

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates in Bezug auf Vermarktungsnormen“

KOM(2010) 738 endg. — 2010/0354 (COD)

(2011/C 218/23)

Berichterstatter: **Antonio POLICA**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 18. bzw. 27. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 und – in Bezug auf Titel II – Artikel 118 Absatz 1 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates in Bezug auf Vermarktungsnormen“

KOM(2010) 738 endg. — 2010/0354 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. April 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 471. Plenartagung am 4./5. Mai 2011 (Sitzung vom 4. Mai) mit 152 gegen 5 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung der Bemerkungen und Empfehlungen des EWSA

1.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Einführung einer kohärenten Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse, mit der die Landwirten dabei unterstützt werden sollen, Qualität, Merkmale und Eigenschaften ihrer Erzeugnisse besser zum Ausdruck zu bringen und mit der eine angemessene Information des Verbrauchers sichergestellt werden soll. Der Ausschuss ist außerdem davon überzeugt, dass das Qualitätspaket dazu beitragen kann, die Möglichkeiten der Beschäftigung und selbständigen Tätigkeit in den ländlichen Gebieten zu steigern und der Entvölkerung entgegenzuwirken, indem es zum Erhalt der kulturellen Besonderheiten, zur Verbesserung der Beziehung zwischen Mensch und Umwelt und zu einer ordnungsgemäßen Verwaltung der natürlichen Ressourcen beiträgt.

1.2 Der Ausschuss begrüßt, dass die Systeme für spezielle landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel (Ursprungsbezeichnungen, geschützte geografische Angaben, garantiert traditionelle Spezialitäten) verbessert werden sollen, indem die entsprechenden Anforderungen vereinfacht und gestrafft und ihr Modell gestärkt wird. Ferner tritt der Ausschuss für einen stärkeren Schutz vor unlauteren Handelspraktiken ein und ist der Ansicht, dass die allgemeine Durchsetzung von Vermarktungsnormen zu einer solchen Verbesserung beitragen kann.

1.3 Der EWSA hat auch bereits in früheren Stellungnahmen⁽¹⁾ den Standpunkt vertreten, dass die Rückverfolgbarkeit, verstanden als Möglichkeit, ein Produkt über die gesamte Produktionskette von seiner Herstellung bis zum Verkauf zu verfolgen, ein wichtiges Instrument ist, mit dem sämtliche Angaben, die nach der Einführung spezifischer Vermarktungsnormen

anzuführen sind, wirksam durchgesetzt werden können. Die bloßen Angaben auf dem Etikett reichen nicht aus; vielmehr muss gewährleistet werden, dass die darin enthaltenen Informationen objektiv nachgeprüft werden können.

1.4 Neben der Gewährleistung der Richtigkeit der Informationen durch wirksame Instrumente der Rückverfolgbarkeit gilt es auch, ihre Wirksamkeit zu erhöhen und durchzusetzen; hierzu müssen die Informationen auf dem Etikett klar, vollständig und verständlich sein, um so ein ausgewogenes Gleichgewicht herzustellen zwischen dem Anspruch des Verbrauchers auf vollständige Informationen und der konkreten Lesbarkeit aufgrund der Buchstabengröße; auf diese Weise wird ein zu komplexer, technischer oder langer Inhalt vermieden, der den Verbraucher verwirren oder vom Lesen abhalten könnte.

1.5 Zur Gewährleistung angemessener Kontrollen wird empfohlen, dass auch die Rechnungen und generell alle Warenbegleitpapiere einige Basisinformationen aus den sektor- oder erzeugnispezifischen Vermarktungsnormen enthalten. Besondere Aufmerksamkeit muss den aus Drittländern in die Union eingeführten Erzeugnissen gelten, um unlauteren Handelspraktiken vorzubeugen und von ihnen abzuschrecken⁽²⁾.

1.6 Das Netz von Kontrollen, die notwendig sind, um die Übereinstimmung der Erzeugnisse mit den bestehenden oder noch festzulegenden Vorschriften zu prüfen und im Falle von Verstößen gegen die Vermarktungsnormen Verwaltungsanktionen zu verhängen, sollte mit Bemühungen und Maßnahmen einhergehen, die darauf abzielen, die einschlägigen Akteure stärker in die Verantwortung zu nehmen und eine Kultur der Regelinhaltung zu stärken und flächendeckend zu verbreiten.

⁽¹⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2011 S. 5-10, „Das gemeinschaftliche Agrarmodell: Produktionsqualität und Verbraucherkommunikation als Elemente der Wettbewerbsfähigkeit“.

⁽²⁾ ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 60-64, „Die Gesundheitssicherstellung bei der Einfuhr von Agrarerzeugnissen und Nahrungsmitteln“.

1.7 Der Ausschuss versteht, dass die geplante Nutzung des Instruments der delegierten Rechtsakte zur Regelung der Vermarktungsnormen dem im Vertrag von Lissabon verankerten Konzept der Vereinfachung der Rechtsvorschriften entspricht, in Einklang mit Artikel 290 AEUV steht, auf der Linie der von der Kommission bislang praktizierten Herangehensweise liegt und vom Ausschuss in vergleichbaren Situationen gutgeheißen wurde⁽³⁾. Gleichwohl empfiehlt er einen sorgfältigen Umgang mit diesem Instrument, das, wenn es nicht wie vorgeschrieben selektiv und in spezifischen Fällen angewendet wird, zu Störungen in jenen Sektoren führen könnte, die schon jetzt durch präzise Vermarktungsnormen geregelt sind, allen voran der Sektor Obst und Gemüse⁽⁴⁾.

1.8 In Bezug auf die obligatorischen Angaben auf dem Etikett ist die Einführung einer Rechtsgrundlage, die für alle Sektoren die verpflichtende Angabe des „Erzeugungsorts“⁽⁵⁾ vorsieht, um den Anforderungen an Transparenz und Verbraucherinformation gerecht zu werden und so andere ggf. verwirrende Angaben zu vermeiden, sicherlich zu begrüßen. Hingegen scheint die geplante und von Fall zu Fall festzulegende „geeignete geografische Ebene“ wenig schlüssig. Vorzuziehen wäre, wie es der Ausschuss bereits teilweise in der Vergangenheit gefordert hatte⁽⁶⁾, auf dem Etikett den „Erzeugungsort“ als Ort des Anbaus oder der Aufzucht oder als das Land anzugeben, aus dem das unverarbeitete oder das für die Herstellung eines Nahrungsmittels verwendete landwirtschaftliche Erzeugnis kommt.

1.9 Parlament und Rat haben eindeutig ihren Willen geäußert, für die Ernährung der Unionsbürger wesentliche Erzeugnisse zu regeln und sie rechtlich zu schützen: in diesem Bereich hat die Union in der Vergangenheit viel gemacht und besitzt umfassende fachliche und rechtliche Zuständigkeiten, um dies auch weiterhin zu tun. Insbesondere ist der Ausschuss gegen eine automatische Anpassung an einschlägige Vermarktungsnormen, die von internationalen Organisationen⁽⁷⁾ ohne eine vorhergehende Analyse und Bewertung der Effizienz und Kohärenz mit dem neuen Rechtsrahmen erlassen wurden.

1.10 Der Ausschuss teilt das in den Rechtsgrundsätzen des Vorschlags enthaltene Prinzip der Verhältnismäßigkeit, ist jedoch besorgt, dass seine Anwendung im Bereich der fakultativen Qualitätsangaben zu weniger verbindlichen Kontrollen führen und in der Folge bewirken könnte, dass die Normen weniger ernst genommen werden. Angestrebt werden sollten die Vereinfachung und der Abbau der Bürokratie bei gleichzeitiger Wahrung eines angemessenen Kontrollsystems zum Schutz der Verbraucher.

1.11 Die Wirksamkeit der in dem Vorschlag enthaltenen Maßnahmen würde erhöht, wenn sie weite Verbreitung fänden, indem sie direkt über die Branchenverbände an die Verbraucher gerichtet würden. Denn die Massenmedien werden zwar umfassend zur Verkaufsförderung genutzt, jedoch noch nicht ausreichend eingesetzt, um die Unionsbürger besser über die ihrem Schutz dienenden Vorschriften zu informieren und sie zu bewussteren Kaufentscheidungen zu befähigen.

⁽³⁾ ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 30-32, „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER - Direktzahlungen im Rahmen der GAP“.

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 1580/07 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1221/08 der Kommission geänderten Fassung.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 738 endg. - Art. 112 Abs. 3c).

⁽⁶⁾ ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 81, Ziffer 1.3 und ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35 Ziffer 5.5.18.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 738 endg. - Art. 112b Abs. 3 und Anhang XIIIb.

2. Einleitung – Das Kommissionsdokument

2.1 Das Qualitätspaket ist darauf ausgerichtet, sowohl die Bestimmungen der Europäischen Union für die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse als auch die Funktionsweise der nationalen und privaten Zertifizierungssysteme zu verbessern, um sie einfacher, transparenter und verständlicher, innovationsfähiger und für die Erzeuger ebenso wie für die Behörden weniger beschwerlich zu machen.

2.1.1 Das Qualitätspaket wurde auf die anderen Politikbereiche der Union abgestimmt. In der kürzlich veröffentlichten Mitteilung der Kommission zur GAP nach 2013 wurden mehrere zentrale Erfordernisse, u. a. der Erhalt der Vielfalt landwirtschaftlicher Tätigkeiten in ländlichen Gebieten und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, aufgezeigt. Auch in der Mitteilung „Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ wird bei der Erläuterung der Prioritäten der Union hervorgehoben, dass das Ziel, eine wettbewerbsfähigere Wirtschaft zu fördern, strategische Bedeutung hat und dabei zu berücksichtigen ist, dass die Qualität bei der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft eine herausragende Rolle spielt.

2.2 Die Kommission veröffentlichte 2009 die Mitteilung über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse (KOM(2009) 234 endg.) mit folgenden strategischen Leitlinien:

- Verbesserung der Kommunikation zwischen Landwirten, Käufern und Verbrauchern über die Qualität von Agrarerzeugnissen;
- Erhöhung der Kohärenz zwischen den Maßnahmen der EU zur Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse;
- Verringerung der Komplexität, um es Landwirten, Herstellern und Verbrauchern zu erleichtern, die verschiedenen Regelungen und Etikettierungsangaben anzuwenden und zu verstehen.

2.3 Das Qualitätspaket umfasst:

2.3.1 Einen Vorschlag für eine Verordnung zur Vereinfachung der Qualitätsregelungen durch Zusammenlegung in ein einziges Regelungsinstrument. Diese Verordnung sorgt für Kohärenz zwischen den verschiedenen Instrumenten und macht die Regelungen für die interessierten Kreise verständlicher;

2.3.2 einen Vorschlag für eine Verordnung zu Vermarktungsnormen, mit dem die Transparenz erhöht und die anzuwendenden Verfahren vereinfacht werden sollen;

2.3.3 Leitlinien für eine gute Praxis bei der Entwicklung und Funktionsweise von Zertifizierungssystemen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel;

2.3.4 Leitlinien für die Kennzeichnung von Lebensmitteln, die Zutaten mit geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.) und geschützten geografischen Angaben (g.g.A.) enthalten.

2.4 Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben:

Gemäß dem Vorschlag wird die Qualitätsregelung für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel aufrechterhalten und verstärkt, mit Ausnahme der Regelungen über geografische Angaben für Wein, aromatisierte Getränke und Spirituosen. Außerdem wird das derzeitige Eintragungsverfahren durch Einführung kürzerer Fristen gestrafft, es werden gemeinsame Mindestvorschriften für amtliche Kontrollen festgelegt und der Geltungsbereich der Verordnung bleibt erhalten (Agrarerzeugnisse für den menschlichen Verzehr und bestimmte andere Erzeugnisse).

2.5 Garantiert traditionelle Spezialitäten:

Die Regelung für die Vorbehaltung von Namen wird beibehalten, die Möglichkeit einer Eintragung ohne Vorbehaltung von Namen jedoch gestrichen. Das Eintragungsverfahren wird vereinfacht, das Kriterium der Tradition wird auf 50 Jahre verlängert, und die Regelung ist auf Fertigmahlzeiten und Verarbeitungserzeugnisse beschränkt.

2.6 Fakultative Qualitätsangaben:

Es wird vorgeschlagen, die fakultativen Qualitätsangaben in die Verordnung zu übernehmen, da sie wertsteigernde Merkmale besitzen, und einige spezifische Vermarktungsnormen zu unterstützen (Geflügelfleisch von freilaufenden Tieren, Blütenhonig, Olivenöl aus erster Kaltpressung) und an den Rechtsrahmen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union anzupassen.

2.7 Vermarktungsnormen:

Der Vorschlag sieht vor, dass die Kommission im Regelfall die Vermarktungsnormen durch delegierte Rechtsakte festlegt. Für alle Sektoren wird eine Rechtsgrundlage für die obligatorische Angabe des Erzeugungsorts entsprechend den Besonderheiten jedes Sektors eingeführt. Es ist eine Einzelfallstudie geplant, wobei der Milchsektor als erster geprüft werden soll.

2.8 Der Vorschlag sieht vor, mit der Kontrolle aller Regelungen die zuständigen nationalen Behörden zu betrauen: Die Kontrolltätigkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten müssen zudem auf der höchstmöglichen Ebene, also auf Unionsebene, überwacht werden, um die Glaubwürdigkeit der lebensmittelrechtlichen Regelungen der Europäischen Union im Einklang mit den in der genannten Verordnung festgeschriebenen Grundsätzen zu wahren.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Vorschlag der Kommission, mit dem den Erzeugern die richtigen Instrumente an die Hand gegeben werden sollen, um bei den Verbrauchern die spezifischen Produkteigenschaften und Bewirtschaftungsmerkmale bekannt zu machen und sie vor unlauteren Handelspraktiken zu schützen, ist ein wichtiger Schritt im Rahmen einer Reihe von Beschlüssen im Bereich der Qualität.

3.2 Die Rückverfolgbarkeit ist ein wichtiges Instrument, mit dem ein Produkt in der Produktionskette verfolgt werden kann. Es trägt parallel zu den Informationen auf dem Etikett dazu bei, den Verbrauchern klare, vollständige und verständliche Informationen über das vermarktete Produkt zu liefern. Das Instrument

der Rückverfolgbarkeit wird somit die Gesamtheit der Zertifizierungen, Eintragungen und Handelspapieren umfassen, die als Beleg für die Prozedur und Weiterleitung dienen, von allen Beteiligten der Produktionskette verwahrt werden und auf Verlangen der Kontrollstellen vorzuzeigen sind.

3.3 Laut dem Vorschlag sollen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Risikoanalyse Kontrollen durchführen, um zu überprüfen, ob die Erzeugnisse den bestehenden oder noch festzulegenden Vorschriften entsprechen, und gegebenenfalls Verwaltungsanktionen verhängen. Der Ausschuss empfiehlt, den Erhalt eines wirksamen Kontrollnetzes zu fördern und hierzu die Zuständigkeiten der jeweiligen nationalen Kontrollstellen zu erweitern und durchzusetzen, die sich schon jetzt mit der Einhaltung von Vermarktungsnormen in Sektoren, die dies vorsehen, befassen.

3.4 Parallel zur Überwachung durch Kontrollsysteme und Analysen empfehlen sich Bemühungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, die einschlägigen Akteure stärker in die Verantwortung zu nehmen und eine Kultur der Regeleinhaltung zu stärken und flächendeckend zu verbreiten.

3.5 In Bezug auf die verbindliche Angabe des „Erzeugungsorts“ auf dem Etikett ist der Vorschlag insofern zu allgemein gehalten, als die „geeignete geografische Ebene“ von Fall zu Fall festzulegen ist. Sollte man an diesem Parameter weiter festhalten, könnte der Grenzfall eintreten, bei dem ein Nahrungsmittel auf dem Etikett lediglich die allgemeine Angabe „hergestellt in der EU“ enthält: dadurch würde zwar die Herkunft aus Drittstaaten ausgeschlossen, es wäre aber sicherlich nicht im Sinne der lobenswerten Bemühungen um Informationen und Transparenz im Interesse der Verbraucher, die in den jüngsten Vermarktungsnormen zu erkennen sind.

3.6 Der Rückgriff auf die allgemeine Nutzung des Instruments der delegierten Rechtsakte nach Maßgabe des Vorschlags zur Änderung/Ergänzung bestehender und noch zu verabschiedender Vermarktungsnormen ermöglicht es gegenwärtig nicht, die Regelung in ihrer Gesamtheit ausreichend gründlich zu bewerten. Es ist sicher begrüßenswert, dass die allgemeinen Inhalte der künftigen Vermarktungsnormen genau umrissen wurden und schon jetzt ein Rahmen von Daten, Informationen und Angaben zu allen Verfahren, Bearbeitungen und Beförderungen vorgegeben wird, denen das zum Verkauf angebotene Erzeugnis unterzogen werden soll. Die unzweifelhaft positive Beurteilung ihrer Anwendbarkeit, die durch die vorgenommenen Folgenabschätzungen untermauert wird, kann allerdings noch nicht durch eine Bewertung ihrer tatsächlichen Umsetzung und insbesondere ihrer klassen- oder erzeugnispezifischen Wirksamkeit bestätigt werden. Diese Bewertung kann erst vorgenommen werden, nachdem die Vorschriften in die Praxis umgesetzt wurden.

3.7 Die Vorschläge im Qualitätspaket werden in einem einzigen Qualitätsregelwerk zusammengeführt. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Instrumente als einander ergänzende Regelungen betrachtet werden müssen und Synergieeffekte hervorbringen sollten. Deshalb ist dafür Sorge zu tragen, dass eine Änderung an einem dieser Instrumente keine negativen oder unerwünschten Auswirkungen auf die anderen hat.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Hinsichtlich der Verwirklichung des mit der Qualitätspolitik verfolgten Ziels erscheint Artikel 112b Abs. 3 nicht folgerichtig, demzufolge ein Erzeugnis a priori als mit der allgemeinen Vermarktungsnorm konform gilt, wenn das zur Vermarktung bestimmte Erzeugnis jeweils einer geltenden Norm entspricht, die von einer der in Anhang XIIIb dieser Verordnung aufgeführten internationalen Organisationen verabschiedet wurde. Deshalb spricht sich der Ausschuss gegen diese Bestimmung aus, die keinerlei effektive Prüfung der inhaltlichen Konformität mit den allgemeinen und spezifischen Vermarktungsnormen ermöglicht, die für den Schutz der Unionsbürger und der Wettbewerbsfähigkeit als wesentlich betrachtet werden.

4.2 Zu den in Artikel 112k vorgesehenen Ausnahmen wurden die Gründe, aus denen die Behörden der Mitgliedstaaten einzelstaatliche Vorschriften, insbesondere für Streichfette und önologische Verfahren, erlassen oder beibehalten können, nicht ausreichend dargelegt. Sollte der Grund jedoch darin bestehen, bereits bestehende Praktiken festzuschreiben und die Verbreitung weiterer Ausnahmeregelungen zu den entstehenden Vermarktungsnormen zu vermeiden, so stimmt der Ausschuss

dieser Entscheidung zu, fordert jedoch, dies der Klarheit wegen und zur Bestätigung dieser Auslegung im Text des Vorschlags deutlich zu machen.

4.3 In den Vorschlag des Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 wird die Regelung aufgenommen, die es der Kommission ermöglicht, für alle in Anhang I des Vorschlags aufgeführten Erzeugnisse sowie für landwirtschaftlichen Ethylalkohol mit Hilfe des Rechtsinstruments der delegierten Rechtsakte spezifische Vermarktungsnormen zu erlassen. Es empfiehlt sich ein entsprechend sorgfältiger Umgang mit diesen Instrumenten, die, wenn sie nicht wie vorgeschrieben selektiv angewendet werden, zu Störungen in jenen Sektoren führen könnten, die schon jetzt durch präzise Vermarktungsnormen geregelt sind, allen voran der Sektor Obst und Gemüse.

4.4 Schließlich wird hervorgehoben, dass die in der ursprünglichen Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 aufgehobenen und ersetzten Textstellen in Anbetracht ihrer Komplexität besonders genau gekennzeichnet werden müssen, um den Endnutzern, in erster Linie den Erzeugern und Verbrauchern, die Auslegung und das Verständnis und somit eine ordnungsgemäße und einheitliche Umsetzung zu erleichtern.

Brüssel, den 4. Mai 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON
