

Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft

Eine Analyse und Hochrechnung für durchschnittliche Betriebe und den Sektor

Prof. Dr. Helmut Karl, Ruhr-Universität Bochum

Dr. Steffen Noleppa, HFFA Research GmbH

Projekt des Deutschen Bauernverbandes mit Unterstützung der Landwirtschaftlichen Rentenbank

- **Problemstellung**

- Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft und die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU stehen in der öffentlichen Diskussion.
- Das Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistung“ bestimmt die Diskussion.
 - Oft werden in diesem Kontext auch Umweltkosten, die der landwirtschaftliche Sektor verursachen soll, debattiert.
- Nicht gefragt wird nach Aufwendungen, die der Sektor auf sich nimmt, um Umwelt zu schützen, gesellschaftlich gewünschte Leistungen zu erbringen und damit über gesetzliche Standards hinauszugehen.

- **Zielsetzung**

- **Umfassende Analyse** der von Umweltstandards und Auflagen in der EU ausgehenden Mehrkosten für die deutsche Landwirtschaft.
- **Vergleich der Situation** in Deutschland mit der Situation in wichtigen Wettbewerbsländern außerhalb der EU.
- Erbringen eines Beitrags zur **Versachlichung** der aktuellen öffentlichen Debatte.
- Ein Vergleich der Kosten durch Standards und Auflagen mit den öffentlich diskutierten Kosten landwirtschaftlicher Tätigkeit für z.B. die Umwelt ist nicht Anspruch der Studie – weder in Deutschland noch bei Wettbewerbern.

- **Methodische Vorgehensweise: Anwendung eines dualen Ansatzes**

- Umfassende Auswertung von bereits vorliegenden Informationen und Daten aus der wissenschaftlichen und Fachliteratur (Meta-Analyse).
- Umfangreiche eigene Berechnungen und Hochrechnung der eruierten Daten:
 - Auf die Ebene des gesamten Agrarsektors Deutschlands;
 - Auf die Ebene „durchschnittlicher“ landwirtschaftlicher Betriebe:
 - Haupterwerbsbetrieb;
 - Juristische Person.
- Definition von Kosten der Standards und Auflagen:
 - Erhöhte Produktionskosten (z.B. durch veränderten Betriebsmitteleinsatz);
 - Geringere Markterlöse (z.B. als Folge von Verzicht auf Produktivität).
- **Wichtig:** Transparenz der Informationsgewinnung und Datenaggregation.

- **Methodische Vorgehensweise: Berücksichtigte Standards bzw. Auflagen**
 - Standards und Auflagen, deren Kosten sich quantifizieren lassen:
 - a) Kosten der Wasserrahmenrichtlinie;
 - b) Kosten der neuen Düngeverordnung;
 - c) Kosten zusätzlicher Pflanzenschutzgesetzgebung (EU-Verordnung 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln);
 - d) Kosten spezifischer Standards und Auflagen in der Tierhaltung;
 - e) Weitere Kosten für Bürokratie und Cross-Compliance;
 - f) Kosten des Greening;
 - g) Kosten der anstehenden Novelle der TA Luft.
 - Standards und Auflagen, deren Kosten sich zurzeit noch nicht bzw. nur eingeschränkt monetarisieren lassen.

- **Nicht quantifizierbare bzw. berücksichtigte Kosten von Standards/Auflagen**
 - Beispiele zurzeit nicht quantifizierbarer Kostentreiber:
 - Kosten einer vermehrten Grenzertragsdüngung infolge der neuen Düngeverordnung;
 - Kosten eines (potenziellen) Verbots zahlreicher Wirkstoffe bzw. Wirkstoffgruppen des chemische Pflanzenschutzes;
 - Kosten aktuell diskutierter zusätzlicher Tierwohlmaßnahmen;
 - Kosten der Anbaudiversifizierung sowie eines Verzichts auf Pflanzenschutzmittel im Rahmen des Greening.
 - Beispiele für weitere nicht berücksichtigte Aspekte:
 - Sozialstandards, z.B. Kosten der Mindestlohnregelung;
 - Nicht entlohnte Leistungen der Landwirtschaft, z.B. im Kontext der Offenhaltung der Landschaft (Zahlungsbereitschaft: mehrere Mrd. EUR).

- **Methodische Vorgehensweise: Weitere Hinweise**

- Eigene Berechnungen sind in der Tendenz eher konservativ, d.h. den Kosteneffekt nicht überschätzend:
 - Im Regelfall auf Basis (gewichteter) Durchschnittswerte;
 - Im Einzelfall Nutzung von Basiswerten, die die zusätzlichen Kosten tendenziell unterschätzen.
- Aggregation ausschließlich mit Hilfe von Daten der Officialstatistik.
- Alle folgenden Angaben beziehen sich auf ein Jahr.

- Kosten der Wasserrahmenrichtlinie

- Auswertung der vorliegenden Daten und Informationen:

- Substanzielle Analyse durch Umwelt NRW (2016) im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung der Flusseinzugsgebiete;
- Grundlegende Gewässerschutzkosten landwirtschaftlicher Betriebe (im Wesentlichen Cross-Compliance Regelungen zu Dünger und Pflanzenschutz, Eigenverbrauchstankstellen, Lagerstätten etc.);
- Betriebliche Eigenleistungen (Kooperations- und Beratungskosten);
- Ca. 134 Mio. EUR in NRW.

- Ergebnisse der Hochrechnung auf die sektorale Ebene:

- Flächenstruktur & Düngereinsatz in NRW sehr ähnlich wie in Deutschland;
- Kosten: ca. **92 EUR/ha LF** bzw. **1,54 Mrd. EUR** für den ganzen Sektor

- Kosten der neuen Düngeverordnung

- Auswertung der vorliegenden Daten und Informationen:

- Ermittelte Erfüllungskosten der Wirtschaft: 191,2 Mio. EUR;
- Zusätzlich Kosten der verlust- und emissionsarmen Ausbringung von Flüssigdünger (0,34 bis 3,36 EUR/m³): 245,2 Mio. EUR;
- Zusätzliche Pachtflächen für überschüssige N-Ausbringung: 33,6 Mio. EUR;
- N- und P-reduzierte Fütterungsstrategien: 22,5 Mio. EUR.

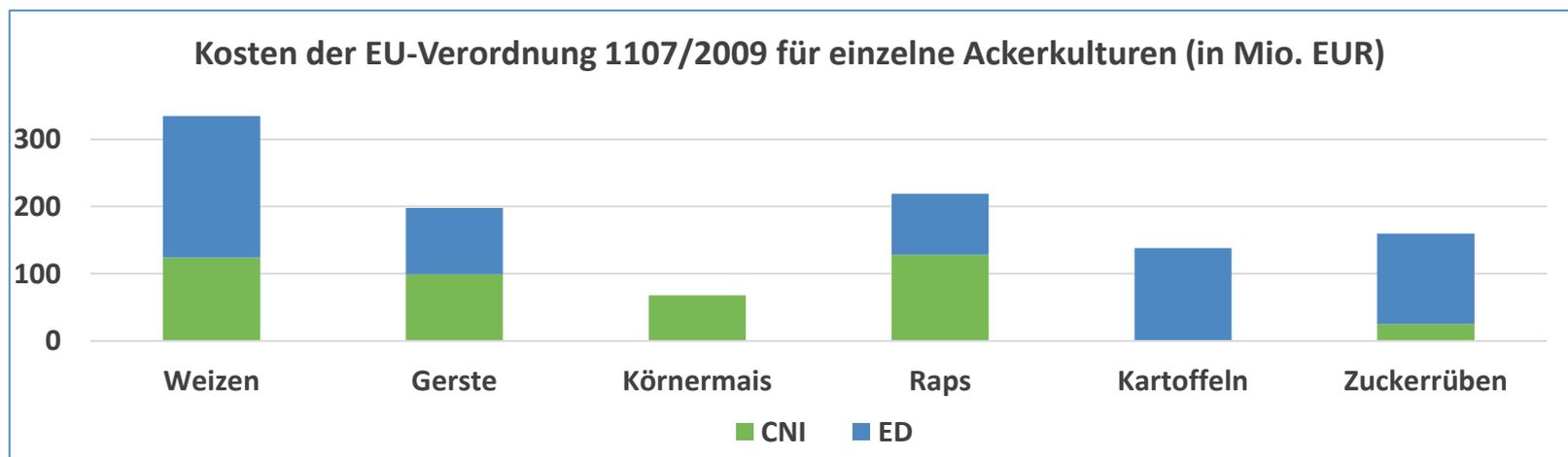
- Ergebnisse der Hochrechnung auf die sektorale Ebene:

- Kosten: ca. **0,49 Mrd. EUR** für den Sektor insgesamt.

Kulturart	Zusätzliche Kosten	Kulturart	Zusätzliche Kosten
Weizen	21,68 EUR/ha	Raps	25,30 EUR/ha
Gerste	21,68 EUR/ha	Kartoffeln	26,29 EUR/ha
Roggen/Triticale	21,68 EUR/ha	Silomais	62,50 EUR/ha
Körner-/CCM-Mais	55,75 EUR/ha	Sonstiges Grünfutter	28,30–47,60 EUR/ha

- Kosten zusätzlicher Pflanzenschutzgesetzgebung (EU-VO 1107/2009)

- Auswertung der vorliegenden Daten und Informationen:
 - Kumulativer Effekt des „cut off“-Kriteriums der Verordnung: 2,4 Mrd. EUR;
 - Das erscheint zu pessimistisch; hier „nur“ Analyse eines Totalverbots der Neonicotinoide (CNI) und von Wirkstoffen mit endokriner Wirkung (ED).
- Ergebnisse der Hochrechnung auf die sektorale Ebene:
 - Kosten: ca. **1,12 Mrd. EUR** für den Sektor insgesamt.



- Kosten spezifischer Standards und Auflagen der Tierhaltung

- Auswertung der vorliegenden Daten und Informationen:

- Berücksichtigung von 16 EU-Direktiven und Verordnungen;

- Milch: 5,61 EUR/t;

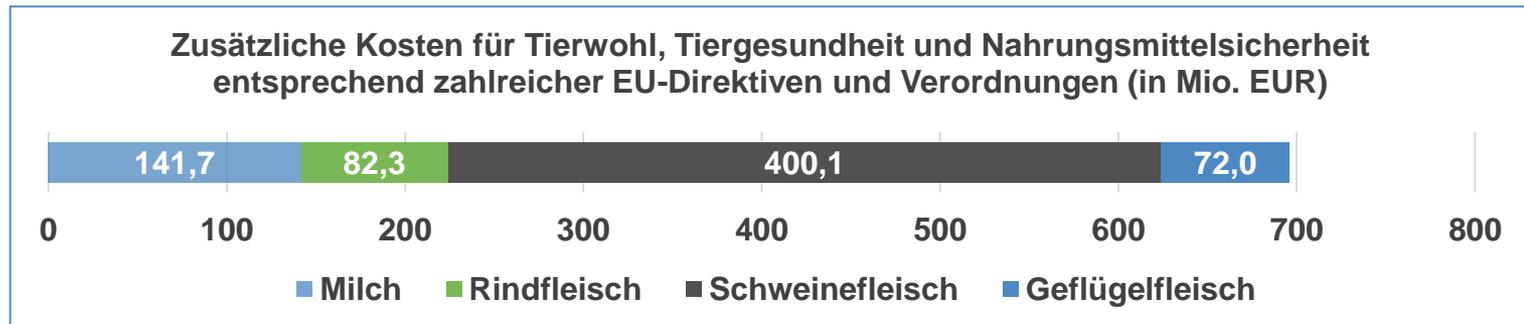
- Rindfleisch: 36,87 EUR/t SG;

- Schweinefleisch: 71,68 EUR/t SG;

- Geflügelfleisch: 47,15 EUR/t SG.

- Ergebnisse der Hochrechnung auf die sektorale Ebene:

- Kosten: ca. **0,70 Mrd. EUR** für den Sektor insgesamt.



- Weitere Kosten für Bürokratie und Cross Compliance

- Auswertung der vorliegenden Daten und Informationen:

- Zahlreiche CC- und Bürokratiekosten sind bereits weiter oben enthalten;
- Jedoch noch nicht die Kosten der Beantragung von EU-Direktzahlungen;
- Diese liegen im Durchschnitt bei ca. 14,93 EUR/ha LF;
- Darüber hinaus Kosten Nahrungsmittelsicherheit Weizen: 1,21 EUR/t.

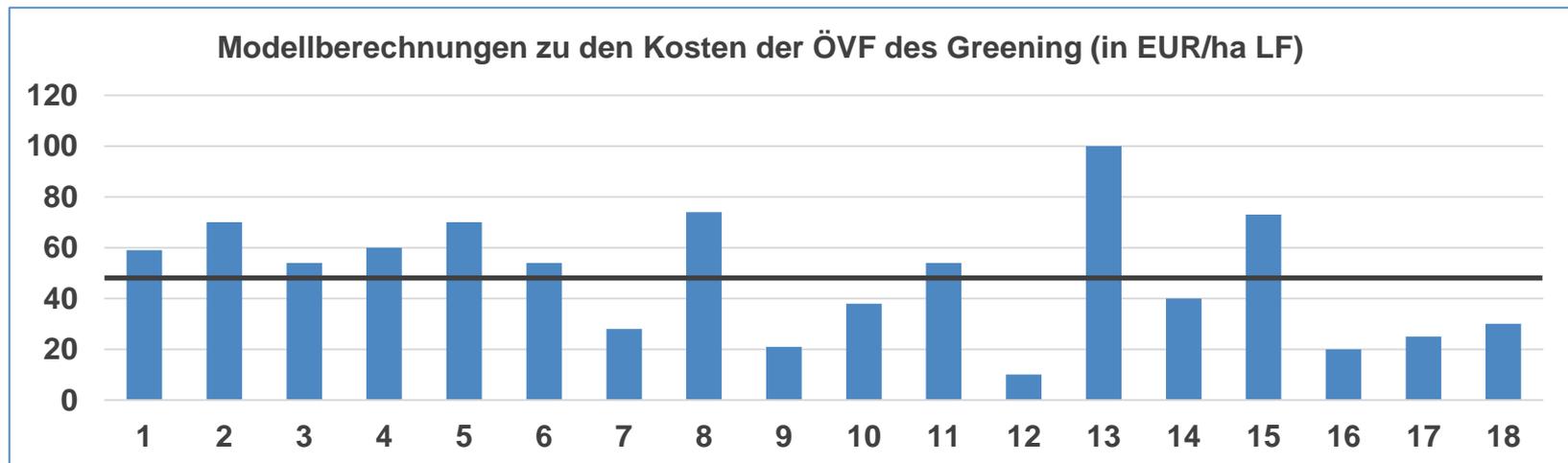
- Ergebnisse der Hochrechnung auf die sektorale Ebene:

- Beantragungskosten: etwa 250 Mio. EUR;
- Nahrungsmittelsicherheit Getreide: ca. 8 Mio. EUR;
- Kosten: ca. **0,26 Mrd. EUR** für den Sektor insgesamt.

- Kosten des Greening (I)

- Auswertung der vorliegenden Daten und Informationen:

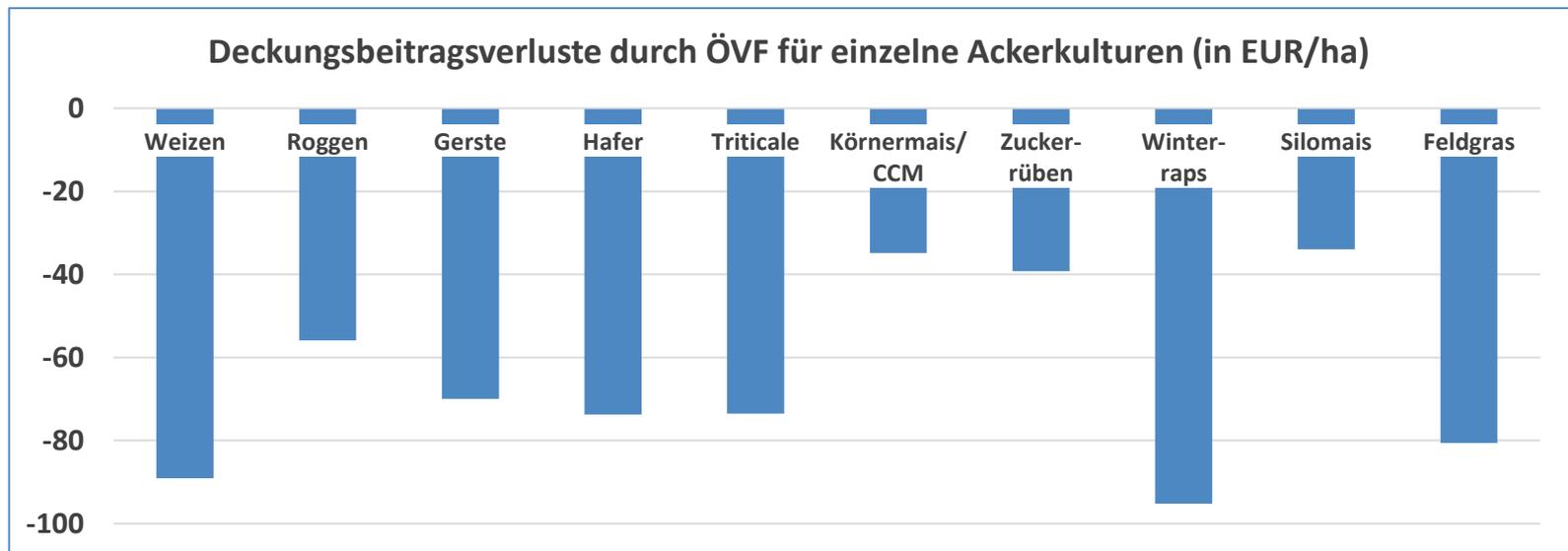
- Modellrechnungen zur Kostenwirksamkeit der ÖVF sind ausreichend vorhanden und kalkulieren durchschnittlich Kosten von 48,99 EUR/ha LF;



- Eigenen Berechnungen auf Basis der beantragten ÖVF 2016 ergeben einen durchschnittlichen Deckungsbeitragsverlust von 49,87 EUR/ha.

- Kosten des Greening (II)

- Ergebnisse der Hochrechnung auf die sektorale Ebene:



→ Kosten der Ökologischen Vorrangflächen: ca. 835,6 Mio. EUR;

→ Zusätzliche Kosten des Umbruchverbots bei Dauergrünland: 31,2 Mio. EUR;

→ Kosten: ca. **0,87 Mrd. EUR** für den Sektor insgesamt.

- Kosten der anstehenden Novelle der TA Luft

- Auswertung der vorliegenden Daten und Informationen:

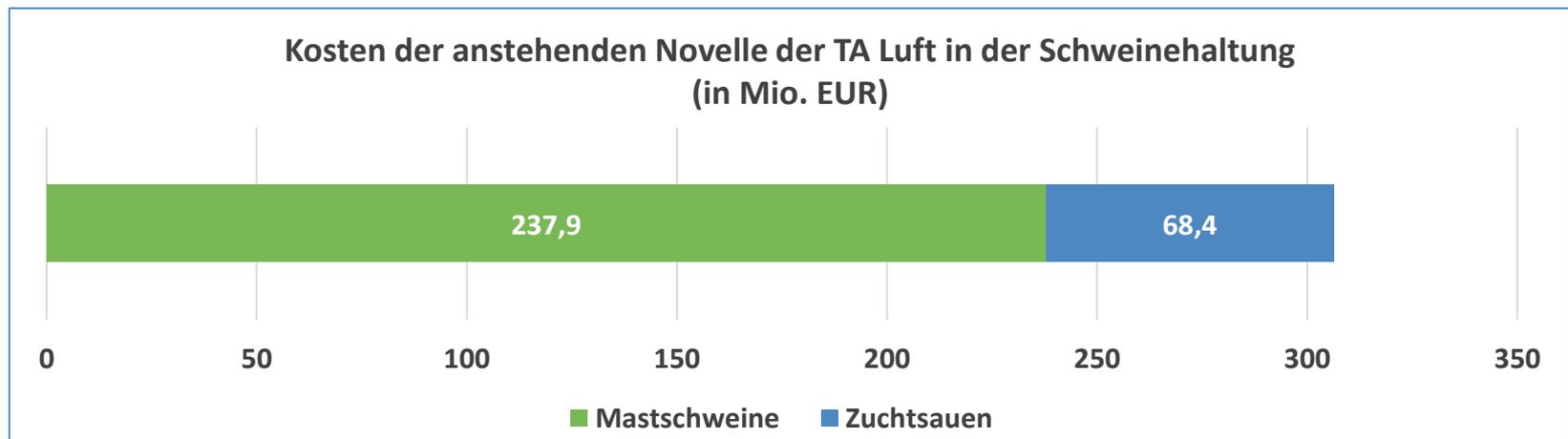
- Kosten je Schweinemastplatz: 18 – 21 EUR;

- Kosten je Sauenplatz: 22 – 50 EUR;

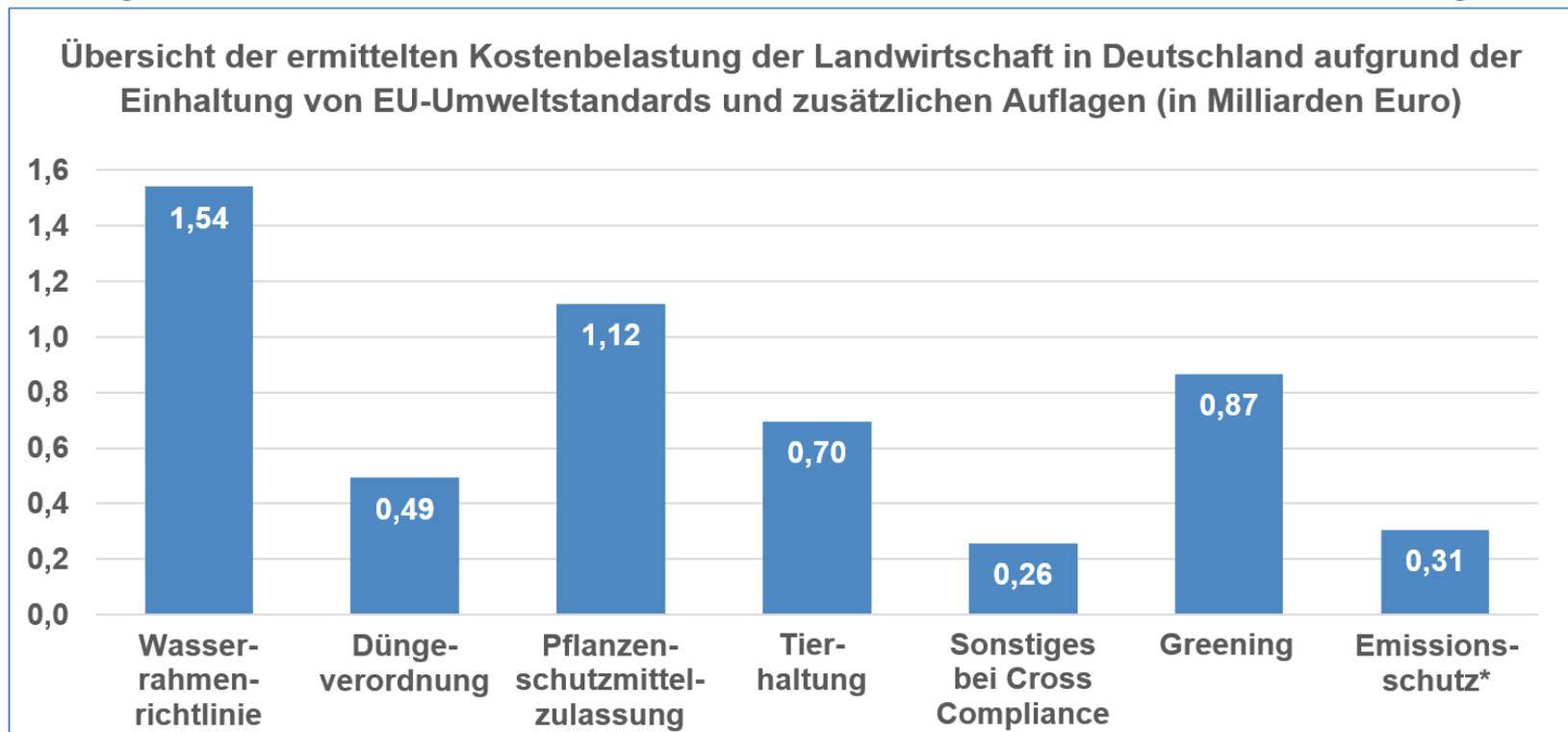
- Kosten in der Rinderhaltung: nicht quantifizierbar, jedoch sehr hoch.

- Ergebnisse der Hochrechnung auf die sektorale Ebene:

- Kosten: ca. **0,31 Mrd. EUR** in der Schweinehaltung insgesamt.

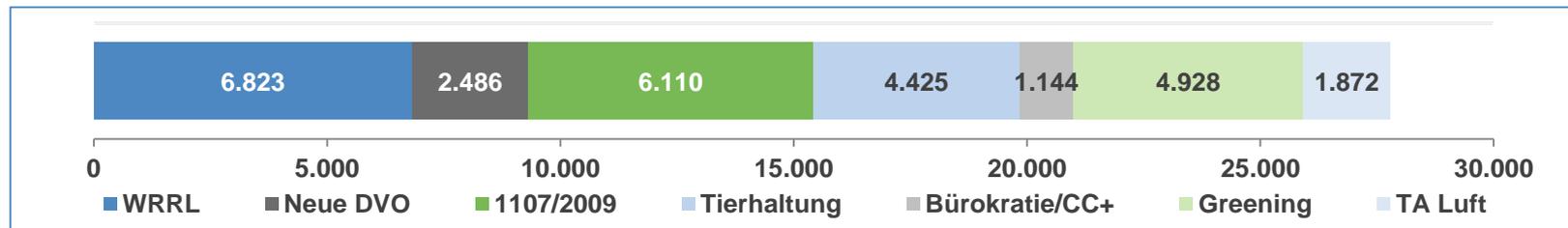


- Summe der Kosten der berücksichtigten Standards und Aufwendungen
 - Bei Vermeidung von Doppelzählungen ist von Kosten in der deutschen Landwirtschaft durch die berücksichtigten Umweltstandards und zusätzlichen Auflagen in Höhe von **über 5,2 Mrd. EUR** bzw. **315 EUR/ha LF** auszugehen.

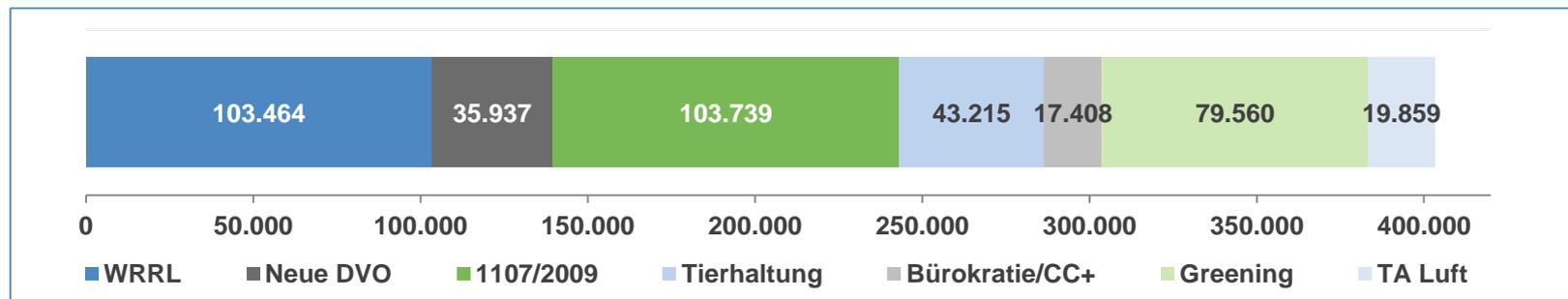


- Aggregation der Kosten für durchschnittliche landwirtschaftliche Betriebe

- Ein Haupterwerbsbetrieb laut Testbetriebsnetz hat mit Kosten in Höhe von 28.000 EUR pro Jahr bzw. 367 EUR/ha zu rechnen.



- Eine Juristische Person, ebenfalls gemäß Testbetriebsnetz, wird mit über 400.000 EUR im Jahr bzw. 356 EUR/ha belastet.



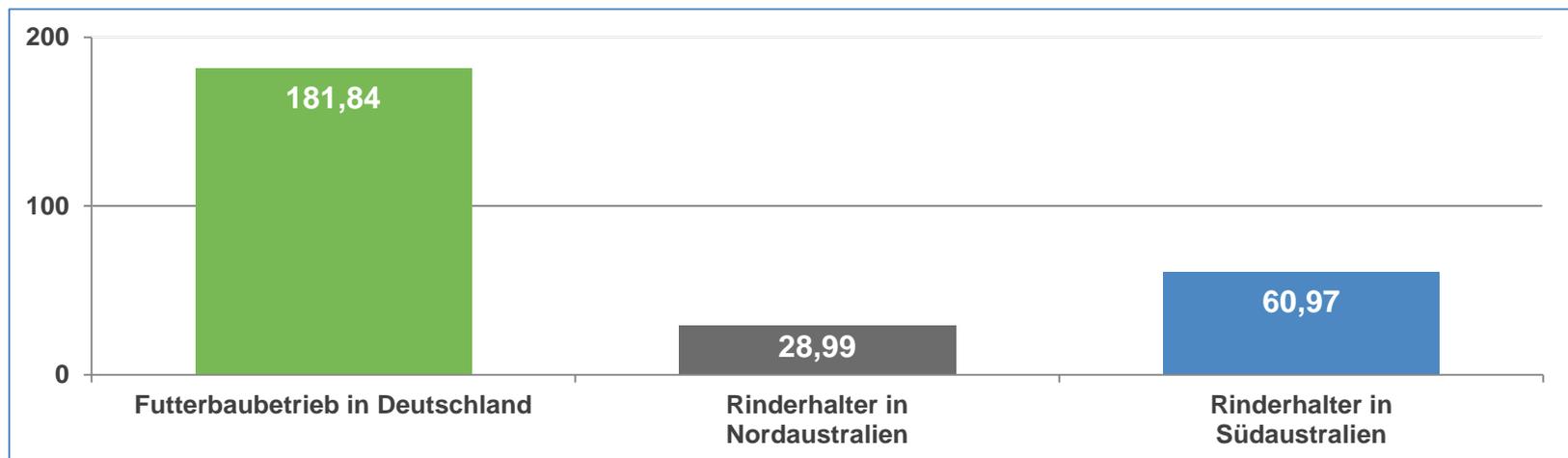
- Ein Futterbaubetrieb im Haupterwerb hat Kosten in Höhe von 278 EUR/ha.

- Vergleich der Situation in Deutschland mit der von Nicht-EU-Wettbewerbern
 - Die Analyse erfolgt aufgrund der Datenlage zunächst anhand von Fallbeispielen aus der wissenschaftlichen und Fachliteratur.
 - Bestimmen lassen sich u.a. die Unterschiede für Kosten im Bereich der WRRL, Tierhaltungsstandards und Nahrungsmittelsicherheit für ausgewählte Wettbewerber.

Produkt	Kosten für Deutschland	Kosten für Wettbewerber „A“	Kosten für Wettbewerber „B“
Milch (EUR/t)	6,26	1,94 (AUS)	2,63 (NZL)
Rindfleisch (EUR/t SG)	70,99	7,10 (ARG)	101,52 (BRA)
Schweinefleisch (EUR/t SG)	154,16	41,62 (BRA)	0,69 (USA)
Geflügelfleisch (EUR/t SG)	26,90	0,57 (BRA)	0,00 (THA)
Weizen (EUR/t)	4,26	0,03 (CAN)	0,68 (UKR)

- Vergleich der Situation in Deutschland mit der von Nicht-EU-Wettbewerbern

- Andere Fallbeispiele weisen ebenfalls deutlich geringere Kosten der Einhaltung länderspezifischer Standards bei Wettbewerbern aus:
 - Regulatorische Kosten in der Rinderhaltung Deutschlands: 182 EUR/VE;
entsprechende Kosten in Australien: 29 – 61 EUR/VE.



- Standardbezogene Kosten in der Geflügelmast Deutschlands: 19 ct/kg LG;
entsprechende Kosten für Nicht-EU-Wettbewerber: 9 – 15 ct/kg LG.

- Vergleich der Situation in Deutschland mit der von Nicht-EU-Wettbewerbern
 - Die **Fallbeispiele** lassen schlussfolgern, dass die vergleichbaren Standards außerhalb der EU schwächer formuliert sind und die Kosten der Einhaltung dieser Standards für Nicht-EU-Wettbewerber geringer sind als in Deutschland.
 - Die Aussage lässt sich durch zusätzliche **Relevanzüberlegungen** verstärken:
 - Für Deutschland wurden Kosten zu sieben Standards/Auflagen berechnet;
 - Einige dieser hier analysierten Kosten zu fünf Themenbereichen fallen jedoch außerhalb der EU bzw. Deutschlands gar nicht an:
 - Kosten der neuen Düngeverordnung in Höhe von 493 Mio. EUR;
 - Kosten der EU-Verordnung 1107/2009 von 1.118 Mio. EUR;
 - Kosten des Greening in Höhe von 867 Mio. EUR;
 - Kosten der Novelle der TA Luft in Höhe von 306 Mio. EUR;
 - Kosten der Beantragung von EU-Direktzahlungen von 250 Mio. EUR.

- Vergleich der Situation in Deutschland mit der von Nicht-EU-Wettbewerbern
 - Die gewonnenen Erkenntnisse lassen sich verdichten:
 - Die **Kosten von deutschen Landwirten** durch Umweltstandards und zusätzliche Auflagen liegen im Bereich von **mindestens 5,2 Mrd. EUR**;
 - Im Nicht-EU-Ausland fallen über 3,0 Mrd. EUR dieser Kosten nicht an, weil es die spezifischen Standards bzw. Auflagen dort überhaupt nicht gibt;
 - Bei den Nicht-EU-Wettbewerbern sind die Kosten der verbleibenden und im Kontext dieser Studie vergleichbaren Standards (deutlich) geringer.
 - Mit anderen Worten: Würden für deutsche Landwirte
 - (a) nur die Standards gelten, die für Nicht-EU-Wettbewerber relevant sind, und
 - (b) diese Standards zu gleichen Kosten wie bei den Wettbewerbern führen, wäre die Belastung der Landwirtschaft in Deutschland weitaus geringer!

- Zusammenfassung zum Vergleich Deutschlands mit Nicht-EU-Wettbewerbern
 - Standard- und aufgabebezogene Kosten deutscher Landwirte: 315 EUR/ha LF.
 - Kosten deutscher Landwirte abzüglich der Belastungen durch Standards, die es für Nicht-EU-Wettbewerbern überhaupt nicht gibt: 134 EUR/ha LF.
 - Belastung deutscher Landwirte bei zusätzlicher Berücksichtigung von Kostenunterschieden zu den verbleibenden und vergleichbaren Standards von Nicht-EU-Wettbewerbern: 65 EUR/ha LF.



• Schlussfolgerungen

- Die Kosten der Einhaltung von Standards und Auflagen in der deutschen Landwirtschaft stellen eine beachtliche Belastung gegenüber Nicht-EU-Wettbewerbern dar.
- Das begründet einen erheblichen Einkommens- und Wettbewerbsnachteil.
- Im Besonderen ist zu beachten, dass die Einhaltung der Standards nicht unwesentliche und kontinuierliche Investitionen erfordert, die über die Marktpreise nicht ausreichend internalisiert werden.
- Die im internationalen Vergleich beachtliche Kostenbelastung muss deshalb in der anstehenden Diskussion der EU-Agrarpolitik berücksichtigt werden.
- Im Besonderen ist zu beachten, dass Landwirte Standards und Auflagen als Ausdruck gesellschaftlicher Präferenzen anerkennen und mittragen.

Kosten von Standards/Auflagen in der Landwirtschaft

- Informationen und Unterlagen zur Studie

„Kosten europäischer Umweltstandards und von zusätzlichen Auflagen in der deutschen Landwirtschaft“

sind online über den folgenden Link abrufbar:

www.bauernverband.de/studie-kosten-landwirtschaft