

037442/EU XXIII.GP
Eingelangt am 23/05/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.5.2008
KOM(2008) 307 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

über den Flachs- und Hanfsektor

{SEK(2008) 1905}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über den Flachs- und Hanfsektor

1. EINFÜHRUNG

Gemäß Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1673/2000 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Faserflachs und -hanf legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vor, dem gegebenenfalls Vorschläge beigefügt sind. In dem Bericht „werden die Auswirkungen der Verarbeitungsbeihilfe auf die Erzeuger, die Verarbeitungsindustrie und den Textilfasermarkt beurteilt. Darin wird auch die Möglichkeit geprüft, die Verarbeitungsbeihilfe für kurze Flachsfasern und Hanffasern und die ergänzende Beihilfe über das Wirtschaftsjahr 2007/2008 hinaus zu verlängern, sowie die Möglichkeit, diese Beihilferegelung in den mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 festgelegten allgemeinen Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zur Unterstützung der Betriebsinhaber aufzunehmen“.

Die Kommission hat bei der Erstellung des vorliegenden Berichts eine externe Studie zur Bewertung des Flachs- und Hanfsektors¹ berücksichtigt, der 2007 aktualisierte statistische Daten zugrunde liegen. Die im Text angegebenen Zahlen sind der Arbeitsunterlage der Dienststellen der Kommission zu diesem Bericht entnommen.

Der Flachs- und Hanfsektor in der EU

2006 wurde **Flachs** in EU-27 auf einer Fläche von 105 025 ha angebaut, die 20 % der weltweiten Anbaufläche für Flachs ausmacht. Flachs wird aus klimatischen Gründen in den gemäßigten Küstenregionen Nordfrankreichs (72 %), Belgiens (15 %) und der Niederlande (4 %) und in geringerem Umfang in Polen (2,6 %), in der Tschechischen Republik (2,5 %) und den Baltischen Staaten (2,4 %) erzeugt.

Erzeugung: Flachs wird im Allgemeinen von landwirtschaftlichen Betrieben angebaut, die in der Erzeugung der wichtigen landwirtschaftlichen Kulturpflanzen tätig sind; der Anbau ist arbeits- und kapitalintensiver als der von Getreide und bedarf eines Fruchtwechsels von fünf bis sieben Jahren. Hinzu kommt, dass der Röstprozess auf dem Feld, bei dem die Fasern nach der Ernte von den übrigen Pflanzenteilen getrennt werden, ein beträchtliches Risiko für die Erzeugung mit sich bringt. Außerdem sind die beim Flachs angewandten landwirtschaftlichen Verfahren sehr viel komplizierter als bei Getreide.

Verarbeitung: In EU-27 verarbeiten (schwingen) rund 140 Verarbeitungsbetriebe (2006) 635 589 t Flachsstroh zu langen Fasern (112 914 t) und zu kurzen Fasern (61 775 t). Dies entspricht 53 % der Welterzeugung von Flachsfasern.

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lin/index_fr.htm.

Verwendung: Lange Flachsfasern werden in der Textilindustrie verwendet. Rund 80 % der EU-Erzeugung wird ausgeführt, hauptsächlich nach China. Kurze Flachsfasern finden für Verbundwerkstoffe, Textilien und Papier Verwendung (neue Absatzmärkte befinden sich aufgrund neuartigen Bedarfs in der Entwicklung). Weitere Einkünfte werden mit dem Verkauf von Leinsaat und Flachsschäben erzielt.

Die Anbaufläche für **Faserhanf** belief sich 2006 in EU-27 auf 14 577 ha und machte damit zirka 9 % der weltweiten Hanfanbaufläche aus. Haupterzeugerländer sind Frankreich (55 %), das Vereinigte Königreich (11 %), Rumänien (10 %), Deutschland (8 %), die Tschechische Republik (7 %) und Polen (5 %).

Erzeugung und Verarbeitung: Hanf wird von größeren landwirtschaftlichen Betrieben angebaut, die in der Nähe einiger weniger größerer Verarbeitungsbetriebe liegen. Der Anbau erfordert keine besonderen landwirtschaftlichen oder klimatischen Bedingungen. 2006 wurden 86 685 t Hanfstroh zu etwa 22 863 t Hanffasern verarbeitet.

Verwendung: Hanffasern kommen überwiegend in der Spezialpapierindustrie (75 %) zum Einsatz; zusätzliche Verwendungszwecke sind Verbundwerkstoffe und Isoliermaterial („neuartiger“ Bedarf). Der Verkauf von Nebenprodukten (Schäben für den Pferdesektor) bietet zusätzliche Einkommensmöglichkeiten.

Die EU ist Teil des Weltmarktes. Sowohl Hanf- als auch Flachsfasern sind von Einfuhrzöllen befreit, und es werden keine Ausfuhrerstattungen gezahlt. Für Hanf gelten besondere Einfuhrbestimmungen, die unter anderem sicherstellen sollen, dass bestimmte *Tetrahydrocannabinol*-Werte (THC-Werte) eingehalten werden.

2. ENTWICKLUNGEN IM FLACHS- UND HANFSEKTOR

2.1. Hintergrund

Die Beihilferegulierung für Verarbeitungsunternehmen von Flachs und Hanf ist zwei Mal verlängert worden, um die Überprüfung der Regelung mit der für 2008 vorgesehenen Generalüberprüfung der GAP², dem so genannten „Gesundheitscheck“, verbinden zu können. Bereits im Jahr 2000 hatte der Rat beschlossen, die Beihilfe für kurze Flachs- und Hanffasern (nach einer Übergangsfrist) ab dem Wirtschaftsjahr 2006/07 einzustellen. Bei beiden Verlängerungen wurde die Entscheidung, die Förderung auf lange Flachsfasern zu beschränken, bestätigt.

Die zugelassenen Erstverarbeitern gewährte Beihilfe wird auf der Grundlage der Fasermenge errechnet, die innerhalb von 22 Monaten aus Stroh, das Gegenstand eines Verkaufs-/Kaufvertrags ist, effektiv gewonnen wird. Die Beihilfe beträgt:

- für lange Flachsfasern:
 - 160 EUR je Tonne in den Wirtschaftsjahren von 2002/03 bis 2008/09,
 - 200 EUR je Tonne ab dem Wirtschaftsjahr 2009/10;

² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“, KOM(2007) 722 vom 20. November 2007.

- für kurze Flachs- und Hanffasern (mit einem Gehalt an Unreinheiten und Schäben von maximal 7,5 %):
 - 90 EUR je Tonne in den Wirtschaftsjahren von 2001/02 bis 2008/09.

Die Mitgliedstaaten können auch für kurze Flachsfasern mit einem Gehalt an Unreinheiten und Schäben von 7,5 % bis 15 % und für Hanffasern mit einem Gehalt an Unreinheiten und Schäben von 7,5 % bis 25 % Beihilfen zahlen.

Die Verarbeitungsbeihilfe ist auf eine Garantiehöchstmenge je Wirtschaftsjahr von 80 878 t für lange Flachsfasern und 147 265 t für kurze Flachs- und Hanffasern begrenzt. Diese Mengen werden als einzelstaatliche Garantiemengen auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt. Quotenübertragungen zwischen langen und kurzen Flachsfasern sind zulässig, sofern ein Äquivalenzkoeffizient angewandt wird, der Haushaltsneutralität gewährleistet.

Zur Unterstützung der traditionellen Erzeugung von langen Flachsfasern in bestimmten Gebieten der Niederlande, Belgiens und Frankreichs wird an zugelassene Erstverarbeiter bis 2008/09 eine ergänzende Übergangsbeihilfe gezahlt.

Gegenwärtig stehen für EU-27 Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 21 Mio. EUR für Verarbeitungsbeihilfen zur Verfügung. Die Regelung bewirkte eine stabile Haushaltsentwicklung und die Abkehr von dem in den 90er Jahren beobachteten spekulativen Verhalten, doch sind ihre Verwaltungs- und Kontrollanforderungen recht kompliziert³ und könnten vereinfacht werden.

Außerdem wurde die frühere Unterstützung für Erzeuger von Flachs und Hanf teilweise entkoppelt und in die Betriebsprämienregelung eingebunden. Eine gekoppelte Beihilfe wird Landwirten für Basissaatgut oder zertifiziertes Saatgut von Flachs oder Hanf⁴ gewährt.

2.2. Flachs: Verarbeitungsindustrie und Markttrends

Bei der Erzeugung von Flachsstroh in der EU ist über einen langen Zeitraum eine Zunahme zu beobachten (Abbildungen 1 bis 9). In EU-27 gibt es insgesamt noch zirka 140 Verarbeitungsbetriebe. Die meisten dieser Betriebe sind bei einem geschätzten Gesamtumsatz aus der Verarbeitung von **langen Flachsfasern** von rund 235 Mio. EUR und aus der Verarbeitung von kurzen Flachsfasern von rund 32 Mio. EUR (2005) nach wie vor klein, eine Ausnahme bilden einige französische Unternehmen. Die meisten Verarbeiter, von denen einige genossenschaftlich organisiert sind, haben starke Bindungen zur lokalen Wirtschaft; sie sind tendenziell hoch spezialisiert und in einigen Fällen auch in vorgelagerten (Saatguterzeugung, Beteiligung an Flachserzeugung) oder nachgelagerten Wirtschaftszweigen (zweite Verarbeitungsstufe) tätig.

³ Siehe Abbildung 10 in der Arbeitsunterlage: „Assessment of the administrative cost of processing aid for flax and hemp fibres“ (Bewertung der Verwaltungskosten der Beihilfe für die Verarbeitung von Flachs- und Hanffasern).

⁴ 28,38 EUR/100 kg für Saatgut für Faserflachs, 22,46 EUR/100 kg für Leinsaat und 20,53 EUR/100 kg für Saatgut für Hanf.

Die Weiterverarbeitung von Flachsfasern erfolgt zumeist außerhalb der EU. 2006 wurden über 80 % der in Europa erzeugten langen Flachsfasern, die hauptsächlich in der Textilindustrie Verwendung finden, exportiert, 82 % davon nach China. Auch knapp 40 % der kurzen Flachsfasern werden ausgeführt, 91 % davon nach China. Als weltweit größter Erzeuger von Flachsfasern sieht sich die EU einer großen Nachfrage aus China gegenüber, die auf das starke und rasante Wachstum der chinesischen Spinnereiindustrie zurückzuführen ist. Zwischen 1999 und 2006 haben sich die Ausfuhren nach China nahezu verdreifacht.

Trotz der großen Exportnachfrage sank der Preis für lange Flachsfasern von 2 340 EUR/t im Wirtschaftsjahr 2000/2001 auf 1 511 EUR/t im Wirtschaftsjahr 2006/07. Diese Entwicklung ist überwiegend auf die starke Wertsteigerung des Euro gegenüber dem US-Dollar zurückzuführen: Ausgedrückt in Dollar gingen die Preise zwischen 2001 und 2006 nur um 10 % zurück.

Kurze Flachsfasern fallen nahezu ausnahmslos als Nebenprodukt bei der Erzeugung von langen Flachsfasern an. Deshalb gibt es in der EU nur wenige Betriebe, die in der Erstverarbeitung von Flachs zu „technischen Fasern“ tätig sind. Dennoch bieten die Zweitverarbeitung von kurzen Flachsfasern und der Handel mit Nebenprodukten eine bedeutende Zahl von Arbeitsplätzen.

2005 wurden für technische Anwendungen 38 % der erzeugten kurzen Flachsfasern eingesetzt (1999 waren es erst 9 %). Die Verwendung von kurzen Flachsfasern für Textilien (30 %) nimmt vor allem in China zu. Der auf die Papierindustrie entfallende Anteil ging von 45 % auf 32 % zurück, wobei mengenmäßig nur ein geringfügiger Rückgang festzustellen ist. Obwohl Holz- und andere Naturfasern in Konkurrenz zu kurzen Flachsfasern um die Marktanteile in diesem Segment stehen, blieb die Papierindustrie ein attraktiver Absatzmarkt, da sie große Mengen abnehmen kann und keine hohen Anforderungen an die Qualität stellt.

Neue technische Anwendungen für kurze Flachsfasern haben sowohl mengenmäßig als auch in Bezug auf den Anteil an kurzen Flachsfasern an Bedeutung gewonnen. Der am weitesten fortgeschrittene neue Markt ist mit 18 300 t (27 % der Gesamterzeugung an kurzen Flachsfasern) der Bereich der Herstellung von Verbundwerkstoffen für die Kraftfahrzeugindustrie. Allerdings ist diese Absatzmöglichkeit abhängig von den Preisen von Substituten und von der Fähigkeit, die Fasern regelmäßig liefern zu können.

Die Preise für kurze Flachsfasern, die in der Regel als Nebenprodukt bei der Erzeugung von langen Flachsfasern anfallen, sind starken Schwankungen unterworfen und reichen von 300 EUR/t für die Spezialpapierindustrie über 350-650 EUR/t für Textilfasern bis 500-600 EUR/t für Verbundwerkstoffe (2005).

2.3. Hanf: Verarbeitungsindustrie und Markttrends

Aus der gemeinsamen Arbeitsunterlage geht hervor, dass sich die Anbaufläche für Hanf auf weniger als 15 000 ha verkleinert hat, während die Stroherzeugung relativ stabil geblieben ist. Die größten Kapazitäten für den Aufschluss von Hanfstroh (Schwingen) finden sich an rund zehn Standorten in Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland, Polen (Holz- und Flachsfasern für Isoliermaterial) und in der Tschechischen Republik (Fasern für die Papierindustrie). 2006 verarbeiteten diese Betriebe 86 685 t Hanfstroh zu 22 865 t Fasern, davon wurden ungefähr 75 % in der Papierindustrie verwendet. Dieses ist ein traditioneller und reifer Markt, der auf lange Sicht recht stabil bleiben dürfte.

Verbundwerkstoffe (20 %) und Isoliermaterial (5 %) sind wachsende Absatzmärkte. Hanffasern haben gegenüber Glasfasern qualitative Vorteile; allerdings ist die Erzeugung nicht groß und beständig genug, um in diesem Sektor bedeutende Anteile erobern zu können. Für Hanfschäben wurden zwar mit Kosmetika und omega-fettsäurereichem Öl und für die ganze Pflanze mit Beton und Biomasse weitere neue Einsatzbereiche erschlossen, doch haben diese Projekte noch keine große Bedeutung, sind vielfach nicht wettbewerbsfähig und zurzeit immer noch abhängig von öffentlicher Unterstützung.

Die Preise für Fasern für die Spezialpapierindustrie (2006/07 durchschnittlich 360 EUR/t) unterscheiden sich deutlich von denen für technische Anwendungen (500 EUR/t für Vliesstoff und 600 EUR/t für Verbundwerkstoffe). Auf lange Sicht könnten die um das Drei- bis Vierfache billigeren Holzfasern eine ernst zu nehmende Konkurrenz auf dem Markt für Spezialpapier werden.

2.4. Ökologische Auswirkungen des Flachs- und Hanfsektors

In der Bewertungsstudie wird in Bezug auf die ökologischen Auswirkungen der Flachs- und Hanfkulturen betont, dass beim Anbau von Flachs und Hanf deutlich weniger Kunstdünger und Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden als bei alternativen Kulturpflanzen. Zudem wirken sich Flachs- und Hanfkulturen positiv auf die Vielfalt in Agrarökosystemen und Landschaften aus. Flachs und in geringerem Maße auch Hanf wird auf einigen der am intensivsten bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen der EU angebaut, wo der gegenwärtige Trend eine Vereinfachung der Fruchtfolge begünstigt (und eine Intensivierung des Chemikalieneinsatzes, wenn Flachs und Hanf durch Getreide ersetzt werden). Vor diesem Hintergrund bedeutet der Anbau von Faserpflanzen eine für die Bodenqualität, die biologische Vielfalt und die Landschaften vorteilhafte „ökologische Erholungspause“.

3. BEWERTUNG DER VERARBEITUNGSBEIHILFE

3.1. Auswirkungen der Verarbeitungsbeihilfe für lange Flachsfasern

3.1.1. Auswirkungen auf die Erzeuger

Die Verarbeiter müssen eine stetige Lieferung von Flachsstroh sicherstellen und deshalb einen Preis anbieten, der eine im Vergleich zu alternativen Kulturpflanzen wettbewerbsfähige Bruttomarge ermöglicht. Obwohl die Margen bei der Flachserzeugung im Allgemeinen gut sind, hat sich die relative Wettbewerbsfähigkeit durch den jüngsten Anstieg der Getreidepreise verschlechtert. 2007 überstiegen die Getreide-Bruttomargen die Margen im Flachsanbau, und die Verarbeiter konnten die Differenz zumeist nicht durch höhere Strohpreise kompensieren. Zudem könnten sich Landwirte insbesondere in den traditionellen Anbaugebieten selbst bei Bruttomargen, die genauso groß sind wie die bei Getreide, aufgrund des arbeitsintensiveren und komplizierteren Anbaus, des Investitionsbedarfs und der größeren wetterbedingten Risiken des Flachsbaus veranlasst sehen, die Erzeugung von Flachs aufzugeben und ihr Produktionssystem zu vereinfachen.

3.1.2. Auswirkungen der ergänzenden Übergangsbeihilfe für traditionelle Anbaugebiete

Die ergänzende Übergangsbeihilfe, die den Verarbeitern von langen Flachsfasern für Flachs gezahlt wird, der in bestimmten Gebieten der Niederlande, Belgiens und Frankreichs angebaut wird, wurde eingeführt, um der besonderen Bedeutung des traditionellen Flachsbaus in diesen Gebieten Rechnung zu tragen, und basierte auf der im Rahmen der vorherigen Regelung bis zum Jahr 2000 in diesen Regionen gewährten höheren Unterstützung. Ursprünglich sollte die ergänzende Übergangsbeihilfe 2005/06 auslaufen; sie wurde jedoch verlängert, um die graduelle Anpassung der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen an die neuen Marktbedingungen zu ermöglichen.

Die Schlussfolgerung in der Bewertungsstudie lautet, dass die *ergänzende Beihilfe in Höhe von 120 EUR/ha* in den traditionellen Erzeugungsregionen in den Niederlanden und in Belgien geholfen hat, die Erzeugung dort aufrecht zu erhalten. Die Abschaffung dieser ergänzenden Beihilfe würde der Bewertungsstudie zufolge eine sehr deutliche Verkleinerung der Anbauflächen beziehungsweise die völlige Aufgabe des Flachsbaus in diesen Regionen nach sich ziehen. Andererseits ist die *ergänzende Beihilfe in Höhe von 50 EUR/ha* für bestimmte Gebiete in Frankreich und Belgien laut Studie nur begrenzt wirksam. Die Abschaffung dieser ergänzenden Beihilfe (unter Beibehaltung der eigentlichen Beihilfe) würde den Fortbestand der Flachserzeugung nicht gefährden.

3.1.3. Auswirkungen auf die Verarbeiter und die Beschäftigung

Die Flachs verarbeitende Industrie ist zunehmend von der Nachfrage aus China abhängig. Obwohl die (hauptsächlich aufgrund der Wertsteigerung des Euro gegenüber dem US-Dollar) sinkenden Preise für Flachsfasern teilweise durch einen mengenmäßigen Zuwachs ausgeglichen wurden, steht der Markt unter erheblichem Druck, was unter anderem auf die kleiner werdenden Margen in der chinesischen Textilindustrie zurückzuführen ist.

In der Bewertungsstudie wird auf der Grundlage von Daten, die die verarbeitende Industrie selbst geliefert hat, geschätzt, dass die Beihilfe in den Jahren 2002 bis 2005 bei einer Mehrheit (größerer) französischer und belgischer Verarbeiter rund 35 % der Bruttomargen ausmachte und bei Wegfall der Beihilfe Umstrukturierungs- und Umorganisationsmaßnahmen durchgeführt werden müssten. Bei einer bedeutenden Zahl kleinerer Betriebe hingegen übersteigt die Beihilfe die Bruttomargen. Obwohl die Verfasser der Studie zu der Einschätzung gelangen, dass die Abschaffung der Beihilfe bei rund der Hälfte dieser Verarbeiter die Einstellung des Betriebs nach sich ziehen könnte, halten sie es für möglich, einen Großteil dieser Kapazitäten durch Umstrukturierungen zu konsolidieren.

Auf lokaler Ebene könnte diese Entwicklung ernst zu nehmende Folgen für die Beschäftigung haben. Die Beihilferegelung hat dazu beigetragen, den Umfang der Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung in den traditionellen Erzeugungsgebieten (Nordfrankreich, Belgien und den Niederlanden) aufrecht zu erhalten und die Entstehung neuer Industrien in einigen anderen Regionen, unter anderem in neuen Mitgliedstaaten (Polen und der Tschechischen Republik), zu ermöglichen. Dem Bewertungsbericht zufolge könnten von einer Beschäftigtenzahl von (geschätzt) insgesamt über 4 050 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ohne die spezifische Beihilfe der Gemeinschaft für Faserpflanzen kurzfristig rund 2 000 VZÄ verloren gehen, vor allem da sich diese Arbeitsplätze in der Regel in ländlichen Gebieten befinden, in denen die Landwirtschaft und die verarbeitende Industrie die wichtigsten Arbeitgeber sind.

Die Verarbeitungsbeihilfe für Erstverarbeiter hat keine nennenswerten Auswirkungen auf die Rentabilität der nachgelagerten Wirtschaftszweige in Europa (Spinnereien, Bekleidungsindustrie usw.), die im zurückliegenden Jahrzehnt nach Südostasien verlagert wurden.

Tabelle: Beschäftigung im Flachs- und Hanfsektor, geschätzt (VZÄ)

	Flachs und Hanf
Landwirtschaft	850
Erstverarbeitung	2 000
Externe Vorleistungen bei der Erstverarbeitung	200
Zweitverarbeitung	> 1 000
INSGESAMT	> 4 050

Quelle: AND International

3.2. Die Auswirkungen der Beihilfe für kurze Flachsfasern

Die speziell für die Erzeugung von **kurzen Flachsfasern** bestimmten Flächen fallen kaum ins Gewicht. Da wichtige Erzeugermitgliedstaaten (Frankreich und Belgien) außerdem einen beträchtlichen Anteil der beihilfefähigen Menge für kurze Flachsfasern der beihilfefähigen Menge für lange Flachsfasern zugeschlagen haben, ist es erforderlich, die Auswirkungen der Beihilfe für kurze Flachsfasern zusammen mit der Beihilfe für lange Flachsfasern zu untersuchen. Es gibt nur wenige spezialisierte Erstverarbeiter von kurzen Flachsfasern, so dass ein Wegfall der Beihilfe direkt nur einige kleine spezialisierte Verarbeitungseinheiten betreffen würde.

Seit 1999 hat es nur eine geringfügige Zunahme bei der Verwendung von kurzen Flachsfasern gegeben. Neben dem traditionellen Absatzmarkt, der Spezialpapierindustrie, ist lediglich beim Einsatz für Verbundwerkstoffe in der Kraftfahrzeugindustrie ein deutliches Wachstum zu verzeichnen.

Ein Vergleich der Bruttomargen bei der **Hanferzeugung** mit denen alternativer Kulturpflanzen zeigt, dass die Margen ohne die Beihilfe für kurze Fasern niedriger wären, vor allem, wenn die im Vergleich zum Anbau alternativer Kulturpflanzen sehr viel arbeitsintensivere Erzeugung von Hanf in die Betrachtung einbezogen wird. Dies könnte in gewissem Umfang eine Verkleinerung der Anbaufläche für Hanf nach sich ziehen.

Der wichtigste Markt für Hanffasern, die Spezialpapierindustrie, gilt jedoch als stabil. In dieser Branche wurde die Reduzierung der Beihilfe im Jahr 2001 durch eine Erhöhung des Preises für Fasern ausgeglichen. Obwohl abzuwarten bleibt, ob bei einer Abschaffung der Beihilfe mit einer ähnlichen Steigerung gerechnet werden kann, haben die Hanfverarbeiter, deren Absatzschwerpunkt die Papierindustrie ist, auch ohne die Verarbeitungsbeihilfe durchaus eine wirtschaftliche Perspektive. Trotzdem könnte ihr Fortbestand durch den Wegfall der Beihilfe in Anbetracht der schwachen finanziellen Situation einiger Verarbeiter gefährdet sein.

Die wenigen Verarbeiter, die ausschließlich in der Verwendung von Fasern für neue industrielle Anwendungen tätig sind, könnten ihr Entwicklungspotenzial und ihren Fortbestand ohne die Beihilfe bedroht sehen. Aus der Bewertungsstudie geht hervor, dass die öffentliche Förderung nach wie vor einen großen Teil ihrer Gewinne ausmacht.

4. AUSBLICK

Bei der Reform 2003 wurde die Verlagerung der Stützung vom Erzeugnis auf den Erzeuger mit der Einführung einer entkoppelten Betriebsprämienregelung fortgesetzt. Ziel war es, Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung zu fördern und gleichzeitig die Transfereffizienz von Einkommenszahlungen zu erhöhen. Beim Gesundheitscheck wird geprüft, ob eine gekoppelte Stützung trotz der grundsätzlichen Hinwendung zur vollständigen Entkopplung noch zweckdienlich ist.

Der Rat hat die **ergänzende Verarbeitungsbeihilfe** für Verarbeiter von Flachs aus traditionellen Anbaugebieten als Übergangsmaßnahme eingeführt und ihre Laufzeit begrenzt. Die Beihilfe hat einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Flachsbaus in diesen Regionen (vor allem in Belgien und den Niederlanden) geleistet, sollte jedoch ab dem Wirtschaftsjahr 2009/10 nicht mehr gezahlt werden, da sie als Übergangsmaßnahme gedacht war (um eine graduelle Anpassung des Sektors zu ermöglichen) und nur in drei Mitgliedstaaten angewandt wird.

Zweck der befristeten Verarbeitungsbeihilfe für **kurze Flachs- und Hanffasern** ist es, die Entwicklung neuer (industrieller) Erzeugnisse und potenzieller Absatzmärkte zu fördern. In Anbetracht der obigen Analyse muss die Frage gestellt werden, ob die jahrelange Unterstützung von kurzen Fasern einer solchen Entwicklung wirklich sehr förderlich war. Der Rat hat im Jahr 2000 beschlossen, die Beihilfe für kurze Fasern auslaufen zu lassen; die Regelung war um drei weitere Jahre verlängert worden, nur um ihre Überprüfung mit dem allgemeinen Gesundheitscheck verbinden zu können. Die Unterstützung von Projekten im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums oder von Forschungsprogrammen könnte eine kostenwirksamere Möglichkeit zur Förderung der Entwicklung wettbewerbsfähiger erneuerbarer Produkte sein. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklungen und Überlegungen sollte die spezifische Verarbeitungsbeihilfe ab dem Wirtschaftsjahr 2009/10 nicht mehr gezahlt werden.

Die Beibehaltung der Verarbeitungsbeihilfe für **lange Flachsfasern** könnte zum Erhalt der Beschäftigung und der Wirtschaftstätigkeit in den Erzeugungsregionen beitragen. Allerdings steht die Beibehaltung der Verarbeitungsbeihilfe in Widerspruch zu den Grundsätzen der GAP-Reform 2003. Darüber hinaus dürften anhaltend hohe Getreidepreise mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Verringerung der Erzeugung und zu Verlusten in Bezug auf den ökologischen Nutzen und die Beschäftigung führen, was ihre Wirksamkeit trotz dieser spezifischen Beihilfe fragwürdig erscheinen lässt.

Aus diesem Grund scheint die vollständige Entkoppelung und die Einbeziehung dieser Beihilfe in die Betriebsprämienregelung die beste Lösung zu sein⁵. Wie bei der vorherigen Integration der Beihilfe für Hanf- und Flachsanbauer in die Betriebsprämienregelung würden bei der Entkoppelung die Haushaltsmittel für die Verarbeitungsbeihilfe ebenfalls in diese Regelung einfließen. Dadurch ließe sich eine deutliche Vereinfachung gegenüber der relativ komplizierten derzeitigen Regelung erreichen.

Die Entkoppelung bringt den Erzeugern Flexibilität bei ihren Entscheidungen. Landwirte werden weiter produzieren, wenn die Erzeugung rentabel ist, und wenn es sich anbietet, werden sie ihre Erzeugung dem Markt anpassen beziehungsweise auf alternative Erzeugnisse umsteigen, wobei sie in diesen Fällen nach den Cross Compliance-Regelungen weiterhin verpflichtet sind, die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten. Im Großen und Ganzen wird der Erzeuger nach der Entkoppelung mindestens so gut gestellt sein wie vorher; mit großer Wahrscheinlichkeit wird sich seine Situation durch die Flexibilität der Erzeugung und die Marktorientierung sogar noch verbessern.

In Anbetracht der Bruttomargen bei alternativen Kulturpflanzen und der mit der Flachserzeugung verbundenen höheren Kosten und Risiken ist anzunehmen, dass sich die Anbaufläche für Flachs verkleinern wird. Ohne die Verarbeitungsbeihilfe würden vor allem die kleineren Verarbeiter insbesondere in den traditionellen Erzeugungsregionen in ernst zu nehmende Schwierigkeiten geraten. Aus diesem Grund scheint die graduelle Abschaffung der Verarbeitungsbeihilfe für lange Flachsfasern in Verbindung mit der Möglichkeit, Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 in Anspruch nehmen zu können, der richtige Weg zur Umstrukturierung und Modernisierung der Branche zu sein.

⁵ Siehe Folgenabschätzung des Vorschlages zum Gesundheitscheck.