EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.8.2021
COM(2021) 462 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

zur Bewertung der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts von Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenfleisch

1. EINLEITUNG

Mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission[1] (im Folgenden „die Verordnung“) wurde ab dem 1. April 2015 gemäß Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011[2] die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts für Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenfleisch eingeführt.

Gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 übermittelt die Kommission binnen fünf Jahren ab Anwendung der neuen Vorschriften einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat, in dem die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts dieser Fleischerzeugnisse bewertet wird.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Berichts stehen die Durchführung und die Auswirkungen der Verordnung in Bezug auf ihre Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Relevanz und ihren Mehrwert für die EU.

Auf sonstige Überlegungen zur Ursprungskennzeichnung im Allgemeinen und zu einer möglichen Ausweitung auf weitere Produktkategorien (nicht vorverpacktes Fleisch oder Fleisch, das als Zutat in Zubereitungen und verarbeiteten Erzeugnissen verwendet wird) wird dagegen nicht eingegangen, da diese Gegenstand spezifischer Folgenabschätzungen sein werden, die die Kommission im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“[3] durchführen wird.

2. HINTERGRUND UND RECHTLICHER RAHMEN

Die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 bildet die Grundlage für die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus in Bezug auf Informationen über Lebensmittel unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Erwartungen der Verbraucher und ihrer unterschiedlichen Informationsbedürfnisse bei gleichzeitiger Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts. Für frisches, gekühltes oder gefrorenes

[1] 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 Ursprungslands bzw. Herkunftsorts von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 19).

[2] 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).

[3] „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381.

Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch sieht die Verordnung die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts vor und ermächtigt die Kommission, einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung spezifischer Vorschriften zu erlassen.

Die Verpflichtung betrifft unverarbeitetes vorverpacktes frisches, gekühltes oder gefrorenes Fleisch in Teilstücken jeglicher Form, einschließlich Hackfleisch/Faschiertes.

In der Folgenabschätzung, die zur Vorbereitung der Rechtsvorschriften durchgeführt wurde[4], hat die Kommission drei politische Optionen geprüft: das einfache Modell, bei dem lediglich die Angabe „EU“ bzw. „Nicht-EU“ erforderlich ist, das Zwischenmodell mit verpflichtender Angabe des Aufzucht- und des Schlachtlands und das Rindfleischmodell, bei dem auch die Angabe des Geburtslands verpflichtend ist. Ausgehend von einer Situation, in der die Verbraucher keine Informationen über das Ursprungsland oder den Herkunftsort erhielten, wurde das Zwischenmodell gewählt, da dieses als optimal angesehen wurde, um den Verbrauchern zutreffende, klare und aussagekräftige Informationen über den Ursprung des Fleisches zu bieten und gleichzeitig übermäßigen Verwaltungsaufwand für Unternehmer und zuständige Behörden zu vermeiden.

Die wichtigsten Elemente des Rechtsrahmens, die durch die Verordnung konzipiert werden, sind folgende:

1) das Rückverfolgbarkeitssystem (Artikel 3), mit dem sichergestellt werden soll, dass entlang der gesamten Lieferkette bis hin zu den Endverbrauchern zuverlässige Informationen übermittelt werden,
2) die Vorschriften für die Zusammenstellung von Partien (Artikel 4), da diese erhebliche Auswirkungen auf den regulären Arbeitsablauf und die Beschaffungsverfahren haben können,
3) die Kriterien, nach denen sich die Angaben auf den Etiketten zu den verschiedenen Produktionsphasen richten müssen (Artikel 5), da Tiere häufig in mehreren Ländern aufgezogen werden,
4) die Notwendigkeit flexiblerer Regelungen für Hackfleisch/Faschiertes und

[4] Folgenabschätzung: „Mandatory Origin Indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat“ (Verpflichtende Ursprungsangabe für unverarbeitetes Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenfleisch) ; externe Studie: „Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat“ (Studie zur verpflichtenden Ursprungskennzeichnung von Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenfleisch): https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/origin-labelling-2013_en.

Fleischabschnitte (Artikel 7): für diese Produktkategorien gelten besondere, vereinfachte Vorschriften, da es aufgrund der Produktionsmengen und der Verarbeitungskette schwierig ist, die verschiedenen Partien sicher physisch voneinander zu trennen.

Die Verordnung gilt seit dem 1. April 2015 unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

3. EVALUIERUNG

Der vorliegende Bericht stützt sich weitgehend auf die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Evaluation of the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for fresh, chilled and frozen meat of swine, sheep, goats and poultry“ (Evaluierung einer verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch)[5], in der eine ausführliche Beschreibung der Methodik der Datenerhebung sowie die Einzelheiten der Evaluierung enthalten sind.
Darüber hinaus wurde von einem externen Auftragnehmer eine von der GD AGRI zur Unterstützung der internen Evaluierung in Auftrag gegebene externe Studie durchgeführt[6], und vom 9. Dezember 2019 bis zum 2. März 2020 fand eine öffentliche Konsultation[7] statt.

Anhand der erhobenen Daten wurde die Verordnung im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Relevanz und ihren EU-Mehrwert bewertet.

3.1 Wirksamkeit und Effizienz der Verordnung

Untersucht wurden folgende Aspekte:

[5] SWD(2021) 218 – Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Evaluation of mandatory indication of country of origin labelling for certain meats (Evaluierung einer verpflichtenden Ursprungskennzeichnung bestimmter Fleischsorten).

[6] Agra Ceas Consulting SA/IHS Market und Areté Srl: „Evaluation study of mandatory country of origin labelling for certain meats“ (Studie zur Evaluierung einer verpflichtenden Ursprungskennzeichnung bestimmter Fleischsorten), https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/products-and-markets/mandatory-indication-country-origin-labelling-certain-meats_en.

[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1892-Evaluation-of-mandatory-country-of-origin-labelling-for-certain-meats/public-consultation_de

1. das Ausmaß, in dem die Unternehmer das bestehende Rückverfolgbarkeitssystem und bestehende Beschaffungsstrategien ändern mussten, die Auswirkungen der Anforderungen an die Zusammenstellung von Partien und die Frage, ob sich diese drei Aspekte auf die Kosten ausgewirkt haben,
2. die Auswirkungen der Verordnung auf die verschiedenen Akteure der Lebensmittelkette, der zusätzliche Verwaltungsaufwand und die anfallenden Mehrkosten sowie die Frage, ob die Kosten an die Endverbraucher weitergegeben wurden,
3. die Nachprüfbarkeit der Angaben durch die zuständigen Behörden,
4. der Umfang an klaren und zutreffenden Informationen, die den Verbrauchern bereitgestellt wurden,
5. die positiven bzw. negativen Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt und auf eine mögliche Renationalisierung des Fleischmarkts,
6. materielle und immaterielle Vorteile.

1. Erforderliche Änderungen an bestehenden Systemen und Strategien und Auswirkungen für Unternehmer

Mit den bestehenden Rückverfolgbarkeitssystemen, die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 178/2002[8] und in Verbindung mit den Rechtsvorschriften zur Kennzeichnung und Registrierung landwirtschaftlicher Nutztiere[9] eingerichtet wurden, ist es grundsätzlich möglich, Unternehmern alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie benötigen, um das Fleisch vorschriftsmäßig mit Angaben zum Ursprungsland oder Herkunftsort zu kennzeichnen. Sowohl die zuständigen Behörden als auch die Akteure der Lieferkette gehen davon aus, dass die gemachten Angaben zuverlässig sind.

[8] 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 031 vom 1.2.2002, S. 1).

[9] - 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).
- Richtlinie 2008/71/EG des Rates vom 15. Juli 2008 über die Kennzeichnung und Registrierung von Schweinen (ABl. L 213 vom 8.8.2008, S. 31).
- Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG (ABl. L 005 vom 9.1.2004, S. 8).

Der Hauptunterschied zwischen der Anforderung der Rückverfolgbarkeit und der Anforderung der Ursprungskennzeichnung liegt in der Zugänglichkeit der Informationen: Informationen über die Rückverfolgbarkeit sind in der Regel nicht sofort erforderlich, weshalb für den Zugang zu Ursprungsangaben zwecks Etikettierung möglicherweise komplexere Informationssysteme erforderlich sind. Im Laufe der Evaluierung ergaben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Angaben, die aufgrund der Rückverfolgbarkeitsvorschriften gemacht wurden, nicht ausreichten, um die Etikettierungsvorschriften der Verordnung zu erfüllen. Es wurde großes Vertrauen in die Wirksamkeit des Rückverfolgbarkeitssystems geäußert.

Die Unternehmer mussten nur minimale Änderungen an den von ihnen bereits genutzten Rückverfolgbarkeitssystemen vornehmen, um die neuen Vorschriften erfüllen zu können. Mit diesen Änderungen sollte vor allem sichergestellt werden, dass die entlang der Lebensmittelkette erfassten Informationen ordnungsgemäß übermittelt werden, und dass das interne System so angepasst wird, dass eine zuverlässige Unterscheidung zwischen lebenden Tieren und Fleischerzeugnissen gewährleistet ist. Diese Änderungen wurden in erster Linie von Unternehmern gewünscht, die sowohl mit einheimischen als auch mit eingeführten Tieren und/oder eingeführtem Fleisch handeln.

Von den Unternehmern, die aus mehreren Ländern Fleisch beziehen, hatten die meisten nicht ihre Beschaffungspraxis geändert, sondern das System der Unterscheidung zwischen lebenden Tieren und Fleisch verbessert, um eine ordnungsgemäße Etikettierung sicherzustellen. Ebenso wenig führten die Anforderungen an die Zusammenstellung von Partien[10] zu Änderungen der Beschaffungsverfahren, da die in den meisten Fällen angewandten Standardverfahren bereits klare Vorschriften für die Zusammenstellung von Partien für Zwecke der Rückverfolgbarkeit vorsahen.

Sporadisch wurden in den verschiedenen Umfragen einige negative Auswirkungen (aus der Sicht von Unternehmern) vermerkt:

– Die Verordnung könnte die Wahrnehmung der Verbraucher begünstigen, eingeführte Erzeugnisse seien von geringerer Qualität und würden daher in zunehmendem Maße von Unternehmern der fleischverarbeitenden Industrie und nicht für den Direktverzehr verwendet.

– Es könnte zu einer unflexibleren Versorgung kommen, da es bei Engpässen nicht ohne

[10] Der Ausdruck „Partie“ bezeichnet im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 Fleisch, das von einer einzigen Tierart (Schwein, Schaf, Ziege oder Geflügel) stammt, mit oder ohne Knochen, auch Teilstücke oder Hackfleisch/Faschiertes, und das unter praktisch gleichen Bedingungen zerlegt, gehackt oder verpackt wurde.

Weiteres möglich wäre, zu Lieferanten aus anderen Mitgliedstaaten zu wechseln.
Allerdings fanden sich im Verlauf der Evaluierung keine systematischen und quantifizierbaren Belege für diese negativen Auswirkungen, die von einigen wenigen Unternehmern bei der Umfrage in der Lieferkette genannt worden waren.

2. Mehrkosten und zusätzlicher Verwaltungsaufwand

Die Umfrage in der Lieferkette und die Fallstudien zeigten, dass die vorgenommenen Änderungen nur geringe Mehrkosten verursacht haben, da die bereits für die allgemeinen Vorschriften zur Rückverfolgbarkeit unterstützten Kosten die Kosten absorbierten, die sich aus der Umsetzung der neuen Vorschriften ergaben. In den vorgelegten Schätzungen war in der Lieferkette für Schweine- und Geflügelfleisch ein vernachlässigbarer Kostenanstieg mit Werten von maximal 2 % angegeben, während für den Schaf- bzw. Ziegenfleischsektor keine Schätzungen vorgelegt werden konnten.
Diese minimalen Kostensteigerungen wurden entlang der Lieferkette nicht weitergegeben, und im Rahmen der Studie konnten keine Belege dafür gefunden werden, dass sich die Verbraucherpreise infolge der Durchführung der Verordnung geändert hätten.

Der durch die Verordnung verursachte zusätzliche Verwaltungsaufwand wurde als sehr gering eingestuft: Rückverfolgbarkeitssysteme waren bereits vor Inkrafttreten der Verordnung vorhanden, und Unternehmer mit komplexen Beschaffungsstrategien konnten sich für die Verwendung vereinfachter Etikettierungsangaben entscheiden, mit denen sich die für die Einhaltung der Vorschriften erforderlichen Änderungen minimal halten ließen. Die Ausnahmeregelungen für Hackfleisch/Faschiertes und Fleischabschnitte ermöglichten es Unternehmern mit komplexen Beschaffungsverfahren, sich für die Verwendung vereinfachter Etikettierungsangaben zu entscheiden.

3. Nachprüfbarkeit der Angaben durch zuständige Behörden

Weder von den zuständigen Behörden noch von den Unternehmern kamen Rückmeldungen über systematische Schwierigkeiten oder Probleme bei der Durchführung der Verordnung. Die zuständigen Behörden stießen darüber hinaus auch bei der Überprüfung der Anforderungen der Verordnung, insbesondere in Bezug auf die Anforderung an den Aufzuchtszeitraum, nicht auf spezifische Probleme.

4. Qualität der Informationen für die Verbraucher

Die Verbraucherumfrage ergab, dass das Ursprungsland für Kaufentscheidungen in Bezug auf Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenfleisch eine wichtige Rolle spielt. Die meisten Verbraucher bevorzugen Fleisch nationalen Ursprungs, da sie das in ihrem eigenen Land erzeugte Fleisch für sicherer oder qualitativ besser halten, und die Zufriedenheit mit den Angaben auf dem Etikett war im Allgemeinen hoch.
Allerdings ließen die Umfrageergebnisse auch auf ein unzureichendes Verständnis der Begriffe „aufgezogen in“ und „Ursprung“ schließen. Die Mehrheit der Verbraucher neigt dazu, den Ausdruck „aufgezogen in“ so zu interpretieren, dass damit das Land genannt werde, in dem das Tier sein ganzes Leben verbracht hat oder geboren wurde. Einige Verbraucher fühlen sich daher möglicherweise (irrtümlich) durch die Etikettierung in Bezug auf den Aufzuchtszeitraum irregeführt. Dies liegt aber in erster Linie an einem Mangel an klarer Kommunikation und spezifischem Wissen und nicht an der Verordnung selbst.

5. Auswirkungen auf den Binnenhandel

Um die potenziellen Auswirkungen auf den Intra-EU-Handel und eine mögliche Renationalisierung des Marktes zu untersuchen, wurden die Handelsströme vor und nach Inkrafttreten der Verordnung analysiert. Die innerhalb der EU bestehenden Handelsströme für lebende Tiere und Fleisch haben sich nach dem Inkrafttreten der Verordnung nicht wesentlich verändert, wofür es vor allem zwei Gründe geben dürfte:

- In den betreffenden Sektoren werden lebende Tiere in einem Alter eingeführt, das sich auf den Aufzuchtsort, der letztlich auf dem Etikett angegeben wird, nicht auswirkt.
- Der Marktanteil von Fleisch nationalen Ursprungs im Einzelhandel war bereits vor Inkrafttreten der Verordnung hoch.

6. Materielle und immaterielle Vorteile

Mehr als die Hälfte der befragten Unternehmer machte keinerlei Angaben zu materiellen Vorteilen infolge der Durchführung der Verordnung. Aus einigen wenigen Mitgliedstaaten (IE, EL, DE, DK) gab es Rückmeldungen einzelner Unternehmer im

Schweinefleischsektor, die über eine leichte Verbesserung des Zugangs zum Inlandsmarkt berichteten, was allerdings keine höheren Erzeugerpreise zur Folge hatte. Aus anderen Mitgliedstaaten meldeten die Unternehmer keinerlei Veränderungen der Dynamik des Inlandsmarkts. Als immaterielle Vorteile wurden am häufigsten eine Zunahme der Transparenz und infolgedessen ein gestiegenes Verbrauchervertrauen genannt.

3.2 Kohärenz der Verordnung mit anderen Vorschriften und Verordnungen

Das Hauptziel der Verordnung besteht darin, dass die Verbraucher klare, zutreffende und aussagekräftige Informationen über den Ursprung von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch erhalten, und steht im Zusammenhang mit den Zielen der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel.

Dasselbe Ziel verfolgt die 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; in dieser Hinsicht sind die beiden Verordnungen voll und ganz kohärent, obwohl die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000, wie nachstehend erläutert wird, einen breiteren Anwendungsbereich hat.

Die Mehrheit der Teilnehmer an der Umfrage zur Lieferkette nannte keine Unstimmigkeiten oder Widersprüche zwischen den Zielen der Verordnung (EU) Nr. 1337/2013 und den Zielen anderer EU-Rechtsvorschriften.

Eine Minderheit der Befragten verwies auf potenzielle Unstimmigkeiten oder Konflikte zwischen der verpflichtenden Ursprungskennzeichnung und dem Ziel, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, da die Angabe des Ursprungs auf dem Etikett zu einer Renationalisierung der Märkte führen könne. Es wurde jedoch keine spürbare Veränderung der Marktdynamik in der EU festgestellt, und bei der Analyse wies nichts darauf hin, dass das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts durch die Verordnung gefördert oder behindert worden wäre.

Für Rindfleisch bestehen andere und strengere Vorschriften bezüglich der Ursprungskennzeichnung als für andere Fleischsorten, was von einigen Unternehmern als mögliche Inkonsistenz vermerkt wurde. Tatsächlich ist auf der Etikettierung von

Rindfleisch stets das Geburtsland anzugeben; dies ist in der Verordnung nicht vorgesehen, es sei denn, die Bezeichnung „Ursprung“ wird verwendet und deswegen eine Angabe zum Geburtsland gemacht.
Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die in der Verordnung (EU) Nr. 1760/2000 festgelegten Vorschriften zur Ursprungskennzeichnung von Rindfleisch unmittelbar nach der Krise im Zusammenhang mit der Spongiformen Rinderenzephalopathie aus Gründen der öffentlichen Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie zur Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens nach der schweren Marktstörung erlassen wurden. Daher waren die Ziele jener Verordnung weiter gefasst als die der Verordnung und erforderten einen strengeren Ansatz.[11]

Auch wurden im Rahmen der Evaluierung keine Widersprüche zu anderen EU-Rechtsvorschriften festgestellt, was die Definitionen und die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit und an die Etikettierung angeht.

Was die Ausnahmeregelungen für eingeführtes Fleisch sowie Hackfleisch/Faschiertes und Fleischabschnitte anbelangt, so unterscheiden sich die in der Verordnung (EU) Nr. 1760/2000 vorgesehenen Ausnahmeregelungen für Rindfleisch von denen der Verordnung (EU) Nr. 1337/2013 und beruhen nicht auf der systematischen Verwendung der vereinfachten Ursprungsangabe „EU“ bzw. „Nicht-EU“.
Diese Unterschiede wurden jedoch bei Umfragen nicht als bedeutsam angesehen, und die überwiegend positive Auffassung sowohl bei den Interessenträgern der Lieferkette als auch bei den zuständigen Behörden lässt den Schluss zu, dass die in der Verordnung vorgesehenen Ausnahmeregelungen besser an die realen Umstände der Produktion von Hackfleisch/Faschiertem für die betreffenden Fleischsorten angepasst sind.

Bei der Umfrage in der Lieferkette gab es im Vergleich zu den Ausnahmeregelungen für die Etikettierung, die in anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften vorgesehen sind, keinerlei Hinweise auf Inkonsistenzen.
Insbesondere ist die Verwendung der vereinfachten Ursprungsangabe „EU“ bzw. „Nicht-EU“, die laut der Verordnung für Hackfleisch/Faschiertes und Fleischabschnitte zulässig ist, auch für bestimmte andere Produktkategorien (Honig, frisches Obst und Gemüse,

[11] Eine ausführliche Analyse enthält der Bericht „Evaluation of EU beef labelling rules“ (Evaluierung der EU-Vorschriften für die Etikettierung von Rindfleisch). https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bda60704-8451-11e5-b8b7-01aa75ed71a1.

Olivenöl)[12] zulässig, die aus mehr oder weniger komplexen Kombinationen von Primärbestandteilen aus EU- und Nicht-EU-Ländern gewonnen werden, die sich darüber hinaus recht häufig ändern können, sodass die Unterscheidung verschiedener Ursprungsländer für diese Erzeugnisse schwierig oder sinnlos wird.

Schließlich ist die vereinfachte Angabe „EU“ bzw. „Nicht-EU“ auch eine der Optionen für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels gemäß Artikel 2 der Verordnung (EU) 2018/775[13], wenn der Ursprung der primären Zutat nicht mit dem des Endprodukts identisch ist. Da Hackfleisch und Fleischabschnitte in vielen Zubereitungen als primäre Zutaten verwendet werden, sind die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 1337/2013 und der Verordnung (EU) 2018/775 also offensichtlich voll und ganz kohärent.

3.3 Relevanz der Verordnung

Die Umfrage in der Lieferkette und die Verbraucherumfrage haben deutlich gezeigt, dass die Bereitstellung klarer, zutreffender und aussagekräftiger Informationen für die Verbraucher nach wie vor von großer Bedeutung ist. Dies entspricht der aktuellen politischen Diskussion über eine mögliche Ausweitung der verpflichtenden Ursprungskennzeichnung auf ein breiteres Spektrum von Produktkategorien. Ebenso wird das Ziel, eine unnötige Belastung der Unternehmer, des Handels, der Verwaltung und der Umwelt zu vermeiden, nach wie vor als relevant angesehen, wenn auch in etwas geringerem Maße.

Fast drei Viertel der Teilnehmer der Umfrage in der Lieferkette machten keine neuen Bedürfnisse seit dem Entwurf der Verordnung geltend. Die neuen Bedürfnisse, die von einer Minderheit der Befragten angegeben wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ausweitung der verpflichtenden Ursprungskennzeichnung auf Restaurants und Betriebe der Gemeinschaftsverpflegung, auf Zubereitungen und auf Fleisch, das

[12] Richtlinie 2001/110/EG über Honig (ABl. L 147 vom 31.5.2001, S. 41), Verordnung (EU) Nr. 543/2011 für frisches Obst und Gemüse (ABl. L 157 vom 15.6.2011, S. 1) und Verordnung (EU) Nr. 29/2012 für Olivenöl (ABl. L 12 vom 14.1.2012, S. 14).

[13] Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 mit den Einzelheiten zur Anwendung von Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel hinsichtlich der Vorschriften für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels (ABl. L 131 vom 29.5.2018, S. 8).

als Zutat in verarbeiteten Lebensmitteln verwendet wird.
- Aufnahme von nicht vorverpacktem Fleisch in die Kategorien, für die Ursprungsangaben verpflichtend vorgeschrieben werden sollten.
- Aufnahme von Kaninchenfleisch.

Diese neuen Bedürfnisse werden allerdings nur von wenigen Befragten wahrgenommen bzw. geteilt, und einige von ihnen (die Aufnahme von Kaninchenfleisch) sind nach der derzeitigen Rechtsgrundlage (Verordnung (EU) Nr. 1169/2011) nicht vorgesehen.
Die Analyse der allgemeinen Entwicklung hat gezeigt, dass zunehmend auch das Internet für den Einkauf von Lebensmitteln genutzt wird (Online-Einkauf). Daher wird die Zurverfügungstellung zuverlässiger Informationen im Internet ebenfalls als wichtiger Faktor für die kommenden Jahre wahrgenommen.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Mehrheit der Befragten, die an der Umfrage bei den Interessenträgern der Lieferkette und der Umfrage bei den zuständigen nationalen Behörden teilgenommen hatten, der Ansicht war, dass die Verordnung „absolut“ oder „weitgehend“ relevant sei.

3.4 Mehrwert der Verordnung für die EU

Um den Mehrwert einer EU-Verordnung über die verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts für die betroffenen Fleischsorten bewerten zu können, wurden folgende Fragen untersucht:
- Würden die Mitgliedstaaten ohne die Verordnung Schritte unternehmen, um vergleichbare Vorschriften einzuführen, und welche Auswirkungen hätte ein nicht harmonisiertes System?
- Welche Vorteile für den Binnenmarkt ergeben sich aus einer Harmonisierung der Vorschriften durch die Verordnung?
- Wie sind die bestehenden nationalen Vorschriften zu bewerten, die von den Mitgliedstaaten zusätzlich zu den Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und der Verordnung erlassen werden, und welche Gründe gibt es für diese Vorschriften?

Aus den Rückmeldungen der zuständigen Behörden ergab sich ein ausgewogenes

Verhältnis zwischen denjenigen, die wahrscheinlich nationale Vorschriften einführen würden, und denjenigen, die dies ohne die Verordnung nicht tun würden.
Für die Mitgliedstaaten, die Vorschriften einführen würden, wäre der wichtigste Beweggrund dafür die Forderung solcher Informationen durch die Verbraucher. Allerdings war nur ein Drittel der Befragten der Ansicht, dass es „eher machbar“ sei, nationale Vorschriften einzuführen, und keiner von ihnen hielt es für „problemlos machbar“. Demnach würde in Mitgliedstaaten, die eher zu einer Regulierung der Ursprungskennzeichnung neigen, die Verordnung die Einführung solcher Vorschriften erleichtern.

Eine große Mehrheit der zuständigen Behörden, der Organisationen auf EU-Ebene und der nationalen Industrieverbände war der Ansicht, dass die nationalen Vorschriften die mit der Verordnung verfolgten Ziele der EU nicht vollständig erfüllen würden. Lediglich ein Fünftel der zuständigen Behörden war der Auffassung, dass mit nationalen Vorschriften dieselben Ziele erreicht worden wären wie mit der Verordnung. Die Mehrheit war der Ansicht, dass nationale Vorschriften keine ausreichende Harmonisierung bewirkt hätten, was möglicherweise Konsequenzen für den Handel im Binnenmarkt gehabt oder zu einer Irreführung der Verbraucher geführt hätte, da nationale Vorschriften nur für inländische Erzeugnisse gelten. Je nachdem, wie stark die inländische Lieferkette vom Intra-EU-Handel abhängig ist, gingen die Standpunkte der Interessenträger auseinander. Dort, wo diese Abhängigkeit eher hoch ist (z. B. bei Schweine- und Geflügelfleisch in Deutschland, Geflügelfleisch in den Niederlanden und Schweinefleisch in Spanien), wurde die Auffassung vertreten, dass nationale Vorschriften die Ziele der EU nicht oder nur begrenzt erreichen würden, wenn es die Verordnung nicht gäbe.

Während durch das Inkrafttreten der Verordnung erwiesenermaßen die Entwicklung des Handels mit lebenden Tieren oder Frischfleisch innerhalb der EU nicht behindert und das Funktionieren des EU-Binnenmarkts nicht beeinträchtigt wurden, wurden für ein nicht harmonisiertes System folgende Hauptrisiken benannt:

- unterschiedlich umfangreiche Informationen für Verbraucher
- mögliche Handelshemmnisse im Binnenmarkt
- unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmer

Alle diese potenziellen negativen Auswirkungen wurden durch das Inkrafttreten der Verordnung wirksam verhindert. Alle Verbraucher in der EU erhalten nun dieselben

Informationen über die Erzeugnisse, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, und alle Unternehmer in der EU müssen die gleichen Vorschriften einhalten, ohne Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Einige Mitgliedstaaten haben nationale Rechtsvorschriften zur Einführung eines Kontrollsystems erlassen (DK, IE, IT), andere haben bestehende nationale Rechtsvorschriften geändert, um die Einhaltung der Verordnung sicherzustellen (EL, PL, RO).
In zwei Mitgliedstaaten (EL, PL) beinhalten die nationalen Rechtsvorschriften die zusätzliche Anforderung, auch für frisches, gekühltes oder gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, das lose (d. h. nicht vorverpackt) verkauft wird, Angaben zum Ursprungsland zu machen.
Zwei Mitgliedstaaten (FI und FR) haben zusätzliche nationale Vorschriften erlassen, um den Geltungsbereich der Verordnung auch auf Fleisch auszudehnen, das als Zutat verwendet wird, oder auf Fleisch, das von Restaurants oder Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung verkauft wird.

Die Studie ergab, dass diese nationalen Vorschriften keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Durchführung der Verordnung hatten.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Rückverfolgbarkeitssysteme, die im Rahmen des allgemeinen Lebensmittelrechts entwickelt wurden, haben sich in Bezug auf die Sicherstellung der Einhaltung der Verordnung als wirksam erwiesen, und es waren nur minimale Änderungen (hauptsächlich in der Verarbeitungsphase) erforderlich, um die ordnungsgemäße Übermittlung der Informationen zu gewährleisten. Es konnte nicht festgestellt werden, dass bestimmte Informationen für eine ordnungsgemäße Ursprungskennzeichnung systematisch unzureichend sind.
Die betreffenden Branchen konnten daher die Anforderungen ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand und ohne übermäßige Mehrkosten erfüllen, was insbesondere auch auf die Ausnahmeregelungen für Hackfleisch/Faschiertes und Fleischabschnitte zurückzuführen ist.
Die von den Unternehmern zu tragenden sehr geringen Kosten wurden entlang der Lieferkette nicht weitergegeben und hatten keine Auswirkungen auf die

Endverbraucherpreise.
Die Verordnung hatte geringfügige Auswirkungen auf den Handel im EU-Binnenmarkt; durch die Festlegung harmonisierter Vorschriften trug die Verordnung zum Funktionieren des Binnenmarkts bei, da einheitliche Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmer geschaffen wurden.
In diesem Sinne und weil die Ziele der Verordnung nach wie vor als relevant angesehen werden, bestand der Mehrwert für die EU darin, allen Verbrauchern in der EU die gleichen Informationen zur Verfügung zu stellen, ohne den EU-Binnenmarkt und den Intra-EU-Handel zu gefährden.

Die bereitgestellten Informationen erwiesen sich als zuverlässig, als vorschriftsmäßig in Bezug auf die Etikettierungsbegriffe und als von den zuständigen Behörden ohne große Aufwände oder Belastungen uneingeschränkt nachprüfbar.

Allerdings verstehen die Verbraucher diese Begriffe oft nur unzureichend. Insbesondere gilt dies für den Ausdruck „aufgezogen in“ im Sinne von Artikel 5 der Verordnung, da häufig angenommen wird, damit sei der Ort gemeint, an dem das Tier geboren wurde und sein ganzes Leben verbracht hat. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Informationen für die Verbraucher vollkommen klar und aussagekräftig sind. Auch wenn dieses Problem nicht auf die Durchführung der Verordnung zurückzuführen ist, so könnte es doch durch eine bessere Kommunikation, insbesondere auf der Ebene des Einzelhandels, beseitigt werden.
Die Analyse ergab, dass die Verordnung mit anderen EU-Rechtsvorschriften über Ursprungsangaben kohärent ist, trotz gewisser Unterschiede, die es in Bezug auf die Rechtsvorschriften zur Etikettierung von Rindfleisch gibt; dies liegt jedoch an den unterschiedlichen Zusammenhängen und Zeiträumen, in denen die beiden Rechtsakte entstanden sind.

Abschließend ist festzustellen, dass die Verordnung so gestaltet wurde, dass die Auswirkungen auf die Branche minimal bleiben und gleichzeitig den Verbrauchern angemessene Informationen für ihre Kaufentscheidungen geboten werden. Die Datenlage lässt den Schluss zu, dass diese Ziele erreicht worden sind. Es besteht daher keine Notwendigkeit, die aktuellen Bestimmungen zum jetzigen Zeitpunkt zu überprüfen. Diese Schlussfolgerung gilt unbeschadet der allgemeinen Überprüfung der Verbraucherinformationen im Rahmen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“.