

Brüssel, den 2.5.2022
SWD(2022) 136 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über geografische Angaben der Europäischen Union für Wein, Spirituosen und
landwirtschaftliche Erzeugnisse und über Qualitätsregelungen für landwirtschaftliche
Erzeugnisse sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, (EU) 2017/1001
und (EU) 2019/787 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012

{COM(2022) 134 final} - {SEC(2022) 197 final} - {SWD(2022) 135 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Überarbeitung des EU-Systems für geografische Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel, Weine und Spirituosen

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Mit dem Mandatsschreiben der Kommissionspräsidentin von der Leyen wurde Kommissar Wojciechowski beauftragt, nach Wegen zur **Stärkung des Systems der geografischen Angaben** zu suchen. Dieses System trägt wesentlich dazu bei, eine hohe Qualität und hohe Standards bei Lebensmitteln aufrechtzuerhalten, und sorgt dafür, dass unser kulturelles, gastronomisches und lokales Erbe bewahrt und weltweit als authentisch anerkannt wird. Ziel der Initiative ist es, im Rahmen des derzeitigen Systems und im Einklang mit dem [Aktionsplan für geistiges Eigentum](#) geografische Angaben als Rechte des geistigen Eigentums zu stärken und die Namen traditioneller Lebensmittel wirksam zu schützen. Die Initiative trägt zu den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik bei, insbesondere zur Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit gerecht wird, und dient somit der Umsetzung des [europäischen Grünen Deals](#) und der [Strategie „Vom Hof auf den Tisch“](#). Im Jahr 2020 wurde eine [Begleitstudie zur Evaluierung](#) des Systems geografischer Angaben und garantiert traditioneller Spezialitäten durchgeführt. Eine [Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen](#) zu dieser Evaluierung wurde im Dezember 2021 veröffentlicht. Dabei wurden folgende sechs Probleme festgestellt:

Aufseiten der Erzeugerinnen und Erzeuger:

- (1) Herausforderungen und Schwächen bei der Durchsetzung geografischer Angaben: Kontrollmängel (insbesondere auf den nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette) und Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Rechte der Erzeuger außerhalb des Erzeugungsmitgliedstaats und im Internet;
- (2) Ungleichgewichte in der Lebensmittelversorgungskette: Vereinigungen von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe haben keine ausreichend starke Position in der Lebensmittelversorgungskette, um angemessene Preise für ihre Erzeugnisse durchsetzen zu können;

Aufseiten der Verbraucherinnen und Verbraucher:

- (3) Keine ausreichende Widerspiegelung des Beitrags zur Nachhaltigkeit in den Regelungen für geografische Angaben;
- (4) Geringer Bekanntheitsgrad der Logos geografischer Angaben und geringes Wissen darum bei den Verbrauchern, sodass die Regelungen wenig wirksam dabei sind, ihnen klare Informationen bereitzustellen;

Aufseiten des Rechtsrahmens:

- (5) Komplexe Vorschriften und Verfahren für geografische Angaben: Die Vorschriften für Regelungen für geografische Angaben sind über vier Basisrechtsakte mit leicht unterschiedlicher Rechtsterminologie verteilt, wodurch das System noch komplexer wird;
- (6) Regelung für garantiert traditionelle Spezialitäten (g. t. S.) nicht erfolgreich: In den 28 Jahren ihres Bestehens wurden nur wenige Namen eingetragen.

Die Durchsetzung der Regelung, die Verwaltung von Anträgen auf Eintragung eines Namens, das Funktionieren von Vereinigungen von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe und der Informationsfluss über die Regelungen für geografische Angaben und g. t. S. werden dadurch erschwert, dass die entsprechenden Vorschriften und Verfahren in vier sektorspezifischen EU-Verordnungen

festgelegt sind und sich aus historischen Gründen oder aufgrund von spezifischen Eigenschaften der Erzeugnisse unterscheiden. Die Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien in Regelungen für geografische Angaben geht auf die Forderung nach nachhaltigeren Lebensmittelsystemen (vgl. die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“) zurück. Da es keine klare Definition von Vereinigungen von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe gibt und es schwierig ist, Erzeuger in einer aktiven Organisation zusammenzubringen, wird die wirksame Verwaltung dieses Kapitals erschwert. Als Hauptgrund für den geringen Bekanntheitsgrad der Regelungen und das geringe Wissen darüber wurden fehlende Information und Öffentlichkeitsarbeit identifiziert.

Das Eintragungsverfahren für g. t. S. gilt als komplex und aufwendig.

Um geeignete Lösungen für die hier genannten Probleme zu finden, sind Änderungen des Rechtsrahmens erforderlich. Ohne ein Tätigwerden auf EU-Ebene werden die oben genannten Probleme fortbestehen und sich teilweise sogar verstärken. Mit den Regelungen für geografische Angaben setzt die Union ihre Verpflichtungen gemäß dem TRIPS-Übereinkommen (Handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums) der WTO um, wonach es rechtliche Mittel zum Schutz der geografischen Angaben aller WTO-Mitglieder in der EU geben muss. Darüber hinaus ist die Union für den Schutz der Rechte des geistigen Eigentums gemäß der EU-Grundrechtecharta verantwortlich. Durch geografische Angaben erhalten Erzeugnisse einen höheren Wert, was wiederum die Einkommen im Agrar- und Lebensmittelsektor erhöht. Die am stärksten betroffenen Interessenträger sind Erzeuger von Erzeugnissen mit geografischer Angabe und deren Vereinigungen, Verbraucher sowie nationale Behörden und EU-Behörden.

Was soll erreicht werden?

Ziel der Initiative ist es, den wirksamen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums für geografische Angaben in der EU zu gewährleisten und die Nutzung von geografischen Angaben und g. t. S. in der gesamten EU zu erhöhen. Dieses Ziel wurde in sechs Einzelziele untergliedert:

- die Vorschriften für geografische Angaben besser durchsetzen, um die Rechte des geistigen Eigentums und geografische Angaben im Internet besser zu schützen
- zu einer nachhaltigeren Gestaltung des Lebensmittelsystems der Union beitragen, indem Nachhaltigkeitsaspekte einbezogen werden
- Erzeuger von Erzeugnissen mit geografischer Angabe und deren Vereinigungen in die Lage versetzen, ihr Kapital der geografischen Angabe besser zu verwalten
- die Marktwahrnehmung und das Bewusstsein der Verbraucher für die Regelungen für geografische Angaben stärken
- den Rechtsrahmen straffen und präzisieren, um die Verfahren zu vereinfachen und zu harmonisieren
- traditionelle Erzeugnisse und Erzeugungsverfahren aufwerten und bewahren

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Regelungen für geografische Angaben sorgen im gesamten Gebiet der Union für den Schutz oder die Vorbehaltung wertsteigernder Namen und Angaben. Würden die Namen und Angaben von den jeweiligen Mitgliedstaaten einzeln geschützt, wäre das Schutzniveau in jedem Mitgliedstaat ein anderes oder es bestünde gar kein Schutz, was die Verbraucher irreführen, den Handel innerhalb der Union behindern und zu einem ungleichen Wettbewerb bei der Vermarktung von Erzeugnissen führen könnte, die mit wertsteigernden Namen und Angaben versehen sind. Der unionsweite Schutz der Rechte des geistigen Eigentums kann nur auf Unionsebene wirksam und effizient gewährleistet werden.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Die **Option 1 – Verbessern und Unterstützen** – zielt darauf ab, die bereits vorhandenen Instrumente zu verbessern und den Erzeugern, Behörden der Mitgliedstaaten und sonstigen Interessenträgern weitergehende Unterstützung zu leisten, wobei der Schwerpunkt auf Leitlinien liegt.

Die **Option 2 – Besser Definieren und Verstärken** – wird den Schutz geografischer Angaben verstärken und durch einheitliche Kontrollverfahren gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Marktteilnehmer fördern, die Rolle der Vereinigungen von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe klarer definieren, die Rechtsterminologie klären, für mehr Flexibilität bei der Verwendung des Unionslogos sorgen und gleichzeitig den Status quo für landwirtschaftliche Erzeugnisse erhalten, die freiwillige Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien in die Produktspezifikation ermöglichen und die sektorübergreifenden Verfahrensvorschriften bündeln und die Prüfung von Anträgen teilweise an eine Agentur auslagern. Bei dieser Option wird die Regelung für g. t. S. beibehalten, allerdings werden die Vorschriften für den Geltungsbereich und Schutz klarer gefasst.

Die **Option 3 – Harmonisieren und Aktualisieren** – wird für eine vollständige Harmonisierung sorgen, indem eine einzige Verordnung mit einheitlichen Durchsetzungs- und Kontrollvorschriften sowie gestrafften Schutz- und Verfahrensvorschriften verabschiedet wird. Ein vorgegebenes Unionslogo wird in allen Sektoren verbindlich. Die Erzeuger nehmen Nachhaltigkeitskriterien in die Produktspezifikation auf, und es werden spezifische Leitlinien zur weiteren Stärkung der Vereinigungen von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe bereitgestellt. Die Eintragung geografischer Angaben liegt in den Händen einer Agentur ohne Beteiligung der Kommission. Der Schutz von g. t. S. kann durch bestehende EU-Instrumente (z. B. Marken) erfolgen.

Darüber hinaus werden unabhängig von der gewählten Option **übergreifende Maßnahmen** durchgeführt. Sie umfassen Kommunikations- und Informationsmaßnahmen, Leitlinien für Anträge auf Schutz geografischer Angaben und die vollständige Digitalisierung des Antragsverfahrens.

Option 2 scheint die meisten Vorzüge zu haben, da sie beim Kosten-Nutzen-Vergleich am besten abschneidet, wenn sie mit bestimmten Maßnahmen aus den Optionen 1 und 3 kombiniert wird.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Option 2 enthält die Maßnahmenarten, die von den meisten Interessenträgern bevorzugt werden, wie die entsprechenden Konsultationen ergaben, darunter die Konferenz zur Stärkung des Systems der geografischen Angaben, die breite öffentliche Konsultation, die Konsultationen im Rahmen von Gruppen für den zivilen Dialog und der Sachverständigengruppe der Mitgliedstaaten für Nachhaltigkeit und Qualität sowie Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (einschließlich gezielter Fragebögen) sowie zielgerichtete Besprechungen mit Organisationen für geografische Angaben.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Durch mehr Effizienz bei der Bearbeitung der Anträge auf Eintragung eines Namens kann das Eintragungsverfahren bis zu 36 Monate schneller abgeschlossen werden. Einheitliche Standards bei der

Durchsetzung werden zu einem besseren Schutz geografischer Angaben und zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure im Binnenmarkt führen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden die kollektive Organisation der Vereinigungen von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe erleichtern und deren Position bei der Verwaltung und Vermarktung des Kapitals der geografischen Angabe stärken, damit sie angemessene Preise dafür ihre Erzeugnisse erzielen. Darüber hinaus sind auch positive Auswirkungen für den Tourismus und die nachgelagerte Verarbeitung zu erwarten. Dank rechtlicher Klarstellungen wird es leichter sein, die Rechtsvorschriften für geografische Angaben umzusetzen. Eine flexible Verwendung des EU-Logos für Weine und Spirituosen wird die Botschaft der EU zu geografischen Angaben sichtbarer machen und den Verbrauchern helfen, fundiertere Kaufentscheidungen zu treffen. Mehr Erzeugnisse mit geografischer Angabe werden nachhaltig erzeugt werden, was sich positiv auf den Schutz der biologischen Vielfalt, das Tierwohl, die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Landschaften und ihren Beitrag zu einer gesunden und nachhaltigen Ernährung auswirken wird, sofern sich ein großer Teil der Erzeugervereinigungen zu den umfassenden und konkreten Nachhaltigkeitsverpflichtungen bekennt.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Da die Erzeuger von einem schnelleren und besseren Schutz profitieren, werden die Kosten, insbesondere im Zusammenhang mit der Dauer des Eintragungsverfahrens und den erforderlichen Ressourcen, sinken. Die freiwillige Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien in die Produktspezifikationen durch die Vereinigungen von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe wird zusätzliche Einhaltung- und Zertifizierungskosten nach sich ziehen, die teilweise durch Fördermaßnahmen im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ausgeglichen werden könnten. Da es eine große Bandbreite an Erzeugnissen gibt, die als geografische Angaben eingetragen sind, die Vereinigungen von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe unterschiedliche Organisationsstrukturen aufweisen und die Kontrollen unterschiedlich durchgeführt werden – auch in Abhängigkeit von den Systemen auf nationaler Ebene –, ist es nicht möglich, eine allgemeingültige Kostenquantifizierung vorzulegen; eine Schätzung ist im entsprechenden Anhang des Berichts über die Folgenabschätzung enthalten.

Worin bestehen die Auswirkungen auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Da etwa 90 % der geografischen Angaben einen Verkaufswert von weniger als 50 Mio. EUR erreichen, kann geschlossen werden, dass die meisten Erzeuger von Erzeugnissen mit geografischer Angabe unter die Definition von KMU fallen. Dies bedeutet, dass alle im Bericht über die Folgenabschätzung ermittelten Auswirkungen auf sie zutreffen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden die Verhandlungsposition der Erzeuger in der Lebensmittelkette stärken und sicherstellen, dass sie der Nachfrage besser gerecht werden können, wodurch sie gezielter auf die Bedürfnisse der Verbraucher reagieren können. Durch die Anerkennung, wie wichtig in allen Sektoren eine gemeinsame Organisation von Erzeugern von Erzeugnissen mit geografischer Angabe ist, wird ihre Position bei der Verwaltung und Vermarktung des Kapitals der geografischen Angabe gestärkt. Spezifische Maßnahmen, die den Erzeugern die Möglichkeit geben, Vorschriften für die Verpackung und die Verwendung ihrer geografischen Angaben als Zutaten festzulegen, werden indirekt zu höheren Einkommen beitragen, da hierdurch das Betrugsrisiko verringert wird.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Durch Leitlinien und harmonisierte Verfahrensvorschriften für die Eintragung geografischer Angaben werden öffentliche Verwaltungen Anträge schneller bearbeiten können, was auch Steuergelder spart. Da die Vorschriften und Verfahren für mehr Klarheit und das elektronische Register und die GIVIEW-Datenbank für mehr Transparenz sorgen werden, wird deren Nutzung durch die Durchsetzungsbehörden

und Gerichte erleichtert.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Die bevorzugte Option wird sich auf das Funktionieren des Binnenmarkts und den Wettbewerb, den Schutz geografischer Angaben als Recht des geistigen Eigentums (im Einklang mit WTO/TRIPS und der EU-Grundrechtecharta), die nachhaltige Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auswirken. Marktteilnehmer aus Nicht-EU-Ländern werden in ähnlicher Weise betroffen sein wie diejenigen innerhalb der EU.

Sind die Maßnahmen verhältnismäßig?

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind im Hinblick auf die Behebung der festgestellten Probleme verhältnismäßig. Die Option 2 schneidet beim Kosten-Nutzen-Vergleich für die Erzeuger von Erzeugnissen mit geografischer Angabe am besten ab. Während die Erzeuger von einem schnelleren und besseren Schutz profitieren, werden die Kosten, insbesondere im Zusammenhang mit der Dauer des Eintragungsverfahrens und den erforderlichen Ressourcen, sinken. Dadurch könnten Kosten ausgeglichen werden, die durch Investitionen in die Nachhaltigkeit entstehen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung aus dem Jahr 2016, in der die drei Organe übereinkamen, systematisch die Verwendung von Überprüfungsklauseln in Rechtsvorschriften zu erwägen und die für die Umsetzung und für die Erhebung von Daten über die Ergebnisse und die Auswirkungen benötigte Zeit zu berücksichtigen, führt die Kommission frühestens fünf Jahre nach dem Geltungsbeginn dieser Verordnung eine Evaluierung dieser Verordnung durch.