014 und 2,5 nach 2014. Dank des neuen Systems haben sich die Kosten für die Erzeuger verringert.

Es sei angemerkt, dass die zuständigen Behörden diesbezüglich von einer stärkeren Verringerung ausgingen als die Interessenträger.

- Fähigkeit zur korrekten Information der Verbraucher — durchschnittliche Punktzahl: 3,1 vor 2014 und 4,1 nach 2014. Nach Auffassung der Interessenträger wurde das neue System als besser geeignet angesehen, den Verbrauchern korrekte Informationen zur Verfügung zu stellen.

Die Analyse der Antworten der Interessenträger auf den Fragebogen ergab deutlich, dass die 2014 eingeführte Vereinfachung positive Auswirkungen auf den Sektor hatte.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die mit der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 eingeführte Vereinfachung bewirkt eine Angleichung an die horizontalen Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel.

Neben der freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch, die nun in allen Mitgliedstaaten nach horizontalen Bestimmungen erfolgt, wurden in vier Mitgliedstaaten nationale Besonderheiten beibehalten. Portugal und Slowenien haben ein vollständiges nationales Mitteilungs- und Kontrollsystem beibehalten, Italien hat das nationale System vereinfacht, und in Frankreich verwenden viele Marktteilnehmer weiterhin die vor 2014 genehmigten Spezifikationen mit Kontrollen durch eine unabhängige Stelle.

Insgesamt wurden die Auswirkungen der Vereinfachung von den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern positiv bewertet. Die zuständigen Behörden und die Marktteilnehmer hatten keine Probleme bei der Einführung der neuen Vorschriften auf administrativer und operationeller Ebene.

Die meisten Teilnehmer betrachteten die neuen Vorschriften als positiv, da sie eine Vereinfachung, eine Harmonisierung mit anderen Sektoren und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands ermöglichen und es den Marktteilnehmern gestatten, besser auf die Wünsche der Verbraucher einzugehen, ohne dass es zu Problemen beim Handel innerhalb der EU kommt oder die Wirksamkeit und Zuverlässigkeit des Systems beeinträchtigt werden.

Einige Teilnehmer sprachen von einem Risiko häufigerer Verstöße, ohne jedoch Belege dafür zu liefern. Die Analyse der verfügbaren Daten zu den Verstoßraten vor und nach der Einführung der neuen Vorschriften ergab ein vergleichbares Ausmaß an Verstößen.

Auf der Grundlage der bei früheren Bewertungen durchgeführten Analysen und angesichts der Antworten der Mitgliedstaaten und der Interessenträger auf die Fragebogen ist die Kommission der Auffassung, dass die Vereinfachung der freiwilligen Etikettierung von Rindfleisch gemäß der Verordnung (EU) Nr. 653/2014 zufriedenstellend funktioniert und dass eine Überarbeitung der geltenden Bestimmungen über die freiwillige Etikettierung von Rindfleisch nicht erforderlich ist.