

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Gemeinsame Marktorganisation für Trockenfutter für die Wirtschaftsjahre 2004/2005 bis 2007/2008“

(KOM(2003) 23 endg. — 2003/0010 (CNS))

(2003/C 208/11)

Der Rat beschloss am 10. Februar 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz erarbeitete ihre Stellungnahme am 25. April 2003. Berichterstatter war Herr Wilms.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 399. Plenartagung am 14. und 15. Mai 2003 (Sitzung vom 14. Mai) mit 102 Ja-Stimmen bei 18 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

1.1. Der Kommissionsvorschlag sieht einen vollständigen Abbau der Trockenfutterbeihilfen bzw. der Haushaltsmittel der GMO für Trockenfutter über einen 2004 beginnenden Zeitraum von vier Jahren vor. Die Kommission schlägt vor, die Haushaltsmittel zunächst um 55 % und für das Jahr 2009 um 100 % zu senken sowie das Trockenfutter in die Regelung der einheitlichen Betriebsprämie aufzunehmen, wodurch die Maßnahmen zur Unterstützung des Sektors wegfallen würden. Die Industriebeihilfe würde schrittweise von 33 EUR/t im Wirtschaftsjahr 2004/2005 auf 0 EUR/t im Wirtschaftsjahr 2007/2008 gesenkt und unterschiedslos sowohl für maschinell getrocknetes als auch sonnengetrocknetes Futter gewährt werden. Die Hälfte der derzeit zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel würde im Rahmen der neuen einheitlichen Betriebsprämie unter den Landwirten aufgeteilt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA begrüßt, dass sich die Kommission mit der gemeinsamen Marktorganisation für Trockenfutter befasst, da „die Quote der Selbstversorgung der Europäischen Union mit Pflanzeneiweiß seit den letzten beiden GAP-Reformen und den WTO-Abkommen erneut gesunken ist und im letzten Jahr“ (d. h. 2001) „unter 25 % lag. Dieser beständig abnehmende Anteil wirft die Frage auf, welche Risiken eine Abhängigkeit der europäischen Tierhaltungsbetriebe hinsichtlich ihres Bedarfs an Pflanzeneiweiß bergen könnte“⁽¹⁾.

2.2. In seiner Stellungnahme vom Januar 2002 hat der EWSA auf die Bedeutung von Pflanzeneiweiß für die Tierernährung hingewiesen und eine Diskrepanz zwischen dem Bedarf der Europäischen Union an Pflanzeneiweiß und ihrem Produktionspotenzial festgestellt⁽¹⁾. Betont hat der Ausschuss inner-

halb seiner Arbeit über Pflanzeneiweiß auch, dass die Nachfrage innerhalb der EU vermutlich steigen wird, die Anbauflächen aber derzeit zurückgehen und damit Importabhängigkeiten einhergehen⁽¹⁾.

2.3. Die derzeit geltende Regelung für die Trockenfutterbeihilfe⁽²⁾, die im Rahmen der GMO für die Erzeugerländer vorgesehen und an günstige Klima- und Rahmenbedingungen geknüpft war, hat in einigen Mitgliedstaaten die Entwicklung einer Wirtschaftstätigkeit auf der Grundlage des Anbaus von Alfalfa gestattet, deren wichtigste Akteure (Landwirte und Industrie) in ländlichen Gebieten angesiedelt und in der EU mehr als 15 000 Arbeitsplätze stellt. Sie ermöglicht ferner den Gewinn eines qualitativ hochwertigen Pflanzeneiweißes, das dabei hilft, dem enormen Defizit dieser Substanz in der EU entgegenzuwirken. Durch das Klima einiger Regionen Südeuropas konnten aufgrund des vergleichsweise niedrigen Feuchtigkeitsgehalts, das das Futter auf dem Feld nach dem Mähen mithilfe von Techniken wie der Vertrocknung erreicht, erhebliche Energieeinsparungen je Produktionseinheit erzielt werden. Diese Einsparungen addieren sich zu jenen, die durch Alfalfa als Dauerkultur mit geringen Anforderungen hinsichtlich Arbeitsaufwand und Stickstoffdünger erzielt werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass dank Ländern wie Spanien die garantierte Höchstmenge erzielt werden konnte und ihre Kontinuität gewährleistet ist. Nichtsdestotrotz empfiehlt es sich, die zweckmäßigen Reformen in Angriff zu nehmen, um das Potenzial an Energieeinsparungen, die aufgrund der natürlichen Bedingungen in Südeuropa möglich sind, zu nutzen, ohne dadurch die positiven Auswirkungen dieser Aktivität zu gefährden.

2.4. Um das Produktionspotenzial der Union und die für den Sektor bestimmten Haushaltsmittel optimal zu nutzen, muss die Politik der Mitverantwortung betreffend die Berechnung der Überschreitung der garantierten Höchstmengen weitergeführt werden. Mitgliedstaaten, die ihre jeweiligen na-

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA „Neuer Anstoß für einen Gemeinschaftsplan „Pflanzeneiweiß“, ABl. C 80 vom 3.4.2002, S. 26-34.

⁽²⁾ 38,64 EUR/t für sonnengetrocknetes Futter; 68,83 EUR/t für maschinengetrocknetes Futter.

tionalen Höchstmengen überschreiten, dürfen nur in den Fällen sanktioniert werden, in denen die garantierte europäische Höchstmenge überschritten wird.

3. Mögliche Auswirkungen der veränderten Marktorganisation für Trockenfutter

3.1. Energieverbrauch bei der Produktion

3.1.1. Aus ökologischer Sicht ist es eindeutig positiv zu bewerten, dass die Unterschiedlichkeit der Beihilfen, die sich am Trocknungsprozess orientiert, auf einen einheitlichen Satz verringert werden soll. Bei der Maschinentrocknung sind 40 % der Gesamtproduktionskosten Heizenergiekosten. Nur 8 % der Trocknungswerke in der Europäischen Gemeinschaft werden mit nachwachsenden Rohstoffen, 92 % hingegen werden mit fossilen Brennstoffen betrieben. Die Emissionen der Luftschadstoffe erzeugen gesundheitliche Folgen durch klassische Smog-Symptome, obwohl dieser Effekt in ländlichen Gebieten aufgrund des geringeren Schadstoffgehalts abgeschwächt ist. Außerdem tragen diese Emissionen zum Treibhauseffekt, der Ursache von Klimaveränderungen bei. Daher ist eine Neuausrichtung der Futtermittelherstellung zur Steigerung von Energieeinsparungen und zur Förderung des Ersatzes fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien erforderlich, wie dies bei der maschinellen Verdampfung größtenteils bereits geschieht. Die entstehenden Geruchsemissionen machen die maschinelle Futtertrocknung zusätzlich problematisch. Die Bewässerung bei der Trockenfuttererzeugung in einigen Mitgliedstaaten ist darüber hinaus ökologisch und ökonomisch problematisch.

3.2. Arbeitsplatzeffekte

3.2.1. Europaweit arbeiten ca. 15 000 Menschen vollzeitbeschäftigt in Trocknungsunternehmen sowie in vor- und nachgelagerten Betrieben. Die Zahl der in Trocknungswerken selbst Beschäftigten dürfte dementsprechend darunter liegen. Die Unternehmen schließen in der Regel mit den Erzeugern Verträge ab, durch solche Vertragsverhältnisse werden sowohl Produktion als auch Weiterverarbeitung sichergestellt.

3.2.2. Die europäischen Trockenfutterhersteller befürchten nun, dass in den rund 350 Produktionsstätten der Betrieb zum Erliegen kommt, da sie durch die neue Regelung nicht mehr genügend Rohmaterial für ihre Produktionsstätten bekommen. In Zukunft wird es besonders von den Vertragsverhandlungen abhängen, inwieweit die Auslastung der Verarbeitungsbetriebe zu einem wettbewerbsfähigen Ankaufspreis des Rohmaterials erfolgen kann. Unternehmer müssen darin unterstützt werden, sich die erforderlichen Kompetenzen anzueignen, um ihr Unternehmen an sich wandelende Gegebenheiten anzupassen⁽¹⁾.

(1) Grünbuch „Unternehmergeist in Europa“, KOM(2003) 27 endg., S. 27.

3.3. Ökologische Effekte

3.3.1. Beim Anbau von Pflanzen für die Trockenfuttererzeugung muss für die Landwirte ein angemessenes Einkommen zu erwirtschaften sein. Nur dann können die positiven ökologischen Wirkungen der Futterpflanzenkulturen erhalten bleiben. Die ganzjährige Pflanzendecke verhindert die Bodenerosion und sichert in vielen Regionen Europas die marktgerechte Bewirtschaftung benachteiligter Gebiete und stärkt so die soziale Situation der bäuerlichen Landwirtschaft. Der Ausschuss hat in seiner Stellungnahme zum Pflanzeneiweiß ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Futterpflanzenanbau für die Wahrung der Bodenstruktur von großer Bedeutung und für die nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft wichtig ist⁽²⁾. Somit erfüllt der Futterpflanzenanbau wichtige Aufgaben in Zusammenhang mit dem Umweltschutz und der Ausgewogenheit der Tätigkeiten im ländlichen Raum⁽²⁾. Diese Aufgaben müssen auch in Zukunft erfüllt werden können.

3.4. Weltmarkt

3.4.1. Der Weltmarkt wird auch weiterhin für den Handel mit Eiweißpflanzen zur Verfügung stehen. Der Ausschuss hat an anderer Stelle bereits betont, dass es nicht das Ziel zu sein braucht, den gesamten Bedarf durch die Eigenerzeugung der Gemeinschaft zu decken⁽²⁾. Es ist daran zu erinnern, dass die in der EU verfütterten Eiweißpflanzen zu rund 70 % aus importiertem Soja bestehen. Die Grundlage der Trockenfutterproduktion muss jedoch durch die gemeinschaftliche Produktion gewährleistet sein, was jedoch unter den bestehenden Rahmenbedingungen nur mit einem System der finanziellen Förderung möglich ist. Hohe Rationsanteile von importiertem Trockenfutter und das Vorhandensein von gentechnisch veränderten Organismen sind jedoch eher fragwürdig als beispielsweise vor Ort erzeugtes Trockenfutter.

4. Trockenfutter aus gemeinschaftlicher Produktion: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Produktion

4.1. Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 wurden 4 800 000 Tonnen Trockenfutter produziert⁽³⁾, der gesamte Futtersektor innerhalb der EU hat ein Volumen von 200 000 000 Tonnen. Je nach den klimatischen Bedingungen sind die Produktionsmengen in den Einzelstaaten höchst unterschiedlich⁽⁴⁾.

(2) Stellungnahme des EWSA „Neuer Anstoß für einen Gemeinschaftsplan „Pflanzeneiweiß“, ABl. C 80 vom 3.4.2002, S. 26-34.

(3) CIDE, Dossier d'information, Les enjeux de la luzerne face à la réforme de la PAC (Informationsdossier: Chancen und Risiken für die Luzernerzeugung im Rahmen der GAP-Reform), S. 13.

(4) GHM Österreich: 4 400 t; GHM Frankreich 1,6 t.

4.2. Besonders die künstliche Trocknung von Grünfütter ist in der Vergangenheit in die Kritik geraten⁽¹⁾. Die Mitgliedstaaten müssen von der Gemeinschaft dazu verpflichtet werden, amtliche Futtermittelkontrollen einzuführen, die die Effizienz der Kontrollmaßnahmen stärken und strengere Durchsetzungsmaßnahmen erlauben. Amtshilfe und Kooperation müssen verpflichtend gemacht werden. Außerdem müssen finanzielle Voraussetzungen für die Maßnahmen zur Verbesserung der Futtermittelsicherheit geschaffen werden, wobei sich die Häufigkeit der Kontrollen nach dem Risiko richten sollte. Bei der Trockenfütterproduktion ist das Risiko als hoch einzuschätzen, da durch den thermischen Prozess zahlreiche Missbräuche möglich sind. Dabei ist die Futtermittelsicherheit als Lebensmittelsicherheit zu verstehen.

4.3. In Zukunft sollte die Gemeinschaft keine Produktionsmethoden fördern, die nicht der sozialen, ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit verpflichtet sind. Für die Trockenfütterproduzenten bedeutet dies, dass sie ihre betrieblichen Anlagen auf Energieeffizienz und Betriebssicherheit überprüfen müssen.

4.4. In den letzten zwanzig Jahren konnten die Hersteller von maschinetrocknetem Futter den Energieeinsatz um 50 % reduzieren⁽²⁾. Dieser Weg muss konsequent weiterverfolgt werden um eine nachhaltige Trockenfütterproduktion zu gewährleisten.

5. Maßnahmen zur Umsetzung einer nachhaltigen Trockenfütterproduktion: Forderungen des EWSA

5.1. Die derzeitige Kostenstruktur der Trocknungsunternehmen beruht auf einer hohen gemeinschaftlichen Förderung der Erzeugung (siehe Ziffer 1). Der Ausschuss begrüßt die Neugewichtung der vorgeschlagenen Beihilfen im Sektor, da sie den beiden an der Erzeugung und Weiterverarbeitung beteiligten Gruppen Rechnung trägt.

5.2. Die Produktionsbetriebe für maschinetrocknetes Futter müssen auch weiterhin in der Lage sein, die Trockenfütterproduktion aufrechtzuerhalten. Auch in Zukunft muss es möglich sein, die gemeinschaftliche Eiweißpflanzenproduktion zu sichern. Damit ist eine relative Unabhängigkeit der europäischen Landwirtschaft von der Weltmarkterzeugung gewährleistet.

(1) In Deutschland (Bundesland Thüringen) wurden in einem Trocknungswerk 250 t mit Dioxin belastetes Futter hergestellt und verkauft, dies war auf einen technischen Defekt zurückzuführen und ist im Rahmen der amtlichen Futtermittelkontrolle aufgefallen — siehe den Bericht des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 19.2.2003.

(2) CIDE, Dossier d'information, Les enjeux de la luzerne face à la réforme de la PAC (Informationsdossier: Chancen und Risiken für die Luzernerzeugung im Rahmen der GAP-Reform), S. 20.

5.3. Die landwirtschaftlichen Betriebe können die Erzeugung nur dann sicherstellen, wenn die Abnahme durch die Trocknungsbetriebe gewährleistet ist. Nur dann können die wichtigen ökologischen Effekte aus dem Eiweißpflanzenanbau für die europäische Landwirtschaft nachhaltig genutzt werden.

5.4. Um zukünftig Beihilfen zu erhalten, müssen die Weiterverarbeitungsbetriebe ihre Anlagen auf Energieeffizienz überprüfen und energiesparende Techniken installieren, so dass durch die reduzierten Energiekosten wettbewerbsfähige Betriebe entstehen. Die durch diese Maßnahmen zu erwartenden Umwelt- und Arbeitplatzeffekte stehen außer Zweifel.

5.5. Durch die Ausstattung der Trocknungsbetriebe mit unumweltschonender Heiz- und Prozesstechnik werden Arbeitsplätze erhalten und geschaffen, auch in den angrenzenden Bereichen. Die Unternehmen müssen dabei auch an ihre soziale Verantwortung erinnert werden, die sie gerade dann haben, wenn sie eigenverantwortlich wirtschaften müssen.

5.6. Die Gemeinschaft sollte festlegen, dass die nationalstaatliche Zulassung von Trockenwerken für die Inanspruchnahme der Beihilfen auch von den Kriterien der Arbeitsplatzsicherheit und der Ökologie abhängig gemacht wird.

5.7. Der EWSA schlägt vor, ein Beihilfesystem für die Trocknungswerke zu errichten, das niedrigen Energieverbrauch belohnt. Dies bedeutet, dass die Beihilfefähigkeit zur Verarbeitung nur dann gegeben ist, wenn der Energieverbrauch für die Erzeugung so gering wie technisch möglich ist. Der Ausschuss fordert in diesem Zusammenhang die Kommission auf, den Betrieben einen Übergangszeitraum einzuräumen, innerhalb dessen sie ihre Technologien anpassen können. Damit nutzen die Betriebe ein Innovationspotential zur Senkung des Einsatzes fossiler Brennstoffe. Ein solcher Übergangszeitraum könnte der ursprünglich geplanten Phase der degressiven Staffelung bis 2008 entsprechen. Eine solche Anpassung wird aber seitens der Unternehmen wohl nur dann in Betracht gezogen, wenn die Option besteht, dass ein auf Umweltverträglichkeit ausgerichtetes Beihilfesystem über längere Zeit bestehen bleibt. Eine nur auf vier Jahre befristete Beihilfe wird bei den meisten Unternehmen nicht zur Umstellung, sondern zur Einstellung der Produktion führen.

5.8. Altanlagen, die mit hohem Energieaufwand arbeiten, sollen nach dem Übergangszeitraum keine Beihilfen mehr erhalten. Für umweltschädigende Technologien kann der Beihilfesatz nach Ablauf der Übergangszeit auf Null abgeschmolzen werden.

5.9. Das Beihilfesystem sollte besonders diejenigen Unternehmen begünstigen, die auf den Einsatz fossiler Brennstoffe verzichten und in ihren Anlagen erneuerbare Energieträger einsetzen. Auch auf Mischformen (z. B. $\frac{2}{3}$ Erdgas und $\frac{1}{3}$ Windenergie) in der Energieverwendung sollten die Beihilfen reagieren und den erneuerbaren Energieanteil mit einer höheren Verarbeitungsprämie belohnen.

5.10. Um solche nachhaltigen Verfahren der Trockenfutterproduktion zu unterstützen, sollte die geplante degressive Abschmelzung des Fördersatzes auf Null gegen ein Fördersystem ausgetauscht werden, das den geringen Einsatz von Energie belohnt.

5.11. Die vorgeschlagenen Regelungen gewährleisten nicht, dass der Trockenfuttersektor als ein Strukturelement der ländlichen Räume bestehen bleibt, denn die möglichen Einsparungen, die durch die Streichung der Beihilfen sowohl für künstlich als auch für natürlich getrocknetes Trockenfutter erreicht werden sollen, würden nicht ausreichen, um die Einkommensverluste der Industrie auszugleichen und zugleich einen kostendeckenden Preis für die Landwirte beizubehalten. Die Reform der GMO bietet die Gelegenheit, die Versorgung der Gemeinschaft mit pflanzlichem Eiweiß, die Umweltbilanz und das Gleichgewicht zwischen den Akteuren zu verbessern und zugleich einen dauerhaften Rahmen an Vorschriften zu schaffen. Dafür sind Anstrengungen aller Beteiligten erforderlich, für die über die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik ein Ausgleich und Anreize geschaffen werden müssen. Sie verlangt von allen Betroffenen eine Pflicht zur Mitwirkung, damit die gemeinschaftliche Versorgung von pflanzlichem Eiweiß nachhaltig geregelt werden kann. Der hier dargelegte Vorschlag ist nicht weitreichend genug, denn das wichtigste Instrument, das die derzeitige GMO bietet, wird gestrichen und nicht an die vorgegebenen Ziele angepasst. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Problemlagen, Aufgabenstellungen und gesellschaftlichen Zielsetzungen der Trockenfutterproduktion müssen aber umsetzbare Perspektiven für bewährte Methoden aufgezeigt werden, die der europäischen Landwirtschaft eine Zukunft geben.

5.12. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass direkte Beweidung von Grünland und direkte Verfütterung von Futterkulturen im Hinblick auf die Energiebilanz wie auch unter den Gesichtspunkten der artgerechten Tierhaltung, der Lebensmittelsicherheit und der Ernährungssicherheit optimale Systeme sind. Daher regt der Ausschuss an, Maßnahmen zu untersuchen, wie diese in ihren unterschiedlichen Ausprägungen gefördert und geschützt werden können. Die Grünlandbewirtschaftung, besonders in Verbindung mit der Viehbeweidung, muss das Herz einer artgerechten und nachhaltigen Milch- und Fleischerzeugung bleiben. Ihre Benachteiligung in der bisherigen Förderpolitik hat in Verbindung mit der Gemeinsamen Marktordnung für Trockenfutter dazu beigetragen, dass der Grünlandanteil stetig zurückgedrängt wurde. Die Gemeinsame Agrarpolitik muss die ökonomisch und ökologisch wertvolle Flächennutzung fördern und die Benachteiligung der Futterleguminosen beenden, indem sie die Nutzung ihrer Vorzüge fördert. Allerdings wird die Trocknung von Futterpflanzen traditionell eingesetzt, um Überschüsse eines Zeitraums in einen anderen zu überführen, und dieses System eignet sich vorzüglich für die agroklimatischen Bedingungen bestimmter Regionen in Europa. Durch die Trocknung können nunmehr die agroökonomischen und ernährungsphysiologischen Vorteile des Alfalfa-Grases als Lieferant von Eiweiß und Fasern für die Viehzucht optimal genutzt werden. Die Erzeugung von Trockenfutter wird unabhängig von der Art der Haltung unverzichtbar bleiben, da die landwirtschaftlichen Betriebe nicht genügend Futterwert selbst erzeugen können. Außerdem könnten die großen Trockenfuttererzeugerländer in Südeuropa ihre Milchproduktion auf Grünlandflächen aufgrund der klimatischen Beschränkungen gar nicht aufstocken. Wegen der unterschiedlichen klimatischen Bedingungen muss ein Ausgleich in der Trockenfutterproduktion zwischen Nord- und Südeuropa erfolgen.

Brüssel, den 14. Mai 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH
