

Markus F. Hofreither

WTO-Verpflichtungen der EU und GAP-Reform 2013 - Passen „begrünte“ Direktzahlungen in die „Greenbox“?

Kurzfassung

Die Diskussion um die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach dem Jahr 2013 ist vom Bemühen um die Erhaltung des Status Quo geprägt. Allein der künftige Budgetrahmen sowie die Leistungen der GAP bei der Bereitstellung öffentlicher Güter beinhalten ein gewisses Veränderungspotential. Die Kompatibilität der Reformelemente der GAP 2014-20 mit den WTO (World Trade Organization) -Verpflichtungen der EU wird kaum thematisiert. Dieser Beitrag beleuchtet mögliche Spannungen zwischen der ersten Säule der künftigen GAP und den bestehenden bzw. nach Abschluss der laufenden Doha-Runde erwarteten Handelsregeln. Mögliche Problemzonen im Sinne einer Angreifbarkeit des Green Box-Status durch andere WTO-Mitglieder sind u.a. der implizite Produktionsbezug als Voraussetzung für den Erhalt der Direktzahlungen und die im Durchschnitt über den entstehenden Zusatzkosten liegende Prämierung der „Greening“-Komponente der GAP.

Abstract

The debate about the reformed CAP after 2013 is dominated by defending the status quo. Merely, the future financial framework as well as the role of the CAP in providing public goods exerts some pressure for a change. The compatibility of the future CAP elements with the GATT commitments of the EU is rarely debated. This contribution sheds light on possible tensions between the CAP's future 'first pillar' and existing respectively expected future GATT rules. Potential problem areas regarding the contestability of the Green Box-Status are, among others, the implicit production requirement in order to receive direct payments or the - on average - overcompensation of activities within the new "greening" element of the CAP.

1. Einleitung

Die Europäische Union (EU) befindet sich seit einigen Jahren in einem Diskussions- bzw. Verhandlungsprozess über die Form der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach dem Jahr 2013. Diese Überlegungen wurden bisher stark vom Bemühen um die Erhaltung des Status Quo determiniert, wobei lediglich der künftige Budgetrahmen und die Leistungen der GAP bei der Bereitstellung öffentlicher Güter – primär in den Bereichen Klima- und Umweltschutz sowie im Rahmen der territorialen Funktionen der Landwirtschaft – einen gewissen Verände-

rungsdruck beinhalten. Einflüsse außerhalb der EU wurden bisher weitgehend ausgeblendet. Während die Auswirkungen der GAP auf die Weltagrarmärkte noch gelegentlich Erwähnung finden, werden mögliche Probleme der Reformelemente der GAP 2014-20 im Lichte der bestehenden bzw. künftig zu erwartenden WTO (World Trade Organization) -Verpflichtungen im öffentlichen politischen Diskurs kaum thematisiert. Das ist überraschend, weil die EU nicht nur zu den wichtigsten Konstrukteuren des geltenden GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)-Regelwerks zählt, sondern bei vergangenen Reformen auch deutliche Impulse durch das GATT erfahren hat. Ein Grund für dieses Desinteresse gegenüber den geltenden internationalen Handelsverpflichtungen könnte darin liegen, dass die künftigen GATT-Regeln und -Spielräume als ausreichend eingeschätzt werden, die Elemente der GAP 2014 aufzunehmen.

Dieser Beitrag versucht, auf der Grundlage der bisher vorliegenden Reformvorschläge mögliche Problemzonen zwischen der künftigen GAP und den bestehenden bzw. nach Abschluss der laufenden Doha-Runde erwarteten WTO-Verpflichtungen zu orten. Im folgenden Abschnitt werden die zentralen Reformvorschläge zur GAP-Reform 2013 kurz dargestellt. Darauf folgt in Teil 3 eine kurze Zusammenfassung der aktuell gültigen WTO-Verpflichtungen („Agreement on Agriculture“, AoA) sowie ein Ausblick auf mögliche Konsequenzen eines Abschlusses der Doha-Runde. Teil 4 konfrontiert ausgewählte Aspekte der Reformvorschläge zur GAP nach 2013 mit diesen Verpflichtungen. Abschnitt 5 beschließt den Beitrag mit einer knappen Zusammenschau.

2. Aktuelle Reformvorschläge zur GAP nach 2013

Die GAP in ihrer aktuellen Form wird mit dem Ende des Jahres 2013 wegen des Wegfalls relevanter gesetzlicher Grundlagen auslaufen. Die von der EU Kommission im November 2010 („Mitteilung“) eröffnete Reformdiskussion, die im Oktober 2011 mit den Legislativvorschlägen weiter präzisiert wurde, ist noch nicht abgeschlossen. Mit Ausnahme des wenig wahrscheinlichen Falles, dass im Finanzrahmen 2014-20 deutlich weniger Mittel als bisher vorgesehen werden, dürften sowohl Struktur als auch Alimentierung der künftigen GAP weitgehend mit den derzeit diskutierten Kommissionsvorschlägen übereinstimmen. Kurz gefasst steht zu erwarten, dass die GAP 2014-20 im Bereich der ersten Säule folgenden Aufbau haben könnte (Europäische Kommission, 2010; 2011):

- 30% der Mittel der jährlichen nationalen Obergrenze der ersten Säule sollen in eine obligatorische „Ökologisierungskomponente“ („Greening“) eingebracht werden, die durch Vorgaben bezüglich Anbaudiversifizierung, Erhaltung von Dauergrünland sowie Flächen für Umweltzwecke klima- und umweltpolitische Ziele realisieren soll;

- Zusätzlich werden Mittel für spezielle Problembereiche, wie etwa Kleinbetriebe (max. 10%, obligatorisch), JunglandwirtInnen (max. 2%, obligatorisch), Gebiete mit besonderen natürlichen Einschränkungen (max. 5%, fakultativ) und gekoppelte Stützungsformen für bestimmte Landwirtschaftsformen oder agrarökonomische Systeme mit Schwierigkeiten (max. 10%, fakultativ) vorgesehen.
- Die verbleibenden Mittel der ersten Säule (ca. 60%) werden in Form der bisherigen entkoppelten Direktzahlungen („Basis-Direktzahlung“) zur „Grundsicherung für die Einkommen“ und die „Bereitstellung von grundlegenden öffentlichen Gütern“ (Europäische Kommission, 2010, S. 4) weitergeführt, wobei jedoch nur mehr die bisher als „Regionalmodell“ bezeichnete Variante zulässig ist.

Zieht man Artikel 29.1 des Direktzahlungsverordnungsvorschlags¹ heran, dann ist bezüglich der „Greening“-Komponente nicht ganz klar, ob diese als von der Basisprämie getrennte Zahlung behandelt wird, oder aber die Erfüllung der „Greening“-Auflagen die Voraussetzung für den Erhalt beider Prämien darstellt. Falls die Prämien nur zusammen ausbezahlt würden, dann wäre die neue Regelung lediglich eine Art von verschärfter „Cross Compliance“. Bei getrennter Behandlung wiederum stellt sich die Frage, wie der angestrebte obligatorische Charakter von „Greening“ zustande kommen soll. In jedem Fall sind die Zahlungsansprüche von den ProduzentInnen selbst zu aktivieren.

Verstärktes Augenmerk wird in den Reformentwürfen der Definition des/der „aktiven LandwirtIn“ (Europäische Kommission, 2011) gewidmet, um Zahlungen an sektorexterne EmpfängerInnen einzudämmen. Gemäß Artikel 9.1 sind die Ausschlusskriterien ein Umfang des Prämienvolumens von weniger als 5% der nicht-agrarischen Einkünfte oder die Nichterfüllung der national vorgegebenen Mindesttätigkeit auf den Flächen des Betriebes, sofern die Prämienhöhe EUR 5000 übersteigt. Die bisher vorliegenden Vorschläge werden noch intensiv diskutiert, weil weder deren grundlegende Legitimation noch ihre Praxistauglichkeit völlig überzeugt.

Derzeit ist vorgesehen, im Zeitraum 2014-20 in Summe (zu laufenden Preisen) etwa 317,165 Mrd. EUR für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen der 1. Säule der GAP sowie 101,185 Mrd. EUR für die Maßnahmen in der 2. Säule zur Verfügung zu stellen (European Commission, 2011a)². Legt man die aktuellen Legislativvorschläge zugrunde, dann dürfte

¹ „Betriebsinhaber, die Anrecht auf eine Zahlung im Rahmen der Basisprämienregelung gemäß Kapitel 1 haben, müssen auf ihren beihilfefähigen Hektarflächen im Sinne von Artikel 25 Absatz 2 die folgenden dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden einhalten [...]“.

² Zu konstanten Preisen 2011 kalkuliert entfallen auf die 1. Säule 281,825 Mrd. EUR und die 2. Säule ist mit 89,9 Mrd. EUR dotiert (Andolfi, et al, 2011).

sich - aufgrund der zugestandenen politischen Spielräume - sowohl die Umverteilung zwischen den als auch innerhalb der Mitgliedsländer in relativ überschaubaren Grenzen halten.

3. Gültige WTO-Verpflichtungen der EU

Bisherige Entwicklung und Status Quo

Nachdem die Mitglieder der „World Trade Organization“ (WTO) seit 2001 bisher weitgehend erfolglos versuchen, ein neues Welthandelsabkommen in der Doha-Runde zu vereinbaren, stellen die Ergebnisse der 1994 abgeschlossenen GATT-„Uruguay Runde“ die aktuell gültigen Regeln für den Welthandel mit Gütern, Dienstleistungen und intellektuellem Eigentum dar. Im Bereich der Landwirtschaft definiert das „Übereinkommen über die Landwirtschaft“ vom 15. April 1994 („*Agreement on Agriculture*“, AoA) die relevanten Spielräume. Dieses Abkommen besteht im Wesentlichen aus vier Hauptelementen, die neben dem eigentlichen Text des Abkommens noch die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Inlandsstützung, Marktzutritt und Exportstützungen, das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPM) sowie die Regeln für Entwicklungsländer und Nettoimporteure von Nahrungsmitteln umfasst. Das primär beschränkende Element ergibt sich aus den „*Country Schedules*“ (WTO, o.J.) also den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die zu berücksichtigenden Obergrenzen bei Inlandsstützung, Marktzutritt und Exportstützungen. Unter anderem wurde dabei vereinbart, dass die Mitgliedstaaten der WTO die in Tabelle 1 aufgeführten Reduktionserfordernisse akzeptieren:

Tabelle 1: Übereinkommen über die Landwirtschaft - Reduktionsverpflichtungen

	Entwickelte Länder	Entwicklungsländer
Marktzutritt		
Durchschnittliche Senkung für alle agrarischen Produkte	-36%	-24%
Mindestsenkung pro Produkt	-15%	-10%
Inlandsstützung		
Reduktion gesamtes AMS (Sektor, Basisperiode: 1986-88)	-20%	-13%
Exportstützung		
Wert der Stützungen	-36%	-24%
Gestützte Mengen (Basisperiode: 1986-90)	-21%	-14%
Umsetzungsperiode	1995-2000	1995-2004

Quelle: Hofreither (1995)

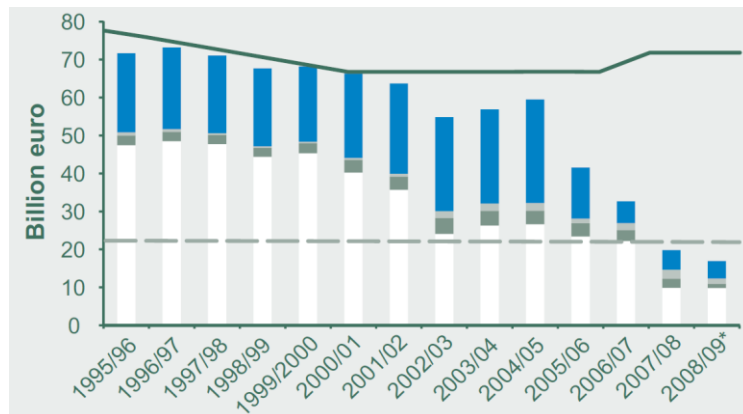
Aus diesen Reduktionserfordernissen resultieren für alle Mitgliedsländer Stützungsgrenzen in den angeführten Bereichen, die für entwickelte Länder seit dem Ende der 6-jährigen Um-

setzungsperiode (30. Juni 2000) bis zum Abschluss eines neuen Abkommens Gültigkeit zukommt („*Final Bound Total Aggregate Measurement of Support*“, FBTAMS).

Im für den vorliegenden Beitrag relevanten Bereich der Inlandsstützung unterscheidet das AoA sinngemäß folgende Kategorien von Stützungen, deren Abgrenzungen sich durch ihre unterschiedlichen Wirkungen in Bezug auf potentielle Handelsverzerrungen differenzieren lassen:

- (a) die „Greenbox“ umfasst Maßnahmen, die „keine bzw. nur minimale handelsverzerrende Effekte oder Produktionseffekte“ verursachen und daher in unbeschränktem Umfang möglich sind (AoA, Annex 2);
- (b) eine zweite Kategorie („Blue Box“) mit ebenfalls unbeschränktem Umfang bezieht sich auf Zahlungen, die unter produktionsbeschränkenden Programmen geleistet werden und damit ebenfalls als wenig handelsverzerrend beurteilt werden (AoA, Artikel 6, Z. 5 (b));
- (c) alle übrigen Stützungen fallen in die „Amber Box“ und unterliegen quantitativen Beschränkungen, die mithilfe des ‚*Aggregate Measurement of Support*‘ (AMS) gemessen werden.

Das *Aggregate Measurement of Support* (AMS) unterteilt sich in ein *produktspezifisches* AMS, das alle in Verbindung mit konkreten Produktionsvorgängen geleisteten Zahlungen sowie den Umfang der Marktpreisstützung (*Market Price Support*, MPS) erfasst, und in ein *nicht-produktspezifisches* AMS. Die relevante Gesamtgröße als Summe der beiden Komponenten, wird als *Current Total AMS* (CTAMS) bezeichnet. Erreicht diese Stützung weniger als 5% des relevanten Produktionswertes (10% bei Entwicklungsländern), dann fällt es unter die *De Minimis*-Regelung und ist nicht relevant für die Berechnung des CTAMS. Die für jedes einzelne Land gültige Höchstgrenze (FBTAMS) errechnet sich - wie bereits erwähnt - aus den Stützungsumfängen in der Basisperiode in Verbindung mit den jeweiligen Reduktionserfordernissen. Für Entwicklungsländer sieht das AoA „*special and differential treatment*“ vor, worunter spezielle Vorgaben bezüglich der Reduktionsverpflichtungen (vgl. Tabelle 1) bzw. für landwirtschaftliche Investitionsbeihilfen oder Inputsubventionen für einkommensschwache oder ressourcenbeschränkte LandwirtInnen zu verstehen sind. Die Entwicklung der handelsverzerrenden Stützungen der EU über die letzten 15 Jahre illustriert die folgende Abbildung 1:

Abbildung 1: Handelsverzerrende Stützungen der EU

Quelle: Orden et al (2011, S. 2)

Erläuterungen : — Gebundenes totales AMS ; - - - Vorschlag FBTAMS in Doha Runde ;

□ Marktpreisstützung □ De Minimis ■ Blue Box ■ Sonstige

Perspektiven nach Abschluss der Doha-Runde

Die im Eindruck der erfolgreich beendeten Uruguay-Runde geäußerten Hoffnungen, dass diese neuen Regeln aufgrund der daraus resultierenden Verbesserungen bezüglich Transparenz und Vorausschaubarkeit künftige Vereinbarungen erleichtern würden, haben sich bisher nicht erfüllt, sofern man den wenig ermutigenden Verhandlungsverlauf in der Doha-Runde heranzieht. Die G20 fordern bereits seit fast einem Jahrzehnt, dass die *Blue Box* aufgegeben wird und die *Green Box* - zumindest für hochentwickelte Länder - begrenzt bzw. reduziert werden soll.

Allerdings ist doch damit zu rechnen, dass die Doha-Runde in den kommenden Jahren zu einem Abschluss gebracht wird³. Würden bei einem Abschluss die zuletzt diskutierten Veränderungen (WTO, 2008) festgeschrieben werden, dann könnte sich das derzeit auf einem Niveau von 72,2 Mrd. EUR befindliche AMS auf 21,7 Mrd. EUR reduzieren⁴. Nachdem die zuletzt notifizierten „Gelbmaßnahmen“ der EU noch darunter liegen (12,4 Mrd. EUR für 2007/08), besteht aktuell ein ausreichend großer Spielraum. Dies gilt jedoch nur unter der Annahme, dass die künftigen Direktzahlungen – 2007/08 mit 31,3 Mrd. EUR notifiziert – weiter in der „Greenbox“ unterzubringen sein werden. Zusätzliche Einschränkungen dieses Spielraums (Hart, Beghin, 2004; Josling, Swinbank, 2008; Orden, et al 2011; Swinbank, 2012; WTO, 2008) könnten möglicherweise aus einem künftig produkt-spezifisch definierten AMS, einer Reduktion der *Blue Box* auf 2,5% des durchschnittlichen Produktionswertes

³ Eine Analyse der wirtschaftlichen Vorteile für alle Teilnehmer findet sich in Decreux, Fontagné (2011).

⁴ Die „Revised Draft Modalities for Agriculture“ (WTO, 2008, S. 6) sehen unter „I. Domestic Support“ in Abschnitt B.13.(a) vor, dass Länder „where the Final Bound Total AMS is greater than US\$40 billion, or the equivalent in the monetary terms in which the binding is expressed, the reduction shall be 70 per cent“.

1995-2000, oder einer dem „box switching“ entgegenwirkenden Obergrenze des *Overall Trade-Distorting (Domestic) Support* (OTDS) - die Summe der Stützungsvolumina unter FBTAMS, *de minimis*-Regelung und *Blue Box* (Blandford, 2005) - resultieren⁵.

4. Direktzahlungen der GAP2014 und „Green Box“

Voraussetzungen

Die EU konnte nach der „Fischler-Reform“ 2003, welche die bis dahin produktgebundenen „Kompensationszahlungen“ der Reformen 1992 und 1999 in entkoppelte Direktzahlungen transformiert hat, den Großteil ihrer Agrarstützungen in der „Green Box“ unterbringen („box switching“). Insgesamt hat die EU (2007/08) Maßnahmen im Umfang von 62,6 Mrd. EUR für die Green Box nominiert (WTO, 2011). Die Korrektheit der Einstufung von Stützungsformen eines Landes wird von der WTO selbst nicht überprüft. Sie hat damit solange Bestand, bis ein anderes WTO-Mitgliedsland eine Maßnahme in einem Streitschlichtungsverfahren erfolgreich attackiert.

Damit eine Maßnahme in die Greenbox aufgenommen werden kann, müssen gemäß AoA (Annex II, „Domestic Support: The Basis for Exemption from the Reduction Commitments“, Abschnitt 1, a und b) folgende *Grundvoraussetzungen* erfüllt sein:

- Die Stützungsmaßnahme darf keine Transfers von KonsumentInnen beinhalten, sondern muss aus einem öffentlich finanzierten Programm stammen;
- sie darf keine Preisstützung für die ProduzentInnen darstellen.

In Bezug auf Direktzahlungen finden sich die relevanten *speziellen* Voraussetzungen im Abschnitt 5 bzw. für entkoppelte Direktzahlungen (EDZ) unter Ziffer 6:

- Die Anspruchsberechtigung für EDZ muss durch klar definierte Kriterien (Einkommen, Status als Erzeuger oder Landeigner, Faktoreinsatz, Produktionsniveau) abgegrenzt sein (6(a));
- der ausbezahlte Betrag darf nach der vorgegebenen Basisperiode in keiner Beziehung zur Produktion, dem nationalen oder internationalen Marktpreis, oder den eingesetzten Produktionsfaktoren stehen (6(b), (c) und (d));
- Produktionsaktivitäten dürfen nicht eine Voraussetzung für den Erhalt der EDZ sein (6(e)).

⁵ Es gibt aber auch Veränderungen, welche diesen Spielraum erweitern würden, wie z.B der Entfall der derzeit in der Amber Box befindlichen Zuckerstützung durch den Wegfall des Garantiepreises ab September 2015 (Butault et al, 2012).

Die *Blue Box*, die historisch gesehen ein 1992 bilateral zwischen den USA und der EU ausgehandelter und vermutlich mit einem Ablaufdatum versehener Kompromiss ist, stellt deutlich geringere Anforderungen an die Zuordnung von Stützungsmaßnahmen. Wie bereits zuvor erwähnt wird von Artikel 6 des AoA (Ziffer 5 (a)) lediglich gefordert, dass derartige Programme

- Auf fixierten Flächen bzw. Erträgen basieren müssen, oder
- lediglich für maximal 85% der Basisproduktion bzw. für eine ex ante fixierte Zahl von Tieren gewährt werden.

Mögliche Problembereiche

(a) Produktionsbezug / -erfordernis

Die Vorschläge zur GAP-Reform 2013 sehen vor, Stützungen nur mehr an „aktive“ LandwirtInnen zu gewähren, indem „die Stützung noch gezielter auf Betriebsinhaber ausgerichtet [wird], die tatsächlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben, ...“ (Europäische Kommission, 2011, S. 9). Darunter versteht die Kommission gemäß Artikel 4 (1) c „die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse“, bzw. den Erhalt landwirtschaftlicher Flächen in einem quasi ‚produktionsbereiten‘ Zustand sowie die Ausführung bestimmte Mindesttätigkeiten darauf. Kritisch an der von der Kommission vorgeschlagenen Abgrenzung ist zu sehen, dass damit Personen mit Flächen ausgeschlossen werden, „die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand“ erhalten bleiben und auf denen folglich „nicht die von den Mitgliedstaaten festgelegte Mindesttätigkeit gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c“ vorgenommen wird. Diese Abgrenzung „aktiver“ LandwirtInnen steht in klarem Gegensatz zu Ziffer 6(e) des AoA, demzufolge keine Produktionsaktivitäten für den Erhalt der Stützungszahlung in der *Green Box* erforderlich sein dürfen. Damit wären „inaktive“ LandwirtInnen deutlich kompatibler mit dem AoA als die tatsächlich beabsichtigte Empfängergruppe.

Dieser aus GATT-Perspektive kritische Produktionsbezug der Direktzahlungen wird im politischen Diskurs auch von anderer Seite ganz offen als notwendiges Mittel zur Aufrechterhaltung der Produktion gesehen. So betont z.B. das Europäische Parlament (2010) die Notwendigkeit, dass es „eine grundlegende flächenbezogene Direktbeihilfe aus EU-Mitteln für alle LandwirtInnen in der Europäischen Union geben sollte, um die soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit des europäischen Modells für die landwirtschaftliche Erzeugung sicherzustellen, [...]“. Analog zu beurteilen ist die früher vom EU Parlament vertretene Kritik an der Modulation der Direktzahlungen wegen dadurch verursachter Wettbewerbsverzerrungen.

Das ist aber nur möglich, wenn diese EDZ einen Produktionsbezug aufweisen (Swinbank, 2008).

Inhaltlich ähnlich einzustufen ist auch der Umstand, dass für den Erhalt der Basisprämie im Rahmen von *Cross Compliance* bestimmte Erfordernisse erfüllt sein müssen, die nur in Verbindung mit einer aktiven Produktionstätigkeit sinnvoll erscheinen. Auch das könnte u. U. als Verletzung des Erfordernisses aus Ziffer 6(e) ausgelegt werden. Analog zu sehen ist das für den Erhalt der Ökologisierungsprämie geltende Erfordernis, in jedem Jahr zumindest drei verschiedene Pflanzenbauprodukte zu erzeugen, was ebenfalls als implizites Produktionserfordernis ausgelegt werden könnte.

Am eindeutigsten ist der Produktionsbezug zweifellos bei den (teil)gekoppelten Stützungen, die in einem „als Anreiz zur Beibehaltung des derzeitigen Produktionsniveaus erforderlichen Umfang“ gewährt werden sollen. Der Kommissionsvorschlag erweitert die bisher auf bestimmte Erzeugnisse und 3,5% der nationalen Obergrenzen beschränkten gekoppelten Beihilfen auf praktisch jeden „sensitiven“ Sektor, was bei 5% der nationalen Obergrenzen ein Volumen von über 2 Mrd. EUR repräsentiert. Nachdem diese Zahlungen derzeit aber nur zu einem geringen Teil in der Green Box enthalten sind, dürften die Nettoeffekte auf das CTAMS – zumindest im Rahmen einer den bisherigen Usancen entsprechenden Inanspruchnahme durch die Mitgliedsländer - relativ moderat ausfallen.

(b) „Greening“-Komponente in der ersten Säule

Naheliegenderweise würde man diese Zahlungen als Umweltmaßnahme einstufen, womit sie unter die Regeln des Annex 2 des AoA (Ziffer 12) fallen würden. Sie müssten damit „*part of a clearly-defined government environmental or conservation programme and [...] dependent on the fulfilment of specific conditions*“ sein, was vermutlich kaum Probleme verursachen dürfte. Ziffer 12 (b) verlangt jedoch, dass diese Zahlungen auf die Zusatzkosten bzw. den verursachten Einkommensverlust („*shall be limited to the extra costs or loss of income involved*“) beschränkt bleiben müssen. Folgt man den Berechnungen im Impact Assessment zu den Legislativvorschlägen (European Commission, 2011b), dann liegen die Kosten für das „Greening“ bei etwa 33-41 EUR/ha, wogegen die Zahlungen im Rahmen dieses Programms bei ca 84 EUR/ha (Durchschnitt EU27, nominell) liegen dürften. Damit wird das Kriterium der Beschränkung auf die Zusatzkosten bzw. den Einkommensverlust eindeutig verletzt.

Aber auch wenn diese beiden Werte annähernd gleich sein würden, ergibt sich ein Problem aus dem Umstand, dass das genannte Kriterium nicht für jeden einzelnen Betrieb zutrifft: Während auf der Prämieneseite ein Regionalmodell identische Zahlungen an alle Betriebe der Region vorsieht, können und werden sich die anfallenden Kosten aus dem „Greening“ deutlich unterscheiden. Erneut wird das Kriterium „*extra costs or loss of income involved*“ verletzt.

Nur entsprechend konzipierte Agrarumweltprogramme aus der 2. Säule der GAP wären vermutlich in der Lage, die Anforderungen des Paragraf 12 zu erfüllen.

Die zuvor angesprochene Unsicherheit in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Basisprämie und Ökologisierungsprämie erhöht die Komplexität dieser Thematik noch zusätzlich (Swinbank, 2012). Wenn nämlich zutrifft, dass beide Zahlungen fix verbunden sind, also die Basisprämie nicht ohne Erfüllung der „Greening“-Auflagen zur Auszahlung kommt, dann passt das gesamte Konstrukt nicht mehr in den Kontext eines Agrarumweltprogramms im Sinne des AoA (Artikel 6, Ziffer 12). Damit werden wieder die zuvor angestellten Überlegungen zum Thema „entkoppelte Einkommensstützung“ (Annex 2, Ziffer 6) relevant⁶.

5. Zusammenfassung

Die GATT-Kompatibilität der im Hinblick auf die GAP-Reform 2013 vorgebrachten Vorschläge wird bisher nur am Rande diskutiert. Dieser Beitrag versucht, einige Aspekte der Green Box-Kompatibilität der geplanten Direktzahlungen herauszugreifen und ansatzweise zu analysieren. Im Wesentlichen handelt es sich um den Produktionsbezug dieser Zahlungen und um die Einstufung der Greening-Komponente als Umweltmaßnahme im Sinne des AoA der GATT-Uruguay Runde. Aus Sicht der aktuellen Gegebenheiten – also ohne bzw. vor Abschluss der Doha-Runde – präsentiert sich dieser Bereich als wenig problematisch: die Spielräume auch für einen „switch“ von der grünen in die gelbe Box wären gegeben (vgl. Abb. 1). Deutlich spannender wird diese Thematik allerdings dann, wenn man den letzten Verhandlungsstand der Doha-Runde (WTO, 2008) sowie die von verschiedenen Verhandlungsgruppen vorgeschlagenen zusätzlichen Restriktionen als mögliches Verhandlungsergebnis unterstellt. In diesem Fall würde eine Risiko minimierende Strategie der EU gezielte Anpassungen bei den derzeit vorliegenden Elementen der bevorstehenden GAP-Reform 2013 nahelegen.

Literatur

Andolfi, F., Little, J., Massot, A. (2011): The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020, Study, IP/B/AGRI/NT/2011_12, DG for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture und Rural Development, November 2011, Brussels.

Blandford, D. (2005): Imposing WTO Disciplines on Domestic Support: An Assessment of the Doha Round Approach, *Economía Agraria y Recursos Naturales*. ISSN: 1578-0732. Vol. 5, 9. (2005). pp. 3-26

⁶ In diesem Beitrag wurden die GAP-Stützungen ausschließlich aus dem Blickwinkel des AoA beurteilt. Daneben existieren jedoch seit längerer Zeit weitere Spannungsfelder, so z.B. die Frage, ob die Inlandsstützungen der GAP nicht als illegale Exportstützungen im Sinne von Teil II des „Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“ zu klassifizieren seien (Swinbank, 2008).

Butault, J.-P., Bureau, J.-Ch., Withke, H.-P., Heckeley, Th. (2012): Comparative analysis of agricultural support within the major agricultural trading nations, Study, IP/B/AGRI/IC/2011-068, DG for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture und Rural Development, May 2012, Brussels.

Decreux, Y., Fontagné, L. (2011) Economic Impact of Potential Outcome of the DDA II, Study, Economic Analysis in Support of Bilateral and Multilateral Trade Negotiations, European Commission DG Trade, Brussels.

Europäische Kommission (2010): Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Mitteilung der Kommission, KOM(2010) 672 endgültig, 18.11.2010, Brüssel.

Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM (2011) 625 endgültig/2, 19.10.2011, Brüssel.

European Commission (2011a). Working Document for AGRIFIN Meeting of 11 November 2011: CAP reform proposals. Council of the European Union, 16261/11, AGRI 743, AGRIFIN 104, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st16/st16261.en11.pdf>.

European Commission (2011b): Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final, 12.10.2011, Brussels.

Europäisches Parlament (2010): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013, (2009/2236(INI)), 8. Juli 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0286+0+DOC+XML+V0//DE> .

Hart, Ch. E., Beghin, J. C. (2004) Rethinking Agricultural Domestic Support under the World Trade Organization, Briefing Paper 04-BP 43, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Ames, Iowa.

Hofreither, M. F. (1995): GATT versus EU membership: The impact on the agricultural sector in Austria, in: Breuss, F. (ed.): The world economy after the Uruguay round. 339-366, Wien: Service Fachverlag.

Josling, T., Swinbank, A. (2008): European Union: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications, IFPRI Discussion Paper 00809, IFPRI, Markets, Trade and Institutions Division, October 2008,

Orden, D., Blandford, D., Josling, T., Brink, L. (2011): WTO Disciplines on Agricultural Support, Experience to Date and Assessment of Doha Proposals, IFPRI Research Brief, 16, International Food Policy Research Institute, www.ifpri.org.

Swinbank, A. (2008): Potential WTO Challenges to the CAP, Canadian Journal of Agricultural Economics, 56, 445–456.

Swinbank, A. (2012): New Direct Payments Scheme: Targeting and Redistribution in the Future CAP, IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E003/SC, DG for Internal Affairs, 1 February 2012, Brussels.

World Trade Organization (2008): Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.4. WTO, Geneva.

World Trade Organization (2011): Notification. EU's domestic support commitments for 2007/08. G/AG/N/EEC/68. WTO, Geneva

World Trade Organization (o.J.): Current Situation of Schedules of WTO Members, http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_table_e.htm#fntext1.

Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

O. Univ.Prof. Mag. Dr. Markus F. Hofreither
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Feistmantelstrasse 4
Universität für Bodenkultur Wien,
(+43) 1 47654 3671
markus.hofreither@boku.ac.at.