

Brüssel, 12. Oktober 2011

GAP-Reform: Erläuterung der wichtigsten Aspekte

Die Kommission hat heute vier Vorschläge für neue Grundverordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gemeinsamen Agrarpolitik vorgelegt – über i) Direktzahlungen, ii) die gemeinsame Marktorganisation (einheitliche GMO), iii) die Entwicklung des ländlichen Raums und iv) eine horizontale Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP. Ergänzt werden diese durch drei kleinere Verordnungen mit Bestimmungen für den Übergang zu den neuen Regelungen. Ferner enthält das Gesamtpaket: eine Begründung; eine Bürgerinformation und Anhänge zu einzelnen Punkten der Folgenabschätzung.

Der Inhalt der Vorschläge lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Direktzahlungen

Basisprämienregelung: Statt der unterschiedlichen Systeme der Betriebsprämienregelung in den EU-15 (die auf Zahlungen in zurückliegenden Jahren beruhen oder als Hektarzahung erfolgen oder eine Kombination aus beiden Möglichkeiten sein kann) und der einheitlichen Flächenzahlungen (SAPS) in den meisten EU-12 wird nach 2013 eine neue „Basisprämienregelung“ gelten (siehe http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/ms_de.pdf für die derzeit in den Mitgliedstaaten angewandten Regelungen). Auch für diese Regelung wird es, wie bisher, „Cross-Compliance“-Auflagen geben (Einhaltung bestimmter Umweltschutz-, Tierschutz- und anderer Bestimmungen), aber mit zahlreichen Vereinfachungen (siehe weiter unten). Ziel ist es, die Unterschiede deutlich zu verringern, die sich bei Anwendung der jetzigen Vorschriften in der Höhe der Zahlungen zwischen Landwirten, Regionen (also innerhalb eines Mitgliedstaats) und den Mitgliedstaaten selbst (also außerhalb des einzelnen Mitgliedstaats) ergeben. Ab 2019 müssen alle Mitgliedstaaten auf eine national wie regional **einheitliche Hektarzahung** umgestellt haben. Im Einklang mit den Vorschlägen der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen erfolgt eine Annäherung der Mittelausstattungen zwischen den Mitgliedstaaten, bei der diejenigen, die unter 90 % des EU-Durchschnitts pro Hektar erhalten, mehr bekommen. Die Lücke zwischen der derzeitigen Höhe ihrer Zahlungen und 90 % des EU-Durchschnitts wird um ein Drittel geschlossen. Erhält ein Mitgliedstaat gegenwärtig beispielsweise einen Durchschnittshektarbetrag von 75 % des EU-Durchschnitts, also 15 % unter 90 %, so erhöht sich dieser Betrag schrittweise auf 80 %. Die Kommission tritt dafür ein, das längerfristige Ziel einer vollständigen **Konvergenz**, d. h. einer absolut gleichen Verteilung der Direktzahlungen in der gesamten Europäischen Union, im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens nach 2020 zu diskutieren.

Ökologisierung: den Betriebsinhabern wird zusätzlich zur Basisprämie eine jährliche Zahlung für die Einhaltung bestimmter dem Klima- und Umweltschutz förderlicher Bewirtschaftungsmethoden gewährt. Die Mitgliedstaaten verwenden 30 % ihres jährlichen nationalen Finanzrahmens auf die Finanzierung dieser Zahlungen. Diese sind verbindlich, unterliegen aber keiner Deckelung.

Hierunter fallen folgende drei Maßnahmen:

- Erhaltung von Dauergrünland sowie
- Anbaudiversifizierung (ein Landwirt muss auf seinem Ackerland mindestens drei verschiedene landwirtschaftliche Kulturen anbauen, von denen keine 70 % des Ackerlandes übersteigen darf, aber auch die dritte noch mindestens 5 % des Ackerlandes einnehmen muss) und
- **Ausweisung von mindestens 7 % der Flächen** (ohne Dauergrünland) – Ackerränder, Hecken, Gehölze, Brachflächen, Landschaftselemente, Biotope, Pufferstreifen und Aufforstungsflächen – **als im Umweltinteresse genutzte Flächen.**
- NB: **Bio-Bauern** müssen für diese Zahlungen keine zusätzlichen Auflagen erfüllen, da sie bereits eindeutig im Umweltinteresse produzieren.

Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen: Die Mitgliedstaaten (oder Regionen) können - in einem Umfang *bis zu 5 % ihres Finanzrahmens* - für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen (laut entsprechender Begriffsbestimmung) eine zusätzliche Zahlung beschließen. Diese Zahlungen sind fakultativ und berühren nicht die Ansprüche im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums.

NB: Nach Kritik des Rechnungshofes wurden die benachteiligten Gebiete anhand objektiver Kriterien neu definiert.

Junglandwirte: Die Basisprämie für Junglandwirte (Erstniederlassung und noch keine 40 Jahre alt) sollte in den ersten fünf Jahren der Niederlassung um 25 % angehoben werden. Dieser Aufschlag ist auf die Durchschnittsgröße landwirtschaftlicher Betriebe im jeweiligen Mitgliedstaat begrenzt. In Mitgliedstaaten mit kleinen Betrieben liegt die Grenze bei 25 ha. Die Mitgliedstaaten finanzieren diese Zahlungen über einen *Prozentsatz des nationalen Finanzrahmens von maximal 2 %*.

Kleinlandwirte: Betriebsinhaber, die 2014 eine Unterstützung beantragen, können sich bis zum 15. Oktober 2014 für die Teilnahme an der Kleinlandwirteregelung entscheiden und eine von den Mitgliedstaaten festgesetzte jährliche Zahlung von mindestens 500 EUR und höchstens 1 000 EUR erhalten, unabhängig von der Größe ihres Betriebs. (Der Betrag wird entweder auf der Grundlage der nationalen Durchschnittszahlung je Begünstigten oder der nationalen Durchschnittszahlung je Hektar, ausgehend von 3 ha, berechnet.) Diese Regelung bedeutet für die betroffenen Landwirte und die nationalen Verwaltungen eine deutliche Vereinfachung. Für die Teilnehmer gelten weniger strenge Cross-Compliance-Auflagen und sie sind von der Ökologisierungskomponente ausgenommen. (Laut Folgenabschätzung verfügt rund ein Drittel der Betriebe, die GAP-Unterstützung beantragen, über eine Fläche von 3 ha oder weniger – aber zusammengenommen entspricht dies lediglich 3 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in der EU-27.) Die Gesamtkosten der Kleinlandwirteregelung dürfen *nicht mehr als 10 % des jährlichen nationalen Finanzrahmens* ausmachen und die Zahlungen werden gegebenenfalls angepasst. Gleichzeitig gibt es aber auch im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums durch die Finanzierung von Beratungsangeboten für die wirtschaftliche Entwicklung der Gebiete eine Unterstützung, und Regionen mit vielen kleinen Betrieben erhalten Umstrukturierungszuschüsse.

„Gekoppelte“ Stützung: Um möglichen negativen Auswirkungen einer Aufteilung der Direktzahlungen auf nationaler Ebene entgegenzuwirken und aktuellen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, können die Mitgliedstaaten in begrenztem Umfang eine „gekoppelte“ Stützung gewähren, d. h. Zahlungen für ein ganz bestimmtes Erzeugnis. Diese Zahlungen sind auf 5 % des nationalen Finanzrahmens begrenzt, wenn der Mitgliedstaat derzeit 0-5 % gekoppelter Stützung gewährt, und können bis zu 10 % ausmachen, wenn die derzeitige gekoppelte Stützung über 5 % liegt. Bei entsprechender Rechtfertigung seitens der Mitgliedstaaten kann die Kommission einen noch höheren Prozentsatz genehmigen.

Mittelübertragung zwischen den Säulen: Die Mitgliedstaaten können *bis zu 10 % ihres nationalen Finanzrahmens* von Säule I (Direktzahlungen) auf ihre Mittelausstattung für die Entwicklung des ländlichen Raums übertragen, und Mitgliedstaaten, die unter 90 % des EU-Durchschnitts für Direktzahlungen erhalten, können jetzt bis zu 5 % ihrer Mittel für die ländliche Entwicklung auf ihren Finanzrahmen für Säule I übertragen.

Cross-Compliance: Alle Zahlungen aus dem Topf „Direktzahlungen“ sind auch weiterhin an die Einhaltung einer Reihe grundlegender Anforderungen an Umwelt- und Tierschutz sowie Pflanzen- und Tiergesundheitsnormen geknüpft. Als Beispiel einer erfolgreichen Vereinfachung wurden aber die Grundanforderungen an die Betriebsführung von 18 auf 13 verringert und statt 12 gibt es nur noch 8 Auflagen im Zusammenhang mit der Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) – alle Elemente, die den Landwirt nicht direkt betrafen, wurden gestrichen. Vorgeschlagen wird zugleich, die Wasserrahmenrichtlinie und die Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden in die Cross-Compliance-Vorschriften einzuarbeiten, sobald beide Richtlinien nachweislich in allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt worden sind.

„Deckelung“: Der Betrag der Direktzahlungen an einen einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb im Rahmen der Basisprämienregelung ist auf 300 000 EUR jährlich begrenzt, und diese Zahlungen werden für die Tranche 250 000 EUR-300 000 EUR um 70 %, für die Tranche 200 000-250 000 EUR um 40 % und für die Tranche 150 000-200 000 EUR um 20 % gekürzt. Allerdings kann der Betriebsinhaber Beschäftigte geltend machen und vor Anwendung der Kürzung die im Vorjahr gezahlten Löhne (einschließlich Steuern und Sozialbeiträgen) vom Gesamtbetrag abziehen. NB: Die über diesen Mechanismus "eingesparten" Mittel verbleiben im jeweiligen Mitgliedstaat und werden zugunsten von Innovation und Investitionen der Landwirte sowie zugunsten operationeller Gruppen der Europäischen Innovationspartnerschaft auf den Finanzrahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums übertragen.

„Aktive Landwirte“: Um eine Reihe legaler Schlupflöcher zu schließen, wird der Begriff des aktiven Landwirtes von der Kommission enger definiert. In dem Bestreben, Zahlungen an Antragsteller auszuschließen, die keiner echten oder konkreten landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, dürfen keine Direktzahlungen in Fällen gewährt werden, in denen sich der jährliche Betrag der Zahlungen auf weniger als 5 % der Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten beläuft oder die betreffenden landwirtschaftlichen Flächen hauptsächlich Flächen sind, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, und die Antragsteller nicht die von den Mitgliedstaaten festgelegte Mindesttätigkeit vornehmen. Eine Ausnahmeregelung gilt für Landwirte, die für das Vorjahr weniger als 5 000 EUR an Direktzahlungen erhalten haben.

Beihilfefähige Hektarfläche – Als neues Bezugsjahr für die zugrunde gelegte landwirtschaftliche Fläche wird 2014 festgesetzt, doch wird auch eine Verbindung zu den Ansprüchen der Begünstigten im Rahmen der Betriebsprämienregelung 2011 hergestellt, um Spekulationen vorzubeugen.

2. Marktverwaltungsmechanismen

Die derzeitigen Instrumente der **öffentlichen Intervention** und der **privaten Lagerhaltung** haben sich als wirksames Sicherheitsnetz für Erzeuger in Zeiten schwieriger Marktverhältnisse erwiesen, ausgelöst etwa durch Lebensmittelkrisen. Doch sie wurden überarbeitet, damit auf solche Situationen noch effizienter reagiert werden kann. Für alle Sektoren wird eine neue **Sicherheitsklausel eingeführt**, die es der Kommission ermöglicht, mit Sofortmaßnahmen auf **allgemeine Marktstörungen** zu reagieren – wie etwa der EHEC-Krise von Mai-Juli 2011. Finanziert werden solche Maßnahmen aus der im mehrjährigen Finanzrahmen vorgesehenen Reserve für Krisen.

Nachdem die Milchquotenregelung und das Anpflanzungsverbot für Reben noch im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften auslaufen werden, will die Kommission nun auch die letzte Quotenregelung, nämlich die für Zucker, beenden. Die Zuckerquoten werden am 30. September 2015 auslaufen. Angesichts des unbegrenzten zollfreien Zugangs der meisten Entwicklungsländer zum EU-Markt, andererseits aber der Ausfuhrbeschränkungen aufgrund von WTO-Regeln (solange es Quoten gibt), erscheint eine Einstellung der Quotenregelung die einzige Möglichkeit, dem Sektor eine langfristige Perspektive aufzuzeigen – insbesondere im Hinblick auf die zu erwartenden Produktivitätszuwächse. Nach Ablauf der Quoten kommt Weißzucker für die private Lagerhaltung in Betracht und für Verträge zwischen Zuckerfabriken und Erzeugern sollen Standardvorschriften gelten.

Das **Schulobst-** und das **Schulmilchprogramm** werden erweitert. Die Vorschläge spiegeln außerdem den bereits vorgelegten **Vorschlag für den Milchsektor von Dezember 2010** wider (obligatorische schriftliche Verträge und stärkere Verhandlungsmacht in der Nahrungsmittelkette) und den bereits vorgelegten Vorschlag über **Vermarktungsnormen** – einschließlich der Angabe des „Erzeugungsortes“.

Zur Stärkung der Verhandlungsmacht der Landwirte in der Nahrungsmittelkette setzt die Kommission auf eine bessere Organisation der Sektoren. Die Vorschriften über die Anerkennung von **Erzeugerorganisationen (EO)** und **Branchenverbänden** werden auf alle Sektoren ausgeweitet, und weitere Optionen für die Einrichtung solcher Erzeugerorganisationen können über Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums finanziert werden (siehe weiter unten). Einzelne weniger umfangreiche Regelungen werden im Interesse der Vereinfachung abgeschafft (Beihilfe für Milchpulver in Futtermitteln, gekoppelte Beihilfe für Seidenraupen!)

Entwicklung des ländlichen Raums

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fügt sich in den neuen gemeinsamen strategischen Rahmen, der am vergangenen 6. Oktober veröffentlicht wurde [[vgl. IP/11/1159](#)] und auch für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) gilt, um die Ziele der Strategie „Europa 2020“ (intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum) zu verwirklichen. Wie bei den anderen Fonds wird die Unterstützung stärker an Ergebnissen ausgerichtet, und für alle Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum müssen Ziele im Sinne der sechs nachstehend genannten Prioritäten ausformuliert werden. Dabei werden 5 % der Mittel als leistungsgebundene Reserve zurückbehalten und erst freigegeben, wenn festgestellt wird, dass die Zielvorgaben angemessen umgesetzt wurden.

Der Grundgedanke des derzeitigen erfolgreichen Konzepts für die Entwicklung des ländlichen Raums, nämlich mehrjährige Programme, die von den Mitgliedstaaten (oder Regionen) entworfen und kofinanziert werden, bleibt unverändert. Statt allerdings der bisherigen drei Achsen zu wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekten, für die jeweils ein Mindestbetrag aufgewendet werden musste, gelten für den neuen Programmplanungszeitraum die nachstehenden sechs Prioritäten. Die Mitgliedstaaten müssen weiterhin 25 % ihrer Mittelausstattung für die ländliche Entwicklung auf die Bereiche Landbewirtschaftung und Bekämpfung des Klimawandels verwenden.

- Förderung von Wissenstransfer und Innovation;
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit;
- Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements;
- Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Ökosysteme;
- Förderung der Ressourceneffizienz und des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft;
- Förderung der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten.

Zur Verwirklichung der quantifizierten Zielvorgaben, die im Rahmen dieser Prioritäten festgesetzt werden (unter Berücksichtigung eigener spezifischer Bedürfnisse), stellen die Mitgliedstaaten/Regionen in ihren Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum aus einem gestrafften Auswahlkatalog einzelne Maßnahmenkombinationen zusammen.

Haushaltstechnisch wird es eine kleinere Verschiebung bei der Aufteilung der Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums geben, um objektivere Kriterien zugrunde zu legen, die die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt noch festlegt. Die EU-Kofinanzierungssätze betragen in der Regel 85 % in den weniger entwickelten Regionen, den Regionen in äußerster Randlage und den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres und 50 % in den übrigen Regionen, können jedoch für Innovation und Wissenstransfer, Zusammenarbeit, Erzeugergruppierungen, Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte und für LEADER-Projekte auch höher ausfallen.

Im neuen Planungszeitraum können die Mitgliedstaaten überdies Teilprogramme mit höheren Beihilfen für die gezielte Förderung z. B. von Junglandwirten, Kleinlandwirten, Berggebieten oder kurzen Versorgungsketten verabschieden.

Einige Kernpunkte des vereinfachten Auswahlkatalogs für ELR-Projekte

- **Innovation:** Unter dieses Schlüsselthema (und konkreter die geplante Europäische Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit) fallen verschiedene Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, etwa „Wissenstransfer“ und „Zusammenarbeit“. Ziel ist die Förderung einer ressourceneffizienten, produktiven, emissionsarmen, klimafreundlichen und klimaresistenten Land- und Fortwirtschaft und einer entsprechenden Entwicklung der ländlichen Gebiete. Erreicht werden soll dies über eine engere Zusammenarbeit zwischen Agrarwirtschaft und Forschung und eine raschere Übertragung von neuen Technologien in die landwirtschaftliche Praxis;
- **Wissen – „eine wissensbasierte Landwirtschaft“:** Verstärkte Förderung von Betriebsberatungsdiensten (auch in Verbindung mit der Eindämmung des Klimawandels und den Anpassungen an seine Folgen, Umwelanforderungen sowie wirtschaftlicher Entwicklung und Schulungen);
- **Umstrukturierung/Investitionen/Modernisierung:** weiterhin Zuschüsse verfügbar;
- **Junglandwirte** – Eine Kombination verschiedener Maßnahmen einschließlich Starthilfen für die Erstinbetriebnahme (bis zu 70 000 EUR), Schulung und Beratungsdienste;
- **Kleinlandwirte:** Beihilfen für Unternehmensgründungen bis zu 15 000 EUR pro kleinem Betrieb;
- **Risikomanagement:** Versicherungen und Gegenseitigkeits-Fonds – für Wetterschäden, Pflanzen- und Tierseuchen [derzeit nach Artikel 68 unter Säule I verfügbar] – Erweiterung um ein Stabilisierungsinstrument (Möglichkeit der Entschädigung (bis zu 70 % der Verluste) aus einem Fonds auf Gegenseitigkeit bei einem Einkommensrückgang um 30 %); für jeden Euro, den ein Landwirt investiert, kommen aus dem ELER weitere 0,65 EUR;
- **Erzeugerorganisationen/Vereinigung von Erzeugerorganisationen** – Unterstützung bei der Gründung von Organisationen auf der Grundlage eines Geschäftsplans und auf KMU-Gruppierungen beschränkt;
- **Agrarumweltmaßnahmen - Klimaschutz:** mehr Flexibilität bei Verträgen, gemeinsamen Verträgen in Verbindung mit angemessener Schulung/Information;
- **Ökologischer/biologischer Landbau:** - neue getrennte Maßnahmen für größere Sichtbarkeit;
- **Naturbedingt oder aus anderen Gründen benachteiligte Gebiete:** - Neue Ausweisung benachteiligter Gebiete anhand von acht biophysikalischen Kriterien; Flexibilität für Mitgliedstaaten, im Interesse des Umweltschutzes bis zu 10 % ihrer landwirtschaftlichen Fläche als aus spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete auszuweisen;
- **Berggebiete:** Für Berggebiete und landwirtschaftliche Flächen nördlich des 62. Breitengrads gibt es Finanzhilfen bis zu 300 EUR/ha (angehoben von bisher 250 EUR/ha);
- **Zusammenarbeit:** - Erweiterte Möglichkeiten der Unterstützung technischer, ökologischer und gewerblicher Zusammenarbeit (z. B. Pilotprojekte, gemeinsame Umweltprojekte, kurze Versorgungsketten, Entwicklung lokaler Märkte);

- **Basisdienstleistungen und Dorferneuerung** – Investitionen in Breitbandinfrastruktur und erneuerbare Energie dürfen umfangreicher sein als sonst vorgeschrieben;
- **LEADER:** Leader-Start-up-Kit für Gruppen und Strategien; Förderung flexiblerer Kombinationen mit anderen Fonds für lokale Projekte, z. B. Zusammenarbeit ländliche/städtische Gebiet; N.B. Leader ist jetzt ein gemeinsamer Ansatz für partizipative lokale Entwicklung im Rahmen aller Fonds mit gemeinsamem strategischen Rahmen (GSR-Fonds: EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, EMFF, ELER);

Weitere Neuerungen

Monitoring & Evaluierung der GAP: Die Kommission wird vor Ende 2017 – und danach alle vier Jahre – einen Bericht über die Auswirkungen der GAP in den drei Kernzielbereichen vorlegen - rentable Nahrungsmittelproduktion, nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und ausgewogene territoriale Entwicklung.

Vereinfachung der Kontrollen: Lockerung der Kontrollauflagen in Regionen, in denen die Ergebnisse vorausgegangener Überprüfungen belegen, dass die Vorschriften eingehalten werden. In Regionen mit Problemen andererseits müssen häufigere Kontrollen durchgeführt werden.

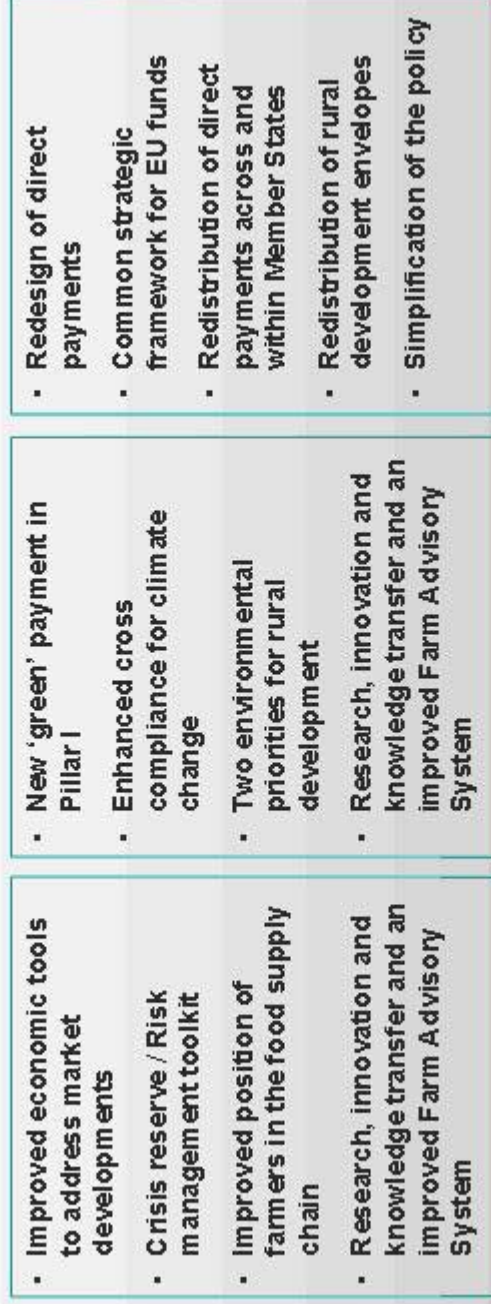
Nachgereicht werden vor Jahresende noch Vorschläge für die **Nahrungsmittelhilfe für Bedürftige** (nach 2013) sowie eine Neuregelung für **umfassende Transparenz bei Direktzahlungen und anderen Agrarbeihilfen** im Anschluss an das Urteil des Gerichtshofs, der im Oktober 2010 festgestellt hatte, dass die bestehenden Vorschriften gegen die Datenschutzbestimmungen für natürliche Personen verstoßen.

Dokumente und Informationen zu den GAP-Reformvorschlägen:

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_de.htm

What CAP instruments to meet the reform objectives?

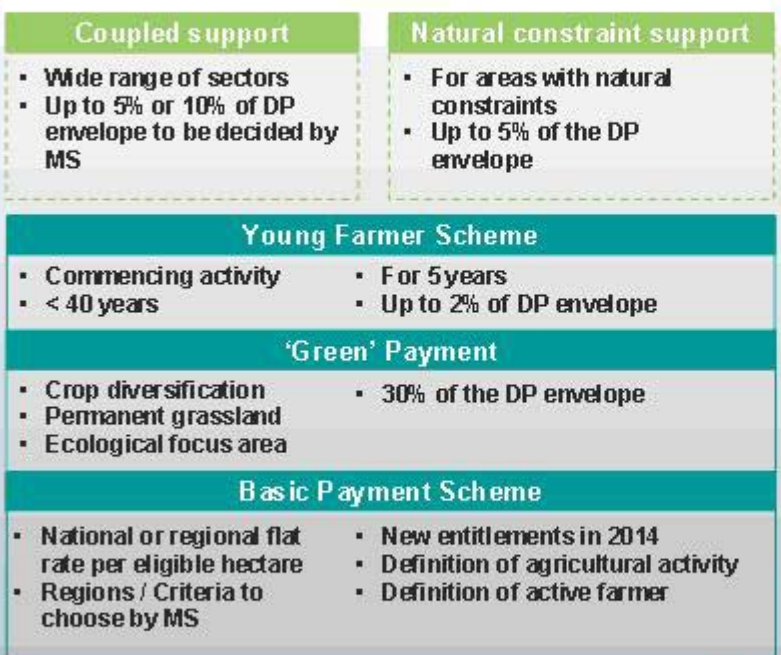
Enhanced competitiveness ↔ Improved sustainability ↔ Greater effectiveness



New design of direct payments

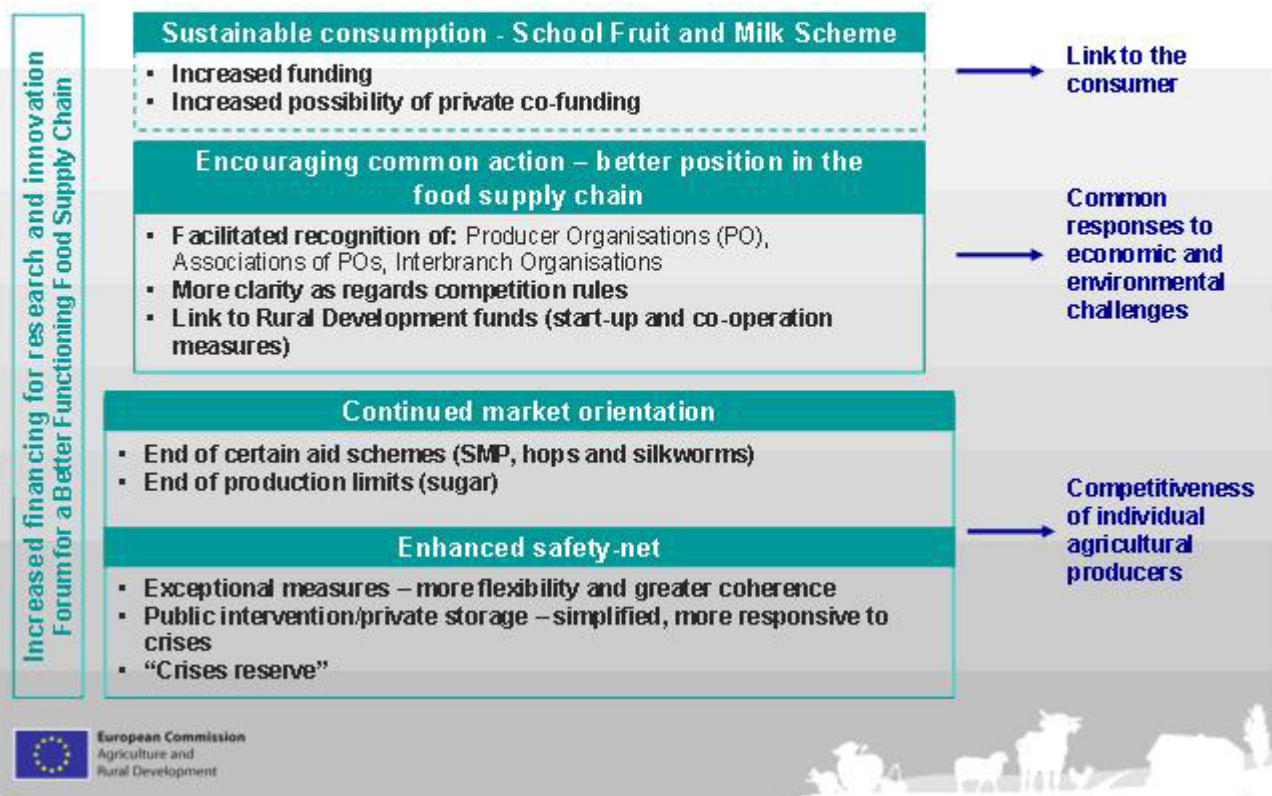
Degressivity and Capping
(all layers except Green Payment)

Cross compliance
Streamlined – Climate change



OR

Improved instruments to address market developments (sCMO)



Rural development in a new framework

