



Oberösterreichischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
4021 Linz • Landhausplatz 1

Stellungnahme
des Ausschusses für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags

gemäß Art. 23g Abs. 3 B-VG iVm. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landes-Verfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
„Vom Hof auf den Tisch“ - eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches
Lebensmittelsystem
COM(2020) 381 final vom 20. Mai 2020

I. Ergebnis

Teile der Mitteilung stehen in einem Spannungsverhältnis zum Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip und sind im Lichte der Kompetenzverteilung zwischen EU und den Mitgliedstaaten zu hinterfragen.

II. Analyse

1. Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ stellt ein Kernstück des europäischen „Grünen Deals“ dar und enthält einen umfassenden Rahmen für den Lebensmittelbereich sowie die Grundsätze, nach denen die Kommission in den nächsten Jahren diesen Rechtsbereich gestalten will. Erfasst werden von diesem Rahmen vor allem die Erzeugung, die Verarbeitung, der Handel, der Verzehr und die Verschwendung von Lebensmitteln sowie die Ernährungssicherheit. Der Mitteilung angeschlossen ist eine Auflistung von 27 legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen, die bis 2023 durchgeführt werden sollen.
2. Auf Grund des allgemeinen Charakters der vorliegenden Mitteilung, bei der es sich nicht um einen konkreten Rechtsvorschlag, sondern um die Ankündigung neuer Rechtsakte handelt, ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt des EU-Rechtsetzungsprozesses noch nicht möglich, ein abschließendes Urteil über die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips durch die vorgeschlagenen Rechtsakte abzugeben. Auf Grund der in der Mitteilung enthaltenen Hinweise ist es jedoch sehr wohl möglich, bestimmte Tendenzen zu erkennen, und diese einer Subsidiaritätsbewertung zu unterziehen.

3. Die Europäische Kommission kündigt für den Bereich der Lebensmittelerzeugung unter anderem mehrere Maßnahmen zur Erreichung von Zielvorgaben im Bereich der Landwirtschaft an: Der Einsatz von chemischen Pestiziden soll bis 2030 um 50 %, der Einsatz von Düngemitteln soll bis 2030 um 20 % und der Verkauf von antimikrobiellen Mitteln für Nutztiere bis 2030 um 50 % reduziert werden. Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten des Oö. Landtags unterstützt das Ziel, die Nachhaltigkeit zu fördern, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass Generalmaßnahmen und in Prozentzahlen gefasste Zielvorgaben nicht in der Lage sind, der Heterogenität der europäischen Landwirtschaft gerecht zu werden. Die in Österreich vorherrschende klein- und mittelbäuerliche Struktur lässt sich nicht mit den ungleich größeren Agrarproduzenten in anderen Mitgliedstaaten vergleichen; Maßnahmen, die anderswo zu einer Umstellung der Produktion führen, können in Österreich das Ende eines landwirtschaftlichen Betriebs bedeuten. Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten drängt daher darauf, bei der Formulierung der angekündigten Maßnahmen den Mitgliedstaaten und ihren Regionen im Sinn des Subsidiaritätsprinzips einen solchen Spielraum zu belassen, um die regionalen Gegebenheiten zu berücksichtigen und den landwirtschaftlichen Betrieben in Österreich auch in Zukunft eine wirtschaftliche Existenz zu ermöglichen. Insbesondere sollen dabei die bereits erbrachten Vorleistungen berücksichtigt und die Ausgangsbasis der Berechnungen mit Bedacht gewählt werden. Darüber hinaus ist im Bereich der Tierarzneimittel zu hinterfragen, ob die Gesamtmenge allein tatsächlich ein geeigneter Messparameter ist und ob nicht eher ein gezielter Einsatz der antimikrobiellen Mittel besser in der Lage wäre, das zu Recht angestrebte Ziel der Reduzierung antimikrobieller Resistenzen zu erreichen.
4. Die Europäische Union hat sich in der Vergangenheit - auch unter Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip - dazu entschlossen, den Mitgliedstaaten weitgehende Freiheit in der Entscheidung über einen Anbau genetisch veränderter Organismen (GVO) einzuräumen. Wenn die Kommission nun ankündigt, im Zusammenhang mit Saatgutsicherheit auf Biotechnologie und das „Potenzial neuartiger genomischer Verfahren“ zu setzen, dann ist bei den konkret folgenden Maßnahmen dabei darauf Bedacht zu nehmen, dass damit nicht die klassische „grüne Gentechnik“ erfasst ist. Gerade der Anbau von GMO ist ein Bereich, in dem die regionalen Verhältnisse - also vor allem die Kleinteiligkeit der Landwirtschaft - berücksichtigt werden müssen und ein Handeln der Union auch weiterhin nicht erforderlich ist, weil die verfolgten Ziele ausreichend auf der Ebene der Mitgliedstaaten verwirklicht werden können.
5. Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten des Oö. Landtags bekennt sich zur Bedeutung der ökologischen Landwirtschaft, die einen entscheidenden Beitrag zum guten Ruf der österreichischen Lebensmittel geleistet hat und nach wie vor leistet. Rund 25 % der österreichischen Landwirtschaft werden biologisch betrieben; die dabei erzeugten Produkte entsprechen einem Bio-Anteil im Handel von 8 %. Gerade wegen dieser großen Bedeutung ist es wichtig, dass die künftigen Maßnahmen auf Unionsebene nicht die Zukunft der österreichischen Bio-Landwirtschaft gefährden. Das von der Kommission formulierte Ziel, dass

bis zum Jahr 2030 EU-weit mindestens 25 % der landwirtschaftlichen Flächen ökologisch bewirtschaftet werden müssen, kann nur dann begrüßt werden, wenn auch der Markt zum Verkauf der ökologisch erzeugten Lebensmittel entsprechend wächst. Das neu entstehende Angebot an ökologischen Waren aus einer erzwungenen unionsweiten Steigerung der Bio-Landwirtschaft (vor allem in Mitgliedstaaten, die einen geringeren Bio-Anteil als Österreich aufweisen) würde die vorhandene Nachfrage bei weitem übersteigen und damit zwingend zu einer Überproduktion führen. Ein Preisverfall für ökologisch erzeugte Lebensmittel und damit existenzbedrohende Einkommensverluste für die österreichischen Bio-Bauern wären die Folge und dem Bauernsterben wäre gerade in jenem Bereich Vorschub geleistet, den die Kommission durch die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ eigentlich fördern wollte. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip besagt, dass Maßnahmen der Union für die Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sein müssen und nicht über das erforderliche Maß hinausgehen dürfen. Ohne Kopplung von Angebot und Nachfrage im Bio-Bereich erweist sich eine Zielvorgabe wie in der vorliegenden Strategie, ohne Rücksichtnahme auf nationale und regionale Verhältnisse, bei näherer Analyse als eine ernste Gefahr für Österreichs Bio-Bauern und somit als wohl nicht geeignet, das angestrebte Ziel des Vorantreibens des ökologischen Landbaus tatsächlich zu erreichen.

6. Im Abschnitt über Ernährungssicherheit wird zutreffend darauf hingewiesen, dass ein nachhaltiges Lebensmittelsystem gerade in Krisenzeiten die Versorgung der Bevölkerung gewährleisten können muss. Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten weist in diesem Zusammenhang aus Gründen der Kohärenz unionaler Rechtsetzung auf das Spannungsverhältnis dieser Forderung mit der Vorgabe der ebenfalls vor kurzem veröffentlichten EU-Biodiversitätsstrategie¹ hin, wonach künftig 30 % der Landfläche der EU geschützt und 10 % der Landfläche der EU streng geschützt - und damit faktisch aus der land- und forstwirtschaftlichen Produktion genommen - werden sollen. Die Eignung dieser Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der nachhaltigen Ernährungssicherheit und europäischen Eigenversorgung ist im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips daher zumindest zu hinterfragen.
7. Im selben Abschnitt kündigt die Kommission zur Bewältigung künftiger Krisen die Einrichtung eines Krisenreaktionsmechanismus für Landwirtschaft, Fischerei, Lebensmittelsicherheit, Arbeitskräfte, Gesundheit und Verkehr an, in den die Mitgliedstaaten eingebunden werden sollen. Dazu ist festzuhalten, dass Art. 196 AEUV iVm. Art. 6 AEUV lediglich eine Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeit der Europäischen Union im Bereich des Katastrophenschutzes vorsieht. Gemäß dieser primärrechtlichen Vorgabe setzt sich der europäische Katastrophenschutz in erster Linie aus der Katastrophenschutzzusammenarbeit der Mitgliedstaaten, welche vorrangig zuständig sind, zusammen; der Union kommt in diesem Bereich lediglich eine beschränkte Mitzuständigkeit zu. Unionsrechtliche Maßnahmen zur Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. Mehr Raum für die Natur in unserem Leben“, COM(2020) 380 final vom 20. Mai 2020.

im Katastrophenschutz werden von Art. 196 AEUV ausdrücklich untersagt. Da gemäß dieser primärrechtlichen Vorgabe somit die Mitgliedstaaten die Träger des europäischen Katastrophenschutzes sind und sich die EU auf Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung zu beschränken hat, würde eine Realisierung dieser Ankündigung das geltende Kompetenzverhältnis ins Gegenteil verkehren. Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten unterstützt angesichts der Erfahrungen der COVID-19-Krise eine europäische Koordinierung im Krisenfall, jedoch nur unter Einhaltung der geltenden Primärrechtslage.

8. Die von der Kommission zugunsten einer besseren Information der Verbraucherinnen und Verbraucher vorgeschlagene harmonisierte Nährwertkennzeichnung und die geplante Ausweitung der obligatorischen Ursprungs- oder Herkunftsangaben auf bestimmte Erzeugnisse ist auf Grund der hohen Qualität und des guten Rufs österreichischer Lebensmittel zu begrüßen. Bei der konkreten Durchführung der Maßnahmen wird jedoch darauf Bedacht zu nehmen sein, dass mit Augenmaß vorgegangen wird und sich die Unionsregelung nur auf solche Bereiche bezieht, die wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Insbesondere soll vermieden werden, dass regionale Klein- und Kleinstproduzenten von Lebensmitteln - auch und vor allem im landwirtschaftlichen Bereich - mit überbordenden bürokratischen Hürden konfrontiert werden.
9. Wenn die Kommission im Abschnitt *„Förderung eines nachhaltigen Lebensmittelverzehr und Erleichterung der Umstellung auf eine gesunde und nachhaltige Ernährung“* von steuerlichen Anreizen *„als Motivation für die Verbraucher, sich für eine nachhaltige und gesunde Ernährung zu entscheiden“* spricht und dabei ankündigt, dass in *„den Steuersystemen in der EU [...] auch darauf abgezielt werden [sollte], über den Preis der verschiedenen Lebensmittel die tatsächlichen Kosten in puncto Nutzung begrenzter natürlicher Ressourcen, Umweltverschmutzung, Treibhausgasemissionen und anderer externer Umwelteffekte zum Vorschein zu bringen“*, dann ist dies unzweifelhaft das Vorhaben, durch Steuern den Lebensmittelverzehr zu beeinflussen, um nichtwirtschaftliche Lenkungsziele zu verwirklichen. Der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten spricht sich ausdrücklich für eine gesunde und nachhaltige Ernährung aus, erinnert aber daran, dass eine Kompetenz der EU zur Harmonisierung bestimmter Steuern gemäß Art. 113 AEUV nur existiert, *„soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist“*. Neben dieser Kompetenzschranke gilt auch im Bereich der Steuerharmonisierung das Subsidiaritätsprinzip, welches auf Grund der möglichen Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die regionale Landwirtschaft - etwa eine Verteuerungswirkung von heimischem Fleisch und damit verbundene Existenzprobleme von Bäuerinnen und Bauern - hier besonders zu beachten ist.
10. Die Kommission kündigt an, ihr Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen in ein „Datennetz für die Nachhaltigkeit landwirtschaftlicher Betriebe“ umzuwandeln, um die Erreichung der Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, der Biodiversitätsstrategie und

anderer Nachhaltigkeitsindikatoren durch die landwirtschaftlichen Betriebe Europas zu überwachen. Bei der Durchführung dieser Maßnahme ist nach Ansicht des Ausschusses für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten streng darauf zu achten, dabei keine überzogenen bürokratischen Anforderungen einzuführen. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, erschweren Verwaltungshürden die Arbeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und tragen damit indirekt zu einem Fortschreiten des Bauernsterbens bei. Im Sinn der Zukunft der österreichischen Landwirtschaft muss daher gesichert sein, dass die kommenden Verwaltungsmaßnahmen im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele in der Landwirtschaft unbedingt erforderlich ist.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten des Oö. Landtags die Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ grundsätzlich unterstützt. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass einige der angekündigten Maßnahmen den mitgliedstaatlichen Regelungs- und Handlungsspielraum unnötig einschränken, was bei ungenügender Berücksichtigung der regionalen Verhältnisse eine Bedrohung für die österreichische Landwirtschaft darstellen könnte.

Aus Gründen der Kompetenzverteilung zwischen EU und den Mitgliedstaaten sowie auf Grund der Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit empfiehlt daher der Ausschuss, dass bei künftigen Maßnahmen unter anderem auf folgende Punkte zu achten sein wird:

- Die möglichen Auswirkungen prozentmäßiger Zielvorgaben betreffend Pestizide, Düngemittel und Antibiotika bis 2030 müssen berücksichtigt werden.
- Die klassische „grüne Gentechnik“ wird weiter abgelehnt.
- Die Festlegung eines EU-weiten Mindestanteils von 25 % ökologischer Landwirtschaft bis 2030 ist nur bei einer Kopplung von Angebot und Nachfrage im Bio-Bereich möglich.
- Das Ziel der Ernährungssicherheit wird durch umfangreiche Flächenstilllegungen gefährdet.
- Die mitgliedstaatlichen Kompetenzen im Bereich des Katastrophenschutzes müssen beachtet werden.
- Das Vorschreiben von Nährwertkennzeichnungen und Ursprungs- oder Herkunftsangaben muss mit Augenmaß erfolgen.
- Das Vorhaben, durch Steuern den Lebensmittelverzehr zu beeinflussen, darf die mitgliedstaatlichen Kompetenzen im Bereich des Steuerwesens nicht beeinträchtigen.
- Die EU soll keine überzogenen bürokratischen Anforderungen für landwirtschaftliche Betriebe einführen.