

Sonderbericht

Umstrukturierung und Bepflanzung von Rebflächen in der EU

Unklare Auswirkungen
auf die Wettbewerbsfähigkeit und begrenzte
ökologische Ambitionen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 16
Der Weinsektor in der EU	01 - 09
Herstellen eines Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage	10 - 11
Aufgaben und Zuständigkeiten	12 - 13
Umwelt und Klima	14 - 16
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	17 - 21
Bemerkungen	22 - 70
Die Maßnahmen der EU zur Unterstützung von Umstrukturierungen und zur Verhinderung eines Überangebots im Weinsektor sind nicht unmittelbar auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet	22 - 42
Es ist nicht ausreichend klar, inwiefern die Umstrukturierungsmaßnahme die Wettbewerbsfähigkeit steigert	24 - 32
Das Genehmigungssystem für Rebpfanzungen dient nicht unmittelbar einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit	33 - 42
Mit der Weinpolitik der EU werden die Umweltziele der GAP nicht erfüllt	43 - 70
Im Rahmen der Umstrukturierungsmaßnahme wird die ökologische Nachhaltigkeit kaum berücksichtigt	44 - 56
Die Umweltauswirkungen des Genehmigungssystems für Rebpfanzungen sind nicht bekannt	57 - 61
Die ökologischen Ambitionen der EU-Weinpolitik sind unverändert gering	62 - 70
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	71 - 76
Abkürzungen	
Glossar	

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Der Anbau und die Erzeugung von Wein haben in Europa eine lange Tradition, deren Wurzeln Tausende von Jahren zurückreichen. Die EU ist weltweit führend bei der Erzeugung, beim Verbrauch und bei der Ausfuhr von Wein. Im Jahr 2020 gab es in der EU 2,2 Millionen Weinbaubetriebe, und etwa 2 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU wurden als Rebflächen genutzt.

II Weinbauern in der EU können im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzielle Unterstützung für die Umstrukturierung ihrer Rebflächen erhalten. Diese Unterstützung soll vor allem dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern zu steigern. Die Mitgliedstaaten konnten die Mittel aber auch nutzen, um nachhaltige Produktionsverfahren und den ökologischen Fußabdruck des Weinsektors zu verbessern. Wein ist eine der Kulturen, die am meisten Pestizide benötigen. Zudem hat die Erderwärmung erhebliche Auswirkungen auf den Weinbau.

III Seit 2016 können Weinbauern Genehmigungen für die Anpflanzung neuer Rebflächen beantragen. Die Genehmigungen sind kostenlos und können anteilig und/oder anhand von Förderfähigkeits- und Prioritätskriterien gewährt werden. Dieses Genehmigungssystem für Rebplantagen soll dazu beitragen, eine schrittweise Zunahme der Rebflächen zu ermöglichen und zugleich Überkapazitäten auf der Angebotsseite mit möglichen negativen sozialen und ökologischen Folgen zu verhindern.

IV In seiner Prüfung untersuchte der Hof, in welchem Umfang durch die Umstrukturierungsmaßnahme und das Genehmigungssystem für Rebplantagen tatsächlich eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern und eine Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der Weinerzeugung bewirkt wurde. Außerdem prüfte der Hof die Ausgestaltung der Maßnahme im Rahmen der neuen GAP-Strategiepläne, um zu beurteilen, wie ökologisch ambitioniert sie waren. Der Hof beschloss, diese Prüfung durchzuführen, um der Bedeutung der Umstrukturierungsmaßnahme Rechnung zu tragen, die im Zeitraum 2014 - 2023 mit über 5 Milliarden Euro ausgestattet ist. Der Hof hat sich seit 2012 nicht mehr mit dieser Maßnahme befasst, und das Genehmigungssystem für Rebplantagen war bisher nicht Gegenstand von Prüfungen des Hofes.

V Der Hof stellt fest, dass bei diesem politischen Rahmen, mit dem die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern erhöht werden sollte, Defizite hinsichtlich der Gestaltung und der Umsetzung bestehen. Auch den Umweltzielen der Gemeinsamen Agrarpolitik wird er nicht gerecht.

VI In dem der Umstrukturierungsmaßnahme zugrunde liegenden Rahmen fehlen geeignete Definitionen, kohärente Strategien und relevante Indikatoren. Die fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten finanzierten alle förderfähigen Anträge. Sie verwendeten für die Auswahl von Vorhaben keine Kriterien, die auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit abzielten. Die Mitgliedstaaten finanzierten auch Vorhaben, bei denen keinerlei Bezug zum Strukturwandel gegeben war. Weder die Kommission noch die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten prüften, wie die Vorhaben zur angestrebten Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen, und die Begünstigten müssen nicht darüber berichten, wie sie durch ihre Umstrukturierungen ihre Wettbewerbsfähigkeit gesteigert haben.

VII Das Genehmigungssystem für Rebplantagen soll einem Überangebot entgegenwirken, indem die Zunahme der Rebflächen auf höchstens 1 % pro Jahr begrenzt wird. Bevor diese Begrenzung vorgeschlagen und von den gesetzgebenden Organen verabschiedet wurde, wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt. Die Mitgliedstaaten können Begrenzungen auch für die Zunahme in bestimmten Produktionsbereichen festlegen. Daher kann die Zunahme auf regionaler bzw. lokaler Ebene deutlich über der Obergrenze von 1 % liegen, die Mitgliedstaaten müssen jedoch die Auswirkungen dieser Zunahme nicht bewerten. Der Hof ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Produktion auch durch Umstrukturierung alter Rebflächen erheblich gesteigert werden kann. Bei der Erteilung von Genehmigungen berücksichtigten die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nur einige wenige Förderfähigkeits- und Prioritätskriterien im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit, und häufig werden Genehmigungen anteilig erteilt. Die Begünstigten erhalten sehr kleine Flächen und können nicht vorausplanen. Dies könnte dem angestrebten Ziel einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zuwiderlaufen.

VIII Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass der Umweltschutz ungeachtet der dafür bereitgestellten umfangreichen Mittel im Rahmen der geprüften Maßnahme und des Genehmigungssystems nur teilweise berücksichtigt wurde. Die fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten hatten die erwarteten ökologischen Auswirkungen ihrer nationalen Stützungsprogramme nicht bewertet. Die strategischen Ziele und Vorgaben, die sie im Hinblick auf die Umstrukturierungsmaßnahme festgelegt hatten, waren hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit wenig ambitioniert. Die Vorhaben waren nicht darauf ausgerichtet, die Auswirkungen des Weinbaus auf das Klima und/oder die Umwelt gezielt zu verringern. Der Hof stellte vielmehr fest, dass die Vorhaben unter Umständen sogar kontraproduktiv sein können, beispielsweise die Umstellung auf Sorten, die mehr Wasser benötigen und daher die Einrichtung von Bewässerungsanlagen erfordern.

IX Auch im Programmplanungszeitraum 2023 - 2027 sind die ökologischen Ambitionen begrenzt. Bei den Begünstigten der Umstrukturierungsmaßnahme wird die Cross-Compliance-Regelung nicht mehr angewendet. Die Mitgliedstaaten müssen auch nur noch 5 % der dem Weinbau zugewiesenen Mittel für Umwelt- und Klimaziele verwenden. Dabei sollten im Kontext einer ökologischeren Gemeinsamen Agrarpolitik 40 % ihrer Ausgaben zur Erreichung von Klimazielen beitragen.

X Auf der Grundlage seiner Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

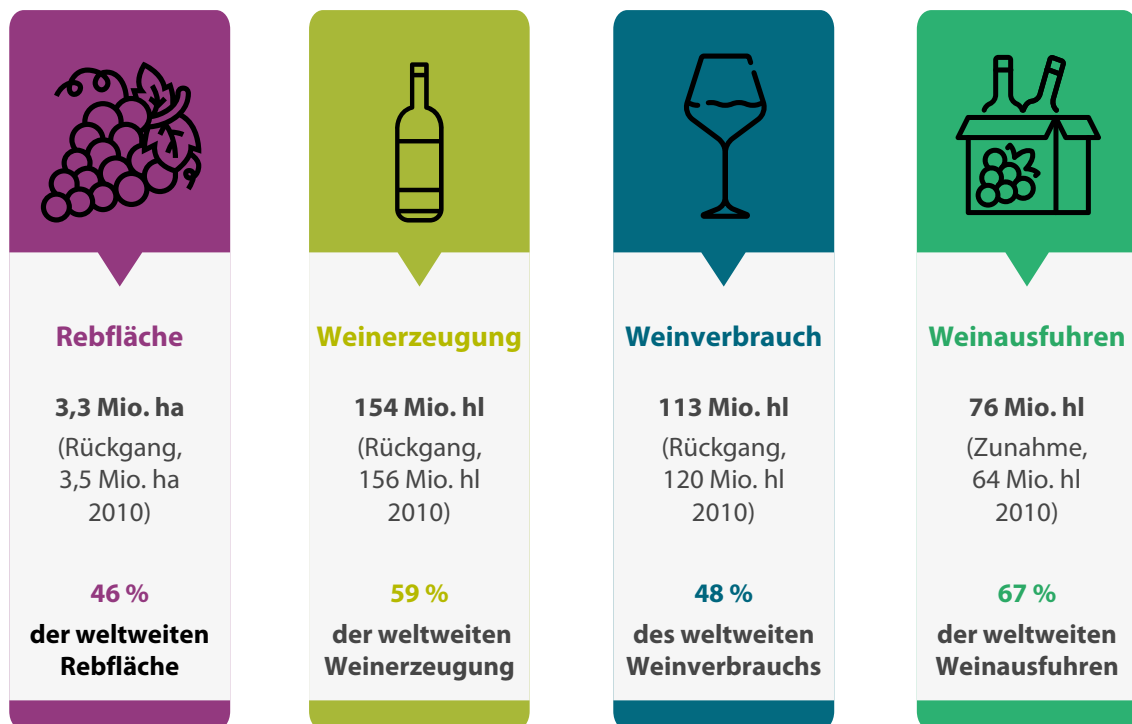
- die Umstrukturierungsmaßnahme und das Genehmigungssystem für Rebpflanzungen vor allem auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auszurichten und
- im Rahmen der Weinpolitik die ökologischen Ambitionen zu steigern.

Einleitung

Der Weinsektor in der EU

01 Der Anbau und die Erzeugung von Wein haben in Europa eine lange Tradition, deren Wurzeln Tausende von Jahren zurückreichen. Die EU ist weltweit führend bei der Erzeugung, beim Verbrauch und bei der Ausfuhr von Wein (siehe [Abbildung 1](#)). EU-weit sind im Weinbau nahezu eine Million Menschen erwerbstätig¹.

Abbildung 1 – Rebflächen in der EU, Weinerzeugung, Verbrauch und Ausfuhren von Wein im Jahr 2021

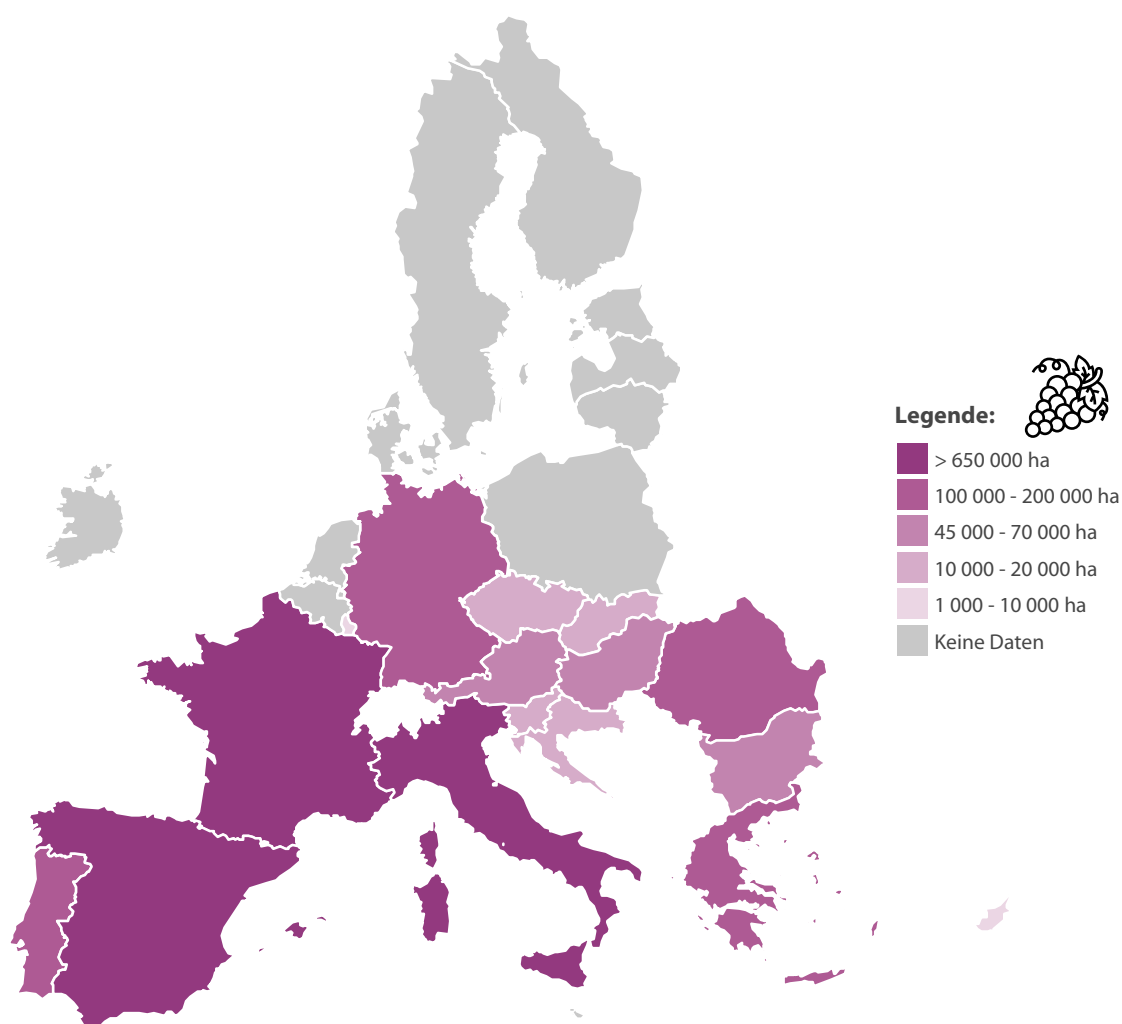


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der [Internationalen Organisation für Rebe und Wein \(OIV\)](#). Informationen werden nur für die Mitgliedstaaten angegeben, die die entsprechenden Daten mitteilen.

¹ Eurostat, [Struktur landwirtschaftlicher Betriebe – Arbeitskräfte \(ef_lf_size\)](#).

02 Im Jahr 2020 gab es in der EU 2,2 Millionen Weinbaubetriebe. Etwa 2 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU sind Rebflächen (siehe [Abbildung 2](#)). 83 % der Weinbaubetriebe hatten Rebflächen von weniger als einem Hektar². Nach Angaben der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen beläuft sich die Traubenerzeugung in der EU auf 7,5 % des Wertes der gesamten Agrarproduktion der Union³.

Abbildung 2 – Rebflächen in der EU (2020)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat, [Weinbaubetriebe nach Art der Erzeugung \(vit_t1\)](#). Informationen werden nur für die Mitgliedstaaten angegeben, die Daten zu ihren Rebflächen mitteilen.

² Eurostat, [Weinbau in der EU – Statistiken](#).

³ Statistiken der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, [Value of Agricultural Production, 2019](#).

03 Von 2010 bis 2021 ist der Weinverbrauch weltweit leicht (um 2,5 %) zurückgegangen. Der Anteil der EU an den Weinausfuhren lag im gleichen Zeitraum verhältnismäßig stabil bei etwa 65 - 67 %, obwohl sich das Volumen der Weinausfuhren aus der EU in den letzten 10 Jahren von 64 auf 76 Millionen Hektoliter erhöht hat. Dies entspricht einer Zunahme um 19 %. Im Jahr 2021 entfielen in der EU fast 80 % der Weinproduktion und der Ausfuhren von Wein auf Italien, Frankreich und Spanien⁴. Die Ausfuhren aus der EU gingen hauptsächlich in die USA (25 % der gesamten Ausfuhren), das Vereinigte Königreich (14 %), Russland (9 %), China und Kanada (jeweils 7 %)⁵. Im Jahr 2020 wurden 82 % der Rebflächen in der EU zur Erzeugung von Weinen genutzt, die unter die beiden europäischen Regelungen für geografische Angaben fallen⁶: die Regelung zu geschützten Ursprungsbezeichnungen (g. U.) und die Regelung zu geschützten geografischen Angaben (g. g. A.) (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 – EU-Regelungen für in bestimmten geografischen Gebieten erzeugte Weine

Geschützte Ursprungsbezeichnung (g. U.)

Erzeugnisse mit geschützter Ursprungsbezeichnung müssen in einem bestimmten geografischen Gebiet nach anerkannten und dokumentierten Verfahren hergestellt werden. Weine mit geschützter Ursprungsbezeichnung dürfen ausschließlich aus Weintrauben aus diesem Gebiet hergestellt werden.

Geschützte geografische Angabe (g. g. A.)

Erzeugnisse mit geschützter geografischer Angabe haben eine bestimmte Güte, ein bestimmtes Ansehen oder andere Eigenschaften, die sich aus diesem geografischen Ursprung ergeben. Mindestens 85 % der zur Herstellung von Weinen mit g. g. A. verwendeten Trauben müssen ausschließlich aus dem jeweiligen geografischen Gebiet stammen.

Quelle: Artikel 93 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

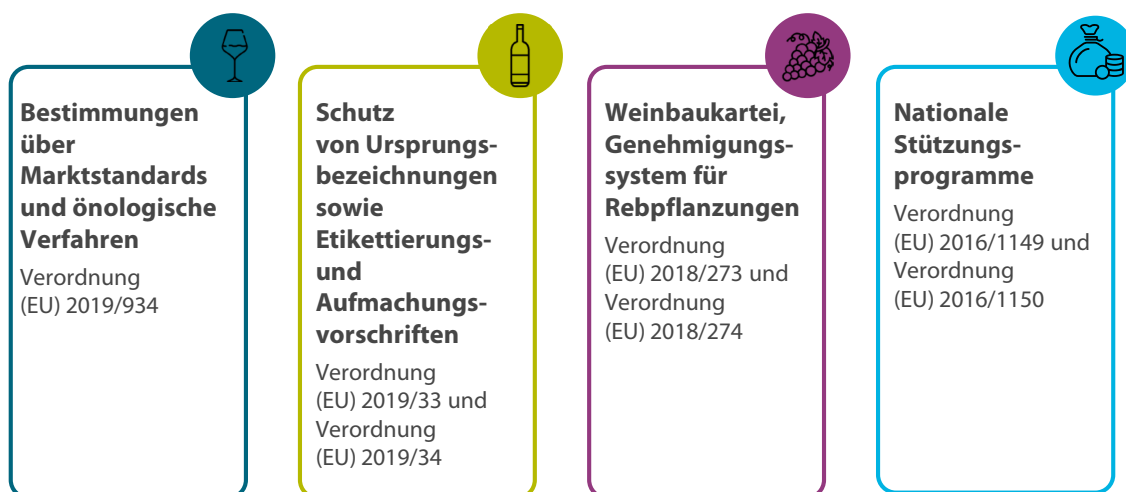
⁴ OIV, [Statistiken zum Weinbau, 2021](#).

⁵ Europäische Kommission, [Portal Agridata – Weinhandel, Vermarktungsjahr 2020/2021](#).

⁶ Eurostat, [Weinbaubetriebe nach Art der Erzeugung \(vit_t1\)](#).

04 Der EU-Weinmarkt ist in hohem Maße reguliert. Für den Zeitraum 2014 - 2022 war im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#) über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse der grundlegende Rechtsakt, der für die Stützungsprogramme für den Weinsektor bis Oktober 2023 gültig ist. Mehrere delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte enthalten ebenfalls maßgebliche Vorschriften (siehe [Abbildung 3](#)).

Abbildung 3 – Der Rechtsrahmen für den Weinmarkt



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Kommission, [Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector](#), SWD(2020)232, S. 10 - 12.

05 Weinbauern und Winzern kann im Rahmen der GAP finanzielle Unterstützung gewährt werden. Die Unterstützung kann als spezifische Förderung im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für Wein erfolgen (hauptsächlich über nationale Stützungsprogramme (NSP) im Weinsektor), aber auch über Direktzahlungen, die Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und/oder horizontale Absatzförderungsmaßnahmen gewährt werden⁷. Im Zeitraum 2014 - 2020 hatte die GMO für Wein ein Volumen von 7,1 Milliarden Euro. Dies entspricht 41 % des gesamten Budgets für Marktmaßnahmen im Rahmen der GAP und 1,7 % des gesamten Budgets der GAP⁸. Auf EU-Ebene liegen keine Daten zur Höhe der Direktzahlungen und der Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums im Weinsektor vor.

⁷ [Verordnung \(EU\) Nr. 1144/2014](#) über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse.

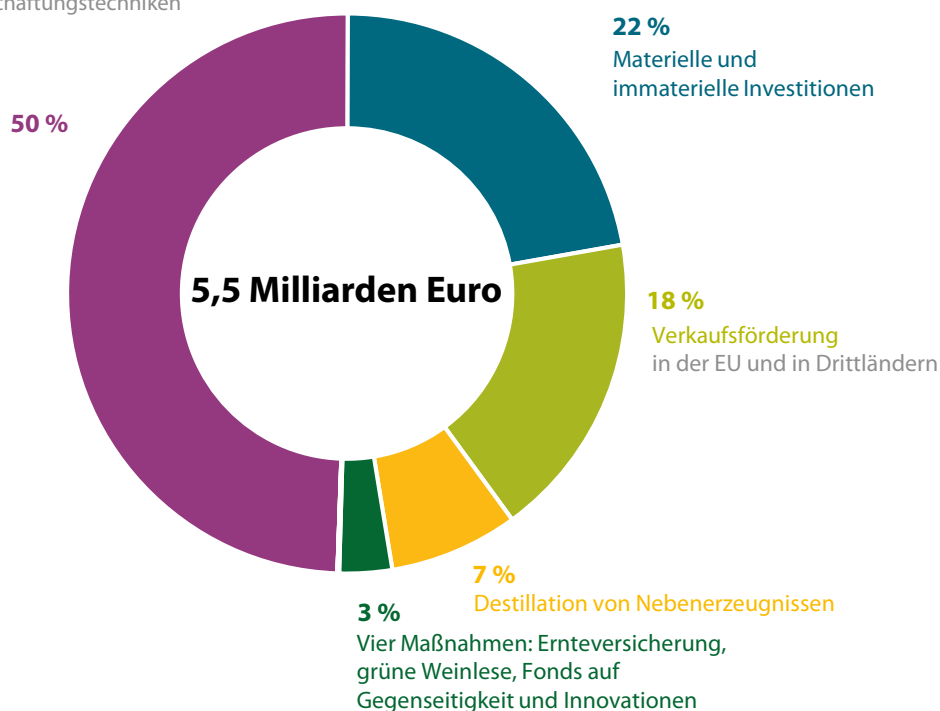
⁸ Europäisches Parlament – [Kurzdarstellungen zur Europäischen Union – Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik](#).

06 Das jährliche Gesamtbudget für die NSP beläuft sich auf etwa eine Milliarde Euro: 5,5 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014 - 2018 und 5,3 Milliarden Euro für den Zeitraum 2019 - 2023⁹. Über die NSP können acht Stützungsmaßnahmen finanziert werden. Zum größten Teil wurden die Unionsmittel im Zeitraum 2014 - 2018 aber auf drei Maßnahmen verwendet: Umstrukturierung und Umstellung (50 %, im Folgenden "Umstrukturierung"), Investitionen (22 %) und Absatzförderung (18 %) (siehe **Abbildung 4**).

Abbildung 4 – Stützungsmaßnahmen und Finanzierungen im Rahmen von NSP 2014 - 2018

Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen

Sortenumstellung, Umpflanzung von Rebflächen, Wiederbepflanzung aus gesundheitlichen oder pflanzengesundheitlichen Gründen, Verbesserung der Rebflächenbewirtschaftungstechniken



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten zu den Ausgaben aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft.

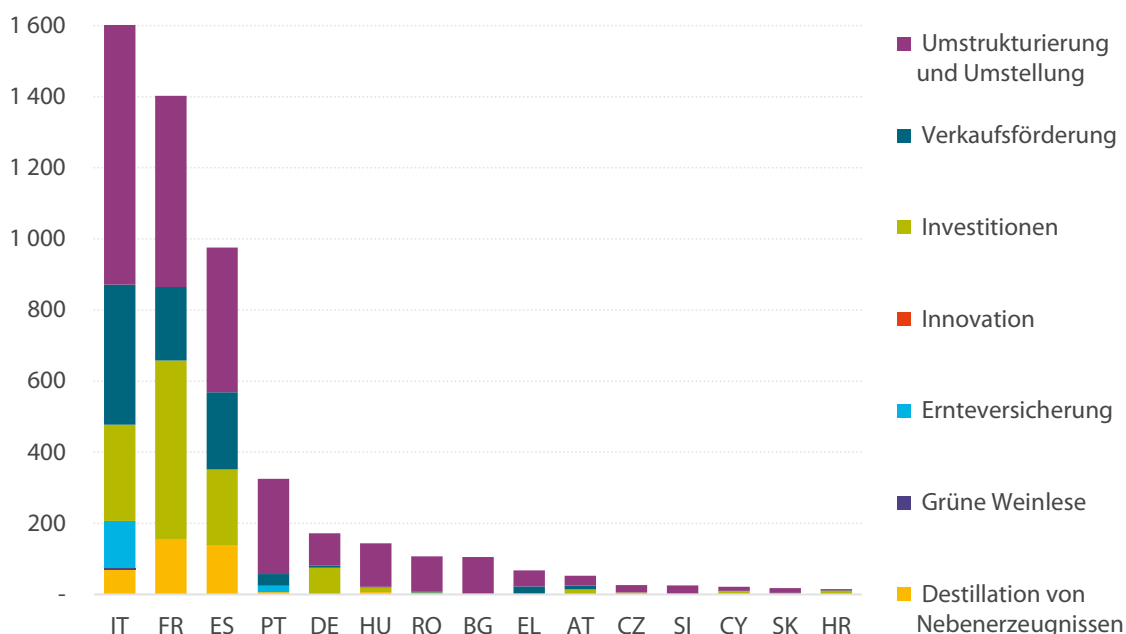
07 Im Jahr 2014 wurden 18 EU-Mitgliedstaaten Mittel für den Weinsektor zugewiesen¹⁰. Zwei dieser Mitgliedstaaten (Malta und Luxemburg) beschlossen, die Mittel nicht für die Einrichtung eines nationalen Stützungsprogramms zu verwenden, sondern auf das Budget für Direktzahlungen zu übertragen. Spanien entschied sich für

⁹ Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des EU-Haushalts.

¹⁰ Anhang VI der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

einen gemischten Ansatz und übertrug nur einen Teil seiner Mittel auf Direktzahlungen. Italien ist der größte Empfänger von NSP-Mitteln (32 %), gefolgt von Frankreich (28 %) und Spanien (19 %) (siehe [Abbildung 5](#)).

Abbildung 5 – Ausgaben für NSP nach Mitgliedstaaten (2014 - 2018) in Millionen Euro



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des AGREX. Litauen verbuchte keinerlei Ausgaben.

08 Hauptziel der Reform der Weinpolitik von 2013 war es, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weinerzeuger unter Wahrung der Authentizität und der Traditionen des europäischen Weinanbaus zu steigern und seine soziale und ökologische Rolle in ländlichen Gebieten zu stärken¹¹. Die Kommission beschreibt ihre Ziele für die Weinpolitik in ihrem Arbeitsdokument [Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector](#):

- Steigern der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors;
- Sicherstellen eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes, insbesondere durch die Verbesserung der Marktfähigkeit von Weinerzeugnissen und die Sicherstellung einer geordneten Zunahme der Rebepflanzungen;
- Sicherstellen der Qualität von Wein aus der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Verbrauchererwartungen;

¹¹ EU wine policy contributes to maintaining the reputation and competitiveness of EU wine.

- Fördern einer verantwortungsvollen Handhabung von Krisensituationen;
- Schutz der Umwelt.

09 Ab November 2023 werden die NSP in die GAP-Strategiepläne integriert. Die Mitgliedstaaten können ihre Ziele im Weinsektor aus einer Liste von 11 Zielen auswählen¹² (u. a. Verbesserung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit, Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel, Verbesserung der Nachhaltigkeit von Erzeugungssystemen, Verringerung der Auswirkungen des Weinsektors der Union auf die Umwelt, Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen und Anpassung an die Marktanforderungen).

Herstellen eines Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage

10 Von den ausgehenden 1970er Jahren bis zum Jahr 2010 litt der Weinsektor der EU unter strukturellen Produktionsüberschüssen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern beeinträchtigten. Jahrzehntlang war die Weinpolitik der EU daher vor allem darauf ausgerichtet, durch aufeinander folgende Reformen des Weinsektors für ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu sorgen. Dazu hat die Kommission verschiedene Maßnahmen eingeleitet, beispielsweise die Annahme von Regelungen zur Destillation von Überschüssen, zur Beschränkung von Rebplantagen und zur Gewährung von Beihilfen für die Rodung oder Umstrukturierung von Rebflächen.

11 Im Jahr 2016 ersetzte das neue Genehmigungssystem für Rebplantagen (im Folgenden "das System") das frühere System der Pflanzungsrechte, bei dem Rechte zum Anpflanzen von Rebstöcken gekauft oder verkauft wurden. Nach dem neuen Pflanzungssystem werden die Genehmigungen den Antragstellern kostenlos erteilt und anteilig und/oder anhand von Förderfähigkeits- und Prioritätskriterien verteilt. Die Begünstigten können Genehmigungen für die Anpflanzung oder Vergrößerung ihrer Rebflächen beantragen. Das neue System ermöglicht ein kontrolliertes Wachstum des Produktionspotenzials (Sicherstellung einer "geordneten Zunahme der Rebplantagen") innerhalb bestimmter Grenzen, d. h. jährlich um maximal 1 %. Das System wird in 13 EU-Weinbauländern mit einer Rebfläche von mehr als 10 000 Hektar angewendet und gilt bis Ende Dezember 2045. Bis April 2023 hatte Kroatien das System noch nicht angewendet.

¹² Artikel 57 der [Verordnung \(EU\) 2015/2021](#).

Aufgaben und Zuständigkeiten

12 Die EU-Rechtsvorschriften bestimmen den Rahmen für die Regulierung des Weinsektors (siehe [Abbildung 3](#)). Sie enthalten die allgemeinen Förderfähigkeits- und Prioritätskriterien für die verschiedenen Maßnahmen im Rahmen der NSP sowie für das Genehmigungssystem für Rebplantagen. Die Kommission ist für die Überwachung der Leistung des Sektors und für die Aufsicht über die in den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme zuständig. Sie bewertet die NSP und prüft, ob die NSP mit den EU-Rechtsvorschriften vereinbar sind.

13 Die Mitgliedstaaten entscheiden, welche Maßnahmen sie in ihre NSP aufnehmen und in welchem Umfang sie Mittel dafür bereitstellen. Die nationalen bzw. regionalen Behörden führen die NSP unter geteilter Mittelverwaltung durch. Dazu legen sie spezifische Förderfähigkeits- und Prioritätskriterien fest, führen Kontrollen durch und leisten Zahlungen an die Begünstigten. Außerdem sind die Mitgliedstaaten für die Genehmigung von Rebplantagen zuständig. Sie unterrichten die Kommission über die Anwendung des Systems.

Umwelt und Klima

14 Auf Rebflächen werden häufig Pestizide eingesetzt¹³ (hauptsächlich Fungizide), um Krankheiten wie z. B. Mehltau zu bekämpfen¹⁴. In Frankreich beispielsweise entfallen 20 % des landesweiten Fungizidverbrauchs auf den Weinbau, obwohl der Anteil der für den Weinbau genutzten landwirtschaftlichen Fläche gerade einmal bei 3 % liegt¹⁵. In Italien setzen über 95 % der Weinbauern Pflanzenschutzmittel ein. Der Pestizidverbrauch ist somit unter allen wichtigen Kulturpflanzen am höchsten im Weinbau¹⁶. Der Einsatz chemischer Pestizide birgt jedoch Umwelt- und Gesundheitsrisiken, insbesondere aufgrund von Sprühnebelabdrift¹⁷.

¹³ Orre-Gordonr et al., "Viticulture can be modified to provide multiple ecosystem services. Ecosystem Services in Agricultural and Urban Landscapes.", 2013, S. 43 - 57.

¹⁴ Delière et al., "Field evaluation of an expertise-based formal decision system for fungicide management of grapevine downy and powdery mildews, Pest Management.", *Pest Management Science*, 2015 71 (9), 1247 - 1257.

¹⁵ [Pestizid-Herausforderung lässt französischem Weinbau kaum eine Wahl](#), Euractiv, 2019.

¹⁶ [Nationales Statistisches Amt Italien](#), 2010.

¹⁷ Erwägungsgrund 14 der [Richtlinie 2009/128/EG](#) über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden.

15 Der Einsatz von Pestiziden ist bei der ökologischen Produktion von Trauben im Vergleich zur traditionellen Traubenerzeugung stark eingeschränkt. Die ökologisch bewirtschaftete Rebfläche in der EU hat zwischen 2013 und 2019 um 55 % zugenommen (von 244 322 Hektar auf 379 269 Hektar) und macht 12 % der gesamten Rebfläche in der EU aus¹⁸.

16 Der Klimawandel hat erhebliche Auswirkungen auf den Weinbau. Die Klimaerwärmung wirkt sich auf die Erträge und die Qualität der Erzeugnisse aus und geht mit unterschiedlichen Problemen einher (z. B. einer Überreife der Trauben). Außerdem bringt der Klimawandel extremere Witterungsverhältnisse mit sich (z. B. Hagel und Frühjahrsfröste). Unter Umständen müssen die Weinbauern unterschiedliche Möglichkeiten zur Anpassung an diese sich verändernden Bedingungen prüfen, beispielsweise die Pflanzung anderer Rebsorten, die Verlagerung der Erzeugung und andere Techniken zur Bewirtschaftung von Rebflächen.

¹⁸ Eurostat, [Ökologische Anbaufläche nach landwirtschaftlichen Produktionsmethoden und Kulturen \(org_cropar\)](#).


Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

17 Gegenstand dieser Prüfung sind die Stützungsmaßnahme für die Umstrukturierung von Rebflächen und das Genehmigungssystem für Rebpflanzungen. Mit der Maßnahme soll die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern gesteigert werden. Das Genehmigungssystem für Rebpflanzungen soll einem Überangebot entgegenwirken. Die Maßnahme für die Umstrukturierung von Rebflächen konnte auch genutzt werden, um nachhaltige Produktionsverfahren und den ökologischen Fußabdruck des Weinsektors zu verbessern, und mit dem Genehmigungssystem könnten negative Umweltauswirkungen verhindert werden.

18 Mit der Hauptfrage seiner Prüfung untersucht der Hof, ob die Maßnahme und das System dazu beigetragen haben, die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern und die ökologische Nachhaltigkeit der Weinerzeugung zu verbessern. Der Hof prüfte, wie die Kommission die Maßnahme und das System gestaltet und überwacht hat und wie die Maßnahme und das System von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Für die Maßnahme wurde der Zeitraum 2014 - 2022 berücksichtigt. Die Prüfung des Systems erstreckte sich auf die Zeit ab dem Jahr 2016, als das System eingeführt wurde. Außerdem untersuchte der Hof die Gestaltung der Maßnahme im Rahmen der GAP-Strategiepläne, um die ökologischen Ambitionen zu beurteilen.

19 Der Hof beschloss, diese Prüfung durchzuführen, da auf die Umstrukturierungsmaßnahme die Hälfte der verfügbaren Mittel der NSP entfallen (über 5 Milliarden Euro von insgesamt fast 11 Milliarden Euro in den Zeiträumen 2014 - 2018 und 2019 - 2023 zusammen) und der Maßnahme somit erhebliche Bedeutung zukommt (siehe Ziffer **06**). Zudem hatte sich der Hof seit 2012 nicht mehr mit dieser Maßnahme befasst (siehe **Abbildung 6**), und das Genehmigungssystem für Rebpflanzungen war bisher nicht Gegenstand von Prüfungen des Hofes. Die Prüfung ist auch deshalb wichtig für Interessenträger, weil vor allem die wirtschaftlichen Auswirkungen der GMO untersucht werden. Der Hof geht davon aus, dass seine Feststellungen und Empfehlungen in die Diskussion über die neuen Stützungsmaßnahmen für den Weinsektor im Rahmen der GAP-Strategiepläne einfließen werden. Die übrigen sieben gemäß der GMO für Wein finanzierten Maßnahmen für den Weinsektor sind nicht Gegenstand der Prüfung (siehe **Abbildung 4**).

Abbildung 6 – Frühere Prüfungstätigkeit des Europäischen Rechnungshofs im Zusammenhang mit dem Weinsektor

 <p>Rodungsregelung und Maßnahme für die Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen im Rahmen der Reform der GMO</p>	<p>Sonderbericht 07/2012: Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Wein: bisher erzielte Fortschritte</p>
 <p>Absatzförderungs- und Investitionsmaßnahmen</p>	<p>Sonderbericht 09/2014: Werden die Mittel der EU für Investitionen und Absatzförderungsmaßnahmen im Weinsektor gut verwaltet, und gibt es nachweislich Ergebnisse im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Weine?</p>
 <p>GMO-Maßnahmen betreffend Fonds auf Gegenseitigkeit, Ernteversicherungen und grüne Weinlese</p>	<p>Sonderbericht 23/2019: Stabilisierung der Einkommen von Landwirten: umfassendes Instrumentarium, doch geringe Inanspruchnahme der Instrumente und Überkompensation müssen angegangen werden</p>
 <p>Geografische Angaben und Rechte des geistigen Eigentums</p>	<p>Sonderbericht 06/2022: Rechte des geistigen Eigentums in der EU: solider Schutz mit kleinen Schwächen</p>
 <p>Private Lagerhaltung und Dringlichkeitsdestillation von Wein während der COVID-19-Pandemie</p>	<p>Sonderbericht 09/2023: Sicherstellung der Agrar- und Lebensmittelversorgungsketten während der COVID-19-Pandemie: Die Reaktion der EU erfolgte rasch, doch wurde sie von den Mitgliedstaaten nicht zielgerichtet genug umgesetzt</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

20 Die Prüfung wurde von Mai bis Dezember 2022 mit Prüfbesuchen in fünf Mitgliedstaaten durchgeführt: in der Tschechischen Republik (Mähren), in Griechenland (Peloponnes), in Spanien (Kastilien-La Mancha), in Frankreich (Rhône-Tal und Provence) und in Italien (Toskana). Diese Mitgliedstaaten erhalten 70 % der Umstrukturierungsbeihilfen. Die vom Hof ausgewählten Mitgliedstaaten decken ein breites Spektrum zum einen an Weinbauverfahren bei unterschiedlichen geografischen und klimatischen Gegebenheiten und zum anderen an Kombinationen bei der Verwaltung der Maßnahme und des Systems auf zentraler und regionaler Ebene ab.

21 Der Hof erlangte Prüfungsnachweise durch folgende Maßnahmen:

- Analyse der maßgeblichen EU-Rechtsvorschriften sowie von Leitlinien und Überwachungsmaßnahmen der Kommission, Statistiken, Evaluierungen und Berichten über alle Wein erzeugenden Mitgliedstaaten;
- Analyse der NSP der besuchten Mitgliedstaaten für die Zeiträume 2014 - 2018 und 2019 - 2023 sowie von Studien, Aufforderungen zur Einreichung von Anträgen, geltenden nationalen und regionalen Vorschriften (einschließlich der Umsetzung des Genehmigungssystems seit 2016), Statistiken und Berichte dieser Mitgliedstaaten;
- Gespräche mit Vertretern der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten sowie mit den Begünstigten;

- Konsultationen anderer Interessenträger des Weinsektors, u. a. europäische und nationale Verbände von Weinbauern, Genossenschaften und Weinerzeuger;
- Analyse einer begrenzten Anzahl von Akten zu Vorhaben in den besuchten Mitgliedstaaten, die so ausgewählt wurden, dass verschiedene Maßnahmen und Arten von Begünstigten sowohl durch Aktenprüfungen als auch mit Vor-Ort-Besuchen berücksichtigt wurden. Die vom Hof ausgewählten Begünstigten reichen von Kleinbetrieben bis zu größeren Unternehmen. Dabei wurde sowohl der ökologische als auch der konventionelle Weinbau einbezogen. Die Auswahl des Hofes umfasste Weinbauern, die Trauben verkaufen, ebenso wie Genossenschaften und Weinbauern, die Wein erzeugen.

Bemerkungen

Die Maßnahmen der EU zur Unterstützung von Umstrukturierungen und zur Verhinderung eines Überangebots im Weinsektor sind nicht unmittelbar auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet

22 Mit der Umstrukturierungsmaßnahme soll in erster Linie die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern gesteigert werden. Das Genehmigungssystem für Rebplantagen hingegen soll die Marktstabilität fördern und die Zunahme der Rebflächen begrenzen, damit es nicht erneut zu Produktionsüberschüssen kommt (siehe Ziffer **10**)¹⁹. Über das System kann die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern ebenfalls gesteigert werden, wenn die Mitgliedstaaten beschließen, bei der Erteilung von Genehmigungen für Rebplantagen spezifische Kriterien heranzuziehen (siehe Ziffer **11**).

23 Der Hof prüfte, ob die Umstrukturierungsmaßnahme und das Genehmigungssystem für Rebplantagen dazu beigetragen haben, die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern zu steigern. Außerdem untersuchte der Hof, wie die Kommission die Maßnahme und das System gestaltet hat und wie die Mitgliedstaaten die Maßnahme und das System umgesetzt haben (beispielsweise durch klare Zielvorgaben, die Identifizierung von Zielgruppen und die Festlegung von Förderfähigkeits- und Prioritätskriterien zur Erzielung größtmöglicher Auswirkungen oder durch die Einrichtung von Kontrollsystemen). Darüber hinaus prüfte der Hof, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten relevante Indikatoren und sinnvolle Zielvorgaben für die wirtschaftliche Leistung der Weinbauern festgelegt haben, und nahm entsprechende Evaluierungen vor.

¹⁹ Erwägungsgrund 55 und Artikel 46 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

Es ist nicht ausreichend klar, inwiefern die Umstrukturierungsmaßnahme die Wettbewerbsfähigkeit steigert

Gestaltung der Umstrukturierungsmaßnahme

24 In den EU-Verordnungen und den Leitlinien der Kommission zu den NSP für den Weinsektor werden hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit von Weinbauern und der Messung von Fortschritten keine Festlegungen getroffen. Die Kommission teilte dem Hof mit, dass die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Auffassung nach davon abhängt, dass die Weinbauern hochwertige Erzeugnisse zu wettbewerbsfähigen Kosten und Preisen anbieten und gleichzeitig angemessene Einnahmen erzielen können. In der [GMO-Verordnung](#) wird ein Zusammenhang zwischen der Wettbewerbsfähigkeit des Weinsektors und dem Anteil der EU auf dem Weltmarkt hergestellt. In der Bewertung der GMO heißt es, dass die Wettbewerbsfähigkeit von der Fähigkeit des EU-Weinsektors abhängt, auf verschiedenen Märkten Erzeugnisse zu produzieren und zu verkaufen, die aufgrund ihrer besonderen Merkmale attraktiver seien als die Erzeugnisse von Wettbewerbern.

25 In den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wurden keine Festlegungen dazu getroffen, wie die Umstrukturierungsmaßnahme dazu beitragen soll, die Wettbewerbsfähigkeit von Weinbauern zu steigern. Ihre NSP enthalten keine Strategie für die Erreichung der angestrebten Wettbewerbsfähigkeit. Den vom Hof befragten Behörden zufolge werden strategische Entscheidungen von den Weinbauern getroffen. Seit 2006 haben weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten Ex-ante-Analysen oder Studien über die erwarteten Auswirkungen der EU-Unterstützung für den Weinsektor auf die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern durchgeführt.

26 Die Kommission erhebt die wichtigsten Marktindikatoren für den EU-Weinsektor (Preise, Erzeugung, Vorräte und Handelsvolumen)²⁰. Wirtschaftliche Parameter (z. B. Einnahmen und Herstellungskosten) landwirtschaftlicher Betriebe, einschließlich Weinbauern, werden im Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) für eine Stichprobe von Erzeugern gemeldet, allerdings ohne Angaben zu ihrer Beteiligung an der Maßnahme. Die im EU-Rahmen für Umstrukturierungsvorhaben erhobenen Daten (siehe **Abbildung 7**) sowie die von den besuchten Mitgliedstaaten festgelegten zusätzlichen Indikatoren (siehe **Kasten 2**) beziehen sich hauptsächlich auf die Outputs und lassen eine Bewertung der Auswirkungen der Maßnahme hinsichtlich der angestrebten Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Weinbauern nicht zu. Der Hof stellte fest, dass die Kommission Daten zu den Parametern, die für die Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit von Weinbauern, die die Umstrukturierungsmaßnahme in Anspruch nahmen, relevant sind, weder systematisch erhebt noch auswertet.

Abbildung 7 – Erhobene Daten zu Umstrukturierungsvorhaben



Quelle: Anhang IV der Durchführungsverordnung (EU) 2016/1150 der Kommission.

²⁰ Wine market observatory.

Kasten 2 – Unzureichende Verwendung von Indikatoren zur Bewertung der Auswirkungen der Maßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern

Vier der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten hatten zusätzliche Indikatoren für die Überwachung der Umstrukturierungsmaßnahme festgelegt. Der Hof bewertet die Kohärenz der spezifischen Ziele mit den entsprechenden von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene festgelegten Indikatoren als nicht hinreichend. Spanien hat keine zusätzlichen Indikatoren definiert.

Die **Tschechische Republik** entschied sich für folgende Indikatoren:

- Größe der umstrukturierten Rebflächen in Hektar, auf denen vorwiegend aus tschechischer Züchtung stammende Rebsorten angepflanzt wurden, als ergänzender Indikator für das Ziel der Sicherung der biologischen Vielfalt der Rebsorten;
- Zahl der jungen Begünstigten als ergänzender Indikator für das Ziel der Bindung junger Weinbauern an den Sektor.

Für diese Indikatoren gibt es keine quantifizierten Ziele, und wie die Erreichung der angestrebten Ziele anhand dieser Indikatoren bewertet werden sollte, ist nicht klar.

Frankreich hat zusätzliche Output-Indikatoren mit quantifizierten Zielen festgelegt, um die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern zu steigern:

- Beantragung der Umstrukturierungsbeihilfe für mindestens 70 % der Wiederanpflanzungen;
- Wiederanpflanzung von 30 verschiedenen Rebsorten pro Jahr.

Diese Indikatoren geben keinen Aufschluss darüber, wie die Maßnahme zum Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beiträgt.

27 Die Kommission hat ihre Bewertung der von den Mitgliedstaaten in ihren NSP festgelegten Ziele der Maßnahme nicht ausreichend dokumentiert und verfolgt nicht systematisch und strukturell, in welchem Umfang diese Ziele erreicht wurden. Dies wird durch ein internes Audit der Kommission von 2022 bestätigt, in der Defizite hinsichtlich der Bewertung und Verwendung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen durch die Kommission festgestellt wurden. Die internen Prüfer wiesen darauf hin, dass die Kommission möglicherweise nicht in der Lage sei, die Leistung der Interventionen im Weinsektor wirksam zu überwachen.

28 Von der Kommission finanzierte Studien zur Ex-post-Bewertung der Auswirkungen zeigen, dass die Maßnahme in den letzten 20 Jahren häufig zur Verbesserung der Effizienz und zur Entwicklung neuer, an der Nachfrage der Verbraucher orientierter Produkte genutzt wurde²¹. In der von der Kommission im Jahr 2020 durchgeführten Bewertung der Stützungsmaßnahmen für den Weinsektor heißt es allerdings, dass im Rahmen der Studie nicht beurteilt werden konnte, in welchem Umfang die nationalen Stützungsprogramme zu Veränderungen in Bezug auf Produktivität, Kosten und Einkommen beigetragen hätten. Die über diese nationalen Stützungsprogramme gewährte Unterstützung sei in der INLB-Datenbank nämlich entweder nicht oder nur unzureichend erfasst worden. Die im Rahmen der Evaluierungsstudie befragten Begünstigten bestätigten jedoch, dass sich die Umstrukturierungs- und Investitionsmaßnahmen positiv auf ihre Umsätze ausgewirkt und in der Folge ihre Verhandlungsposition in der Lieferkette gestärkt hätten²².

Durchführung der Umstrukturierungsmaßnahme

29 Die Mitgliedstaaten können für die Umstrukturierungsmaßnahme Prioritätskriterien festlegen, nach denen die Vorhaben ausgewählt werden, die voraussichtlich zur Erreichung der von ihnen festgelegten Ziele beitragen werden.

Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Prioritätskriterien, die die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten festgelegt haben. Der Hof stellte jedoch fest, dass bei Anträgen, die die Förderfähigkeitskriterien erfüllen, Finanzierungen unabhängig vom Gegenstand und von den verfolgten Ambitionen bewilligt werden. Wenn die Nachfrage das verfügbare Budget überstieg, verfahren die Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise: Sie wendeten bei allen Anträgen einen Kürzungskoeffizienten an, übertrugen Mittel von anderen NSP-Maßnahmen, finanzierten die verbleibenden Anträge im Folgejahr oder wendeten Prioritätskriterien an, die eine gezielte Auswahl der Anträge entsprechend den Zielen der Maßnahme nicht zuließen.

²¹ [Évaluation des mesures appliquées au secteur vinicole dans le cadre de la Politique Agricole Commune](#), Oktober 2012, COGEA srl; [Study on the competitiveness of European wines](#), Oktober 2014, COGEA srl.

²² Europäische Kommission, [Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector](#), SWD(2020) 232.

Tabelle 1 – Im Zusammenhang mit der Umstrukturierungsmaßnahme berücksichtigte Prioritätskriterien in den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten

	<i>Tschechien (1)</i>	<i>Griechenland</i>	<i>Spanien (Kastilien-La Mancha)</i>	<i>Frankreich</i>	<i>Italien (3) (Toskana)</i>
Junge Weinbauern		✓	✓	✓	✓
Spezifische Qualitätsverpflichtungen		✓	✓		✓
Spezifische geografische Gebiete		✓			✓
Bestimmte Arten von Erzeugern (z. B. KMU, Verbände, Genossenschaften und Weinbaubetriebe mit Versicherung)		✓	✓		
Mindestanteil der Rebflächen		✓			✓
Haupterwerbsbetriebe bzw. Haupttätigkeit Weinbau			✓		✓
Ökologische oder integrierte Bewirtschaftung		✓	✓		
Kollektive Pläne			✓		
Bestimmte Rebsorten			✓		

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten.


- 1) In der Tschechischen Republik werden bestimmte geografische Gebiete sowie junge Weinbauern nicht über die Gewährung von Bonuspunkten, sondern durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel gefördert.
- 2) Auch in Frankreich werden Anreize für Umstrukturierungen im Rahmen kollektiver Pläne sowie für Umstrukturierungen versicherter Betriebe nicht durch die Gewährung von Bonuspunkten, sondern über die Bereitstellung zusätzlicher Mittel gesetzt.
- 3) In Italien werden für bestimmte geografische Gebiete Anreize durch Bonuspunkte und durch zusätzliche Mittel geschaffen.


30 Nach den EU-Rechtsvorschriften²³ sollten über die Umstrukturierungsmaßnahme die folgenden strukturellen Veränderungen finanziert werden: (1) Sortenumstellungen (d. h. die Umstellung auf eine andere Rebsorte); (2) Umbepflanzungen von Rebflächen; (3) Verbesserungen der Rebflächenbewirtschaftungstechniken, insbesondere die Einführung fortschrittlicher Systeme nachhaltiger Erzeugung, und (4) Wiederbepflanzungen von Rebflächen aus gesundheitlichen oder pflanzengesundheitlichen Gründen (siehe **Abbildung 4**). Nach den Leitlinien der Kommission müssen die Maßnahmen mit größeren Veränderungen an den Rebepflanzungen einhergehen. Eine normale Erneuerung ausgedienter Altrebflächen, d. h. die Wiederbepflanzung von Rebflächen mit derselben Rebsorte auf derselben Parzelle und nach derselben Anbaumethode, wird nicht unterstützt. Außerdem werden die Kosten der Rodung einer Rebfläche nur in den unter den Nummern 1 und 2 genannten Fällen finanziert.


31 Einige Mitgliedstaaten haben jedoch Systeme eingerichtet, bei denen die Gewährung von Finanzmitteln für nicht strukturelle Veränderungen oder normale Erneuerungen nicht immer ausgeschlossen ist (siehe **Kasten 3**). In der Praxis sorgt die Umstrukturierungsmaßnahme also dafür, dass es vermehrt zu normalen Erneuerungen der Rebflächen kommt (beispielsweise dann, wenn auf weniger produktiven Parzellen kleinere Veränderungen vorgenommen werden). Zudem stellte der Hof fest, dass zwei der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten Umstrukturierungsmaßnahmen fördern, die mit den Leitlinien der Kommission für förderfähige Maßnahmen nicht vereinbar sind. Frankreich und Italien gewähren Finanzmittel für die Kosten der Rodung von Rebflächen auch dann, wenn mit einem Umstrukturierungsvorhaben nur eine geringfügige Veränderung der Pflanzdichte einer Rebfläche bewirkt und dieselbe Sorte am selben Standort neu angepflanzt wird.


²³ Artikel 46 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).


Kasten 3 – Einige Mitgliedstaaten finanzieren über die Umstrukturierungsmaßnahme unter Umständen die normale Erneuerung von Rebflächen, während andere Mitgliedstaaten normale Erneuerungen verhindern

 In **Frankreich** sind Wiederbepflanzungen mit derselben Sorte bei einer Änderung der Pflanzdichte um weniger als 10 % über die Umstrukturierungsmaßnahme nicht förderfähig. Bei seiner Prüfung stellte der Hof jedoch fest, dass unter den 143 geförderten Parzellen auf 19 Parzellen dieselbe Sorte neu angepflanzt worden war und die Pflanzdichte sich um weniger als 10 % geändert hatte.

 In **Italien** (Toskana) ist das Informationssystem so komplex, dass Kontrollen bezüglich Wiederbepflanzungen mit derselben Rebsorte oder unzureichenden Änderungen der Pflanzdichte erschwert sind. Auch werden keine Warnmeldungen ausgegeben, wenn Anträge von den Begünstigten geändert oder ersetzt wurden. Daher besteht die Gefahr, dass in Italien Umstrukturierungsmaßnahmen gefördert werden, mit denen gegenüber der Situation vor der Umstrukturierung nur geringfügige Änderungen bewirkt werden (z. B. eine Änderung des Klons).

 In der **Tschechischen Republik** wird die Überprüfung auf Sortenänderungen durch die Gestaltung der Kontrollen begünstigt, da im Kontrollbericht die Sorte vor der Umstrukturierung klar bezeichnet wird (diese wird vor Rodung der Parzelle vor Ort kontrolliert).

 Zusätzlich zu den verpflichtenden Kontrollen (Verwaltungskontrollen der Erzeugung und Vor-Ort-Kontrollen) müssen die Weinbauern in **Griechenland** Rückgänge der Erzeugung in den beiden vorangegangenen Jahren begründen.

 Da in **Spanien** (Kastilien-La Mancha) Änderungen der Pflanzdichte ohne Änderung der Sorte oder der Rebenerziehungsmethode nicht zulässig sind, können normale Erneuerungen nicht unterstützt werden.

32 Die EU-Rechtsvorschriften und die förderfähigen Tätigkeiten bieten den Mitgliedstaaten hinreichende Flexibilität zur weiteren Ausgestaltung der Umstrukturierungsmaßnahme auf nationaler bzw. regionaler Ebene, wenn sie dies als angemessen betrachten. **Tabelle 2** bietet einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen in den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten. In drei der fünf besuchten Mitgliedstaaten sind nahezu alle Arten von Maßnahmen förderfähig, und die Verwaltungsbehörden prüfen nicht, ob oder wie die Vorhaben zur angestrebten Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Außerdem sind die Begünstigten nicht

verpflichtet darüber zu berichten, inwiefern ihre Wettbewerbsfähigkeit durch die Umstrukturierungstätigkeiten gesteigert wurde.

Tabelle 2 – Förderfähige Maßnahmen in den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten

	<i>Tschechien</i>	<i>Griechenland</i>	<i>Spanien (Kastilien-La Mancha)</i>	<i>Frankreich</i>	<i>Italien (Toskana)</i>
Rodung und Wiederbepflanzung mit einer anderen Sorte auf derselben Parzelle	✓	✓	✓	✓	✓
Bepflanzung einer anderen Parzelle mit einer anderen Sorte (Rodung einer ausgedienten Parzelle nach drei Jahren)	✓	✓	✓	✓	✓
Umveredelung von Rebstöcken mit einer anderen Sorte		✓			✓
Umbepflanzung von Rebflächen	✓	✓	✓	✓	✓
Änderung der Pflanzdichte mit der gleichen Rebsorte	✓	✓		✓	✓
Erneuerung/Einrichtung stützender Elemente (Pfähle, Drähte)	✓	✓		✓	✓
Einrichtung einer Bewässerungsanlage				✓	✓
Errichtung kleiner Mauern – Einebnen des Bodens Veränderungen des Geländeprofils (Hänge)			✓	✓	✓
Ändern des Erziehungssystems der Reben	✓	✓	✓		✓

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten.

Das Genehmigungssystem für Rebplantungen dient nicht unmittelbar einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit

Gestaltung des Genehmigungssystems für Rebplantungen

33 Bei den Gesprächen über die GAP-Reform von 2013 kamen das Europäische Parlament und der Rat zu dem Schluss, dass das Ziel der GMO von 2008 erreicht wurde, die strukturellen Überschüsse in der Weinproduktion in der EU abzubauen²⁴. Die Kommission machte den Vorschlag, das Rebplantungsverbot aufzuheben, da sie einen Anstieg der Nachfrage nach Wein auf den Weltmärkten erwartete²⁵. Da sie ein erneutes Überangebot befürchteten (siehe Ziffer 10), haben das Europäische Parlament und der Rat jedoch beschlossen, einen Mechanismus zur Kontrolle der Rebflächen beizubehalten (siehe Ziffer 11). Die wichtigsten Grundsätze des seit 2016 geltenden neuen Genehmigungssystems für Rebplantungen sind in **Abbildung 8** zusammengefasst.

Abbildung 8 – Genehmigungssystem für Rebplantungen – wesentliche Eigenschaften

Geordnete Zunahme der Rebflächen

Vermeidung eines Überangebots: Jedes Jahr wird eine Zunahme um höchstens 1 % (in jedem Fall aber mehr als 0 %) der nationalen Rebfläche genehmigt.

Kostenlose Genehmigungen

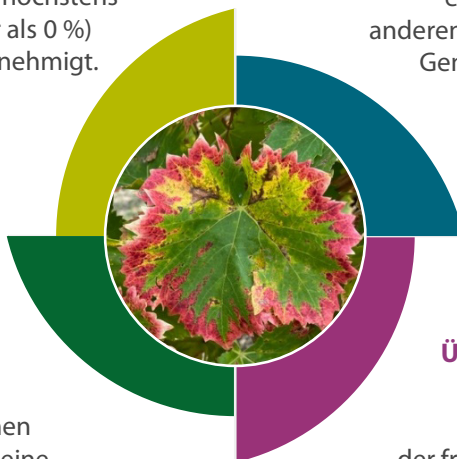
Genehmigungen können nicht von einem Weinbauern auf einen anderen übertragen werden. In den Genehmigungen ist jeweils nur eine begrenzte Zeit für die Anpflanzung der Reben vorgesehen.

Wiederbepflanzung gerodeter Rebflächen

Bei Rodung einer vorhandenen Rebfläche wird automatisch eine Genehmigung für die Wiederbepflanzung erteilt.

Übergang von der früheren Regelung

Pflanzungsrechte nach der früheren Regelung können in Pflanzungsgenehmigungen umgewandelt werden.



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

²⁴ Erwägungsgründe 54 und 55 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

²⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO), [COM\(2011\) 626](#), S. 7.

34 Als die gesetzgebenden Organe die Obergrenze von 1 % vorschlugen und verabschiedeten, wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt. Eine Begründung für diese Obergrenze fehlt, und es wurde auch nicht untersucht, ob sie für jeden einzelnen Mitgliedstaat gleichermaßen angemessen ist. Es gibt auf EU-Ebene keine Definition für die geordnete Zunahme, und auch auf Ebene der Mitgliedstaaten erfolgte keine weitergehende Festlegung.

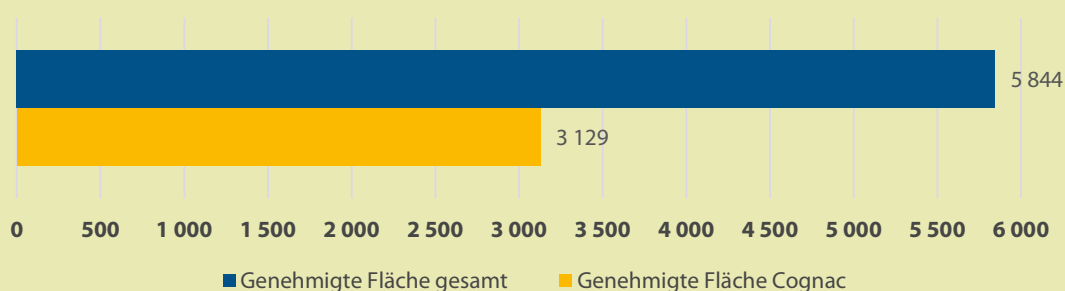
35 Nach der EU-Verordnung können die Mitgliedstaaten in begründeten Fällen eine niedrigere Obergrenze festlegen. Zwei Mitgliedstaaten, in denen Wein angebaut wird, (Spanien und Deutschland) haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Zunahme auf 0,5 % bzw. 0,3 % begrenzt, und für die Jahre 2021 und 2022 hat Spanien nochmals eine Reduzierung auf nur noch 0,1 % vorgenommen. Um eine Entscheidungsgrundlage zu erhalten, bewertete Spanien die potenzielle Zunahme der Produktion unter Berücksichtigung verschiedener Indikatoren (tatsächlich bepflanzte Fläche nach Sorten und Bewässerungssystemen, Entwicklung des Produktionspotenzials sowie Erträge, Preise und Nachfrage). Dabei wurde festgestellt, dass die Weinproduktion nicht rückläufig ist, und dass ein Anstieg des inländischen Weinverbrauchs und der Ausfuhren nicht erwartet werde. Außerdem begründete Spanien seine Entscheidung damit, dass viele der in den Vorjahren genehmigten Anpflanzungen noch nicht vorgenommen wurden (etwa 3,6 % der Rebfläche) und dass sowohl durch Neuanpflanzungen als auch durch die Umstrukturierung von Parzellen die Produktivität und die Erträge steigen.

36 Zusätzlich zur Begrenzung der Zunahme der Gesamtrebfläche eines Landes um höchstens 1 % können die Mitgliedstaaten auf Vorschlag von Berufsvereinigungen auch Obergrenzen (in Hektar) für bestimmte Anbauggebiete festlegen, beispielsweise für Erzeugnisse mit g. U. oder mit g. g. A. (siehe [Kasten 1](#)). Aus diesem Grund kann die Zunahme der Rebflächen auf regionaler oder lokaler Ebene auch deutlich mehr als 1 % betragen (siehe [Kasten 4](#)) und mit unterschiedlichen sozialen und ökologischen Folgen einhergehen. In diesen Fällen sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, eine Folgenabschätzung durchzuführen.

Kasten 4 – Beispiele für Anbauggebiete mit einer Zunahme der Rebfläche um mehr als 1 %

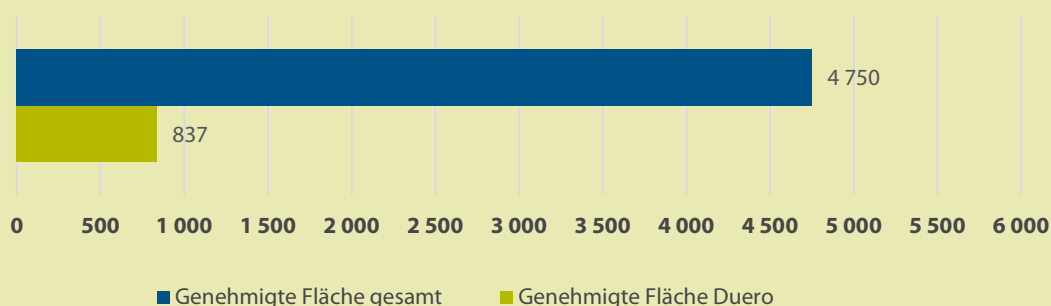
In **Frankreich** wurde seit 2017 in der Region *Charentes-Cognac* eine Flächenzunahme von durchschnittlich 3 % jährlich registriert. Im Jahr 2022 wies Frankreich mehr als die Hälfte der Fläche, für die eine Genehmigung für Neuanpflanzungen erteilt wurde, Erzeugern in dieser Region zu (siehe Diagramm). Diese exponentielle Zunahme ist auf das große Ausfuhrpotenzial von Cognac (92 % aller Ausfuhren) zurückzuführen.

Genehmigte Fläche für Neuanpflanzungen in Frankreich 2022 (ha)



In **Spanien** nahm die Fläche des Anbaugebiets *Ribera del Duero* (g. U.) im Durchschnitt um 4 % pro Jahr zu, also um das Achtfache der auf nationaler Ebene festgelegten Obergrenze (siehe Ziffer 35). Im Jahr 2020 beispielsweise wurden von einer verfügbaren Fläche von 4 750 Hektar 837 Hektar dieser g. U. zugewiesen (18 % der Gesamtfläche).

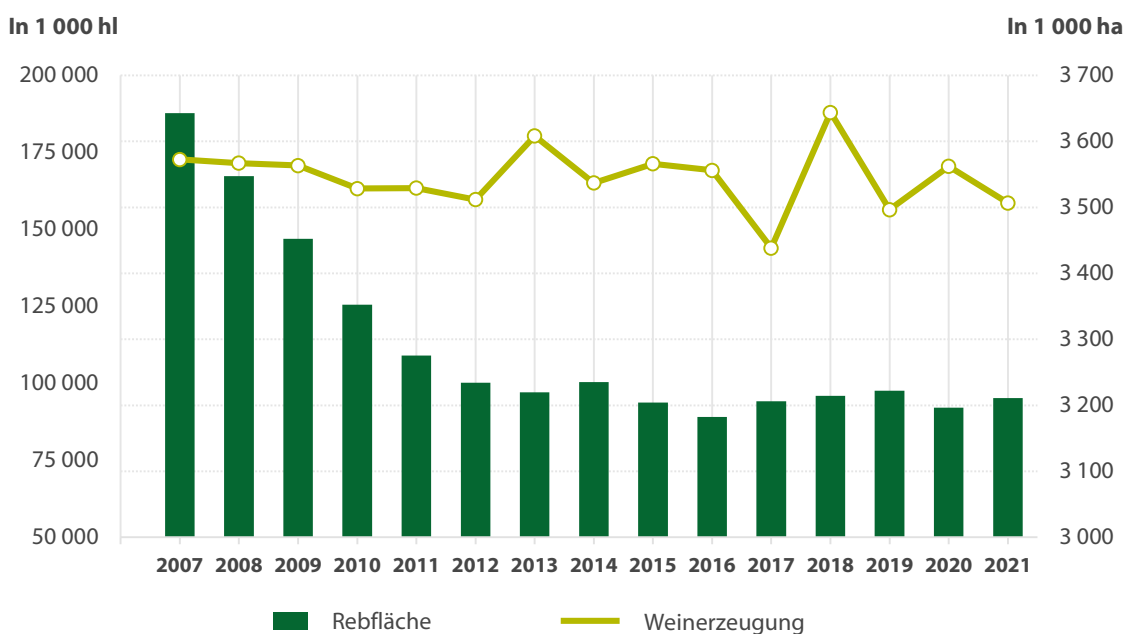
Genehmigte Fläche für Neuanpflanzungen in Spanien 2020 (ha)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der Europäischen Kommission und der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten.

37 Mit dem Genehmigungssystem für Rebplantungen wird nur die Gesamtrebfläche in der EU, nicht aber die Erzeugung begrenzt. Tatsächlich hat die Gesamtrebfläche in der EU abgenommen, während die Produktion insgesamt stabil geblieben ist (siehe [Abbildung 9](#)). Infolge von Neuanpflanzungen und durch die Umstrukturierung alter Rebflächen kann es zu einer Erhöhung der Pflanzdichte und einer Steigerung der Erträge kommen²⁶. Insoweit besteht die Gefahr, dass das mit der Regelung angestrebte Ziel der Verhinderung eines Überangebots nicht erreicht wird.

Abbildung 9 – Entwicklung der Anbaufläche und der Weinerzeugung in der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus [AGRIDATA](#).

38 Um eine Abnahme der Rebflächen zu verhindern, wurde das Genehmigungssystem im Jahr 2021 geändert²⁷. Die Mitgliedstaaten können nun entscheiden, ob sie als Grundlage für die Berechnung der maximalen Zunahme um 1 % von der am 31. Juli 2015 bepflanzten Rebfläche zuzüglich der Flächen, auf denen eine Umstellung genehmigt wurde, oder von der am 31. Juli des Vorjahres bepflanzten Rebfläche ausgehen (je nachdem, was vorteilhafter für sie ist).

²⁶ Sonderbericht 07/2012, Ziffer IX und Ziffern 36 - 37.

²⁷ Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe b der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

Umsetzung des Genehmigungssystems für Rebplantungen

39 Die Mitgliedstaaten können auf nationaler oder regionaler Ebene bei der Erteilung von Genehmigungen für Neuanplantungen objektive und nichtdiskriminierende Kriterien für die Förderfähigkeit anwenden (z. B. die verfügbare Fläche, die Qualifikation der Antragsteller und das Risiko des Missbrauchs des Ansehens von Qualitätsweinen) (siehe [Tabelle 3](#)). Solange die beantragte Gesamtfläche die tatsächlich verfügbare Fläche nicht überschreitet, werden alle förderfähigen Anträge angenommen. Überschreitet die Gesamtfläche, für die zulässige Anträge gestellt wurden, die verfügbare Fläche für Rebplantungen, sollten die Mitgliedstaaten entscheiden, wie viele Hektar i) anteilig und ii) nach Prioritätskriterien genehmigt werden (siehe Ziffer [11](#)). Durch die Anwendung einiger dieser Kriterien kann die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern gesteigert werden. Dies gilt beispielsweise für die folgenden Kriterien:

- neue Marktteilnehmer, einschließlich junger Erzeuger;
- Flächen, die im Rahmen von Flurbereinigungsmaßnahmen neu bepflanzt werden;
- neu zu beplantende Flächen, die zur Steigerung der Erzeugung von Betrieben des Weinsektors, die eine Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit oder ihrer Marktpräsenz verzeichnen, beitragen;
- Vorhaben mit dem Potenzial zur Verbesserung der Qualität von Erzeugnissen mit geografischen Angaben;
- im Rahmen der Vergrößerung kleiner und mittlerer Weinbaubetriebe neu zu beplantende Flächen.

40 Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten haben entschieden, nur wenige Förderfähigkeits- und Prioritätskriterien im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit anzuwenden (in **Tabelle 3** fett ausgezeichnet). Frankreich nutzt das Förderfähigkeitskriterium zum Schutz von Erzeugnissen mit g. U. bzw. g. g. A. umfassend (um sie vor dem Risiko eines Missbrauchs ihres Ansehens zu schützen)²⁸. Jährlich wird mehr als die Hälfte der beantragten Rebfläche für Neuanpflanzungen nicht zugeteilt, weil die für die Vertretung von Erzeugnissen mit geografischen Angaben zuständigen Organisationen sich für Anbaubeschränkungen in ihren jeweiligen Gebieten einsetzen (siehe **Kasten 4**). Diese Verknüpfung zwischen dem Genehmigungssystem für Rebplantzen und den Regelungen zur Sicherstellung der Qualität von Weinen ist auch in Spanien festzustellen. Griechenland und Spanien nutzen ein Punktesystem, um bevorzugt kleine und mittlere Betriebe zu fördern. In einigen Mitgliedstaaten können Weinbauern Anträge nur für begrenzte Flächen stellen (z. B. für 10 Hektar in Griechenland und für 50 Hektar in Italien). In anderen Mitgliedstaaten gelten teilweise sogar für einzelne Regionen unterschiedliche Obergrenzen (z. B. in Italien).

²⁸ Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe c der [Verordnung EU Nr. 1308/2013](#).

Tabelle 3 – Die Umsetzung des Systems in den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten im Überblick

Land	Angewandter Prozentsatz	Förderfähigkeitskriterien	Prioritätskriterien
Tschechische Republik	1 %	Die landwirtschaftlich genutzte Fläche des Antragstellers sollte nicht kleiner sein als die Fläche, für die er die Genehmigung beantragt (ohne die bestehenden Rebflächen).	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vorhaben mit dem Potenzial zur Verbesserung der Qualität von Erzeugnissen mit geografischen Angaben
Frankreich	1 %	Der Antrag birgt kein wesentliches Risiko des Missbrauchs des Ansehens einer g. U./g. g. A..	<ul style="list-style-type: none"> ○ Junge Erzeuger (Neueinsteiger) ○ Früheres Verhalten
Griechenland	1 %	Die landwirtschaftlich genutzte Fläche des Antragstellers sollte nicht kleiner sein als die Fläche, für die er die Genehmigung beantragt.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Junge Erzeuger (Neueinsteiger) ○ Erhaltung der Umwelt ○ Flächen, die aus naturbedingten Gründen benachteiligt sind ○ Flächen, mit denen kleinere und mittlere Betriebe vergrößert werden ○ Früheres Verhalten
Italien (Toskana)	1 %	Die landwirtschaftlich genutzte Fläche des Antragstellers sollte nicht kleiner sein als die Fläche, für die er die Genehmigung beantragt (ohne die bestehenden Rebflächen).	<ul style="list-style-type: none"> ○ Erhaltung der Umwelt ○ Flächen, die aus naturbedingten Gründen benachteiligt sind ○ Gemeinnützige Organisation mit sozialem Zweck
Spanien	0,1 %	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die landwirtschaftlich genutzte Fläche des Antragstellers sollte nicht kleiner sein als die Fläche, für die er die Genehmigung beantragt. ○ Der Antragsteller sollte über eine angemessene berufliche Qualifikation verfügen. ○ Der Antrag birgt kein wesentliches Risiko des Missbrauchs des Ansehens einer g. U.. ○ Der Antragsteller hat noch nie Rebplantagen ohne Genehmigung vorgenommen. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Junge Erzeuger (Neueinsteiger) ○ Früheres Verhalten ○ Flächen, mit denen kleinere und mittlere Betriebe vergrößert werden

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten, die von den Mitgliedstaaten und von der Kommission für das Jahr 2021 übermittelt wurden.

41 Bei der Verteilung von Flächen für Neuanpflanzungen besteht die Gefahr, dass Genehmigungen für sehr kleine Flächen erteilt werden. Da sie wissen, dass die beantragte Fläche ohnehin nur zu einem Teil genehmigt wird, beantragen die Begünstigten größere Flächen als sie tatsächlich für eine Bepflanzung benötigen (z. B. in Griechenland und in Italien). Gleichzeitig müssen sie möglicherweise mehrere Jahre nacheinander einen Antrag stellen, um Genehmigungen für eine Fläche zu erhalten, auf denen sich eine Neuanpflanzung von Weinreben angesichts der damit verbundenen beträchtlichen Investitionen für sie lohnt. Dieser Zusammenhang wirkt sich insoweit auf die Geschäftsplanung aus, als die Begünstigten keine Gewissheit hinsichtlich der Genehmigung von Flächen für Neuanpflanzungen haben und vorausschauende Planungen entsprechend erschwert werden.

42 Einem Weinbauer, der eine Genehmigung für eine Neuanpflanzung erhalten hat, kann für diese Anpflanzung keine Beihilfe über die Maßnahme für die Umstrukturierung und die Umstellung von Rebflächen gewährt werden²⁹, da die Stützungsmaßnahme für die Umstrukturierung oder Umstellung bestehender Rebflächen vorgesehen ist. Einige Weinbauländer oder regionale Behörden gewähren finanzielle Unterstützung für Rebplantagen allerdings über das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (z. B. Frankreich – Languedoc-Roussillon³⁰).

²⁹ Absatz 4.2.1 der [Leitlinien der Kommission zu den nationalen Stützungsprogrammen](#); Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 42 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) 2016/1150](#).

³⁰ [FranceAgriMer Montpellier, Les autorisations de plantations nouvelles](#), September 2021.

Mit der Weinpolitik der EU werden die Umweltziele der GAP nicht erfüllt

43 Nach den Zielen der GAP³¹ soll die Umstrukturierungsmaßnahme "dazu beitragen[...], nachhaltige Produktionsverfahren und den ökologischen Fußabdruck des Weinsektors zu verbessern" (im Folgenden "Umweltziel"), während das System Überkapazitäten auf der Angebotsseite mit möglichen negativen sozialen und ökologischen Folgen in bestimmten Weinanbaugebieten verhindern soll³². Der Hof prüfte, ob die Umstrukturierungsmaßnahme und das Genehmigungssystem für Rebplantagen zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Rebflächen beigetragen haben. Darüber hinaus untersuchte der Hof künftige Herausforderungen für den Weinsektor im Rahmen der GAP 2023 - 2027³³.

Im Rahmen der Umstrukturierungsmaßnahme wird die ökologische Nachhaltigkeit kaum berücksichtigt

Gestaltung der Umstrukturierungsmaßnahme

44 Mit der GAP-Reform von 2013 wurde entsprechend dem GAP-Ziel der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen der Umweltschutz in die Ziele der GMO für Wein aufgenommen (siehe Ziffer **08**). Für die Umstrukturierungsmaßnahme bot sich damit erstmals die Möglichkeit, einen Beitrag zur umweltpolitischen Zielsetzung für den Weinsektor zu leisten.

45 Ab dem Jahr 2008 mussten die nationalen Stützungsprogramme eine Beurteilung u. a. der erwarteten ökologischen Auswirkungen enthalten³⁴. Bei der Analyse der NSP der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wurde festgestellt, dass der Abschnitt mit der Beurteilung im Grunde nicht die Ergebnisse einer Folgenabschätzung enthält, sondern eher Erläuterungen dazu, wie die verschiedenen Maßnahmen (einschließlich der Umstrukturierung) zur Erhaltung der Umwelt beitragen könnten (siehe **Abbildung 10**).

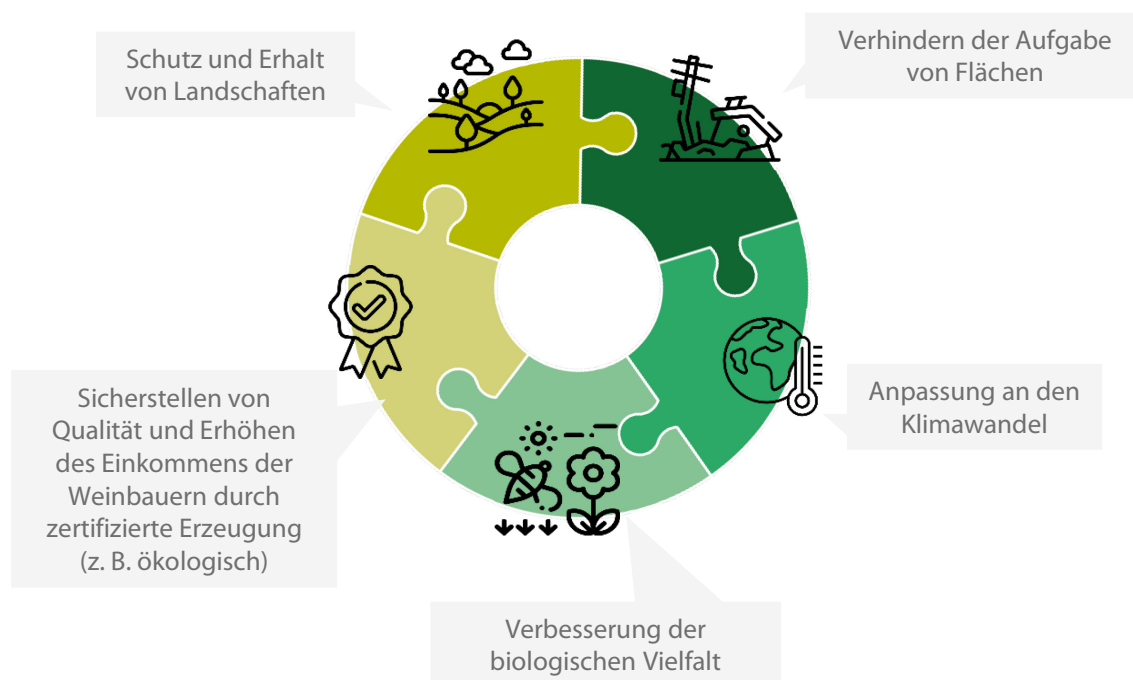
³¹ Artikel 110 Absatz 2 Buchstabe b der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#); Erwägungsgrund 94 der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#).

³² Artikel 46 Absatz 3 und Erwägungsgrund 55 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

³³ Erwägungsgrund 94 der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#).

³⁴ Artikel 6 der [Verordnung \(EG\) Nr. 479/2008](#).

Abbildung 10 – Erwartete ökologische Auswirkungen der NSP



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der NSP der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten.

46 Dass über die Umstrukturierungsmaßnahme ein Beitrag zum Umweltziel geleistet wird, war nicht verpflichtend vorgeschrieben. Daher konnten die Mitgliedstaaten entscheiden, ob dies mit ihrer in den NSP enthaltenen Strategie für den Weinsektor zu vereinbaren war. Der Hof stellte fest, dass die von den besuchten Mitgliedstaaten gewählten strategischen Ziele und die damit verbundenen quantifizierten Zielvorgaben allenfalls geringe Ambitionen hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit erkennen lassen (siehe [Abbildung 11](#)).

Abbildung 11 – Strategische Ziele und entsprechende Vorgaben für die ökologische Nachhaltigkeit



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der NSP (Abschnitt G über Zielsetzungen, Indikatoren und Zielvorgaben).

47 Die verwendeten Indikatoren beziehen sich auf den Output und nicht auf Ergebnisse oder Auswirkungen und geben daher keine Auskunft über die Wirkung der Maßnahme. Einige Indikatoren sind nur teilweise für das Ziel relevant, und die Ziele wurden sehr niedrig gesteckt. Daher geben sie keinen Aufschluss über erzielte ökologische Verbesserungen. Beispielsweise geht aus keinem der Indikatoren für eine ökologische oder integrierte Produktion hervor, wie viele Weinbauern auf die betreffenden Anbauverfahren umgestellt haben. In Griechenland werden die ökologische und die integrierte Produktion gemeinsam mit Rebpflanzungen mit g. U. / g. g. A. erfasst. Insoweit besteht die Möglichkeit, dass die quantifizierten Ziele auch ausschließlich durch Rebpflanzungen erreicht werden. Die französischen Behörden haben sich für einen Indikator entschieden, der Aufschluss über die Anzahl der Bewässerungsvorgänge gibt. Das Erreichen der Zielvorgabe könnte in der Praxis aber sogar nachteilig für die Umwelt sein (siehe Ziffer 54). Tschechien verfolgt zwei zusätzliche Umweltziele (Erhalt der biologischen Vielfalt und Förderung einer

nachhaltigen Produktion). Diese wurden in [Abbildung 11](#) aber nicht berücksichtigt, da Tschechien dafür keine quantifizierten Zielwerte festgelegt hat.

48 Bei Weinen achten die Verbraucher nicht nur auf Qualität und Ansehen der Produkte, sondern berücksichtigen auch Umweltschutzaspekte. Dies wurde in einer Studie bestätigt, in der zudem festgestellt wurde, dass die Wettbewerbsfähigkeit noch gesteigert werden könnte, indem eine Zielgruppe mit besonders ausgeprägtem Umweltbewusstsein angesprochen wird³⁵. Bei der Prüfung und Bewertung der NSP berücksichtigte die Kommission die ökologischen Ambitionen der NSP nicht und prüfte auch nicht, ob die Zielvorgaben der zusätzlichen Indikatoren erreicht wurden. Außerdem wurden die Begriffe "Nachhaltigkeit" und "nachhaltige Produktionsverfahren" von der Kommission nicht definiert, und in ihren Leitlinien für die Durchführung der NSP erläuterte die Kommission auch nicht, wie die Maßnahme genutzt werden könnte, um den ökologischen Fußabdruck des Weinsektors zu verbessern, oder auch nur, wie dieser zu ermitteln sei.

49 Bei der Umstrukturierungsmaßnahme (und der gesamten GMO für Wein) findet das Subsidiaritätsprinzip in großem Umfang Anwendung. Daher können die Mitgliedstaaten über die Strategie (siehe Ziffer [46](#)), die Ziele und Indikatoren (siehe [Abbildung 11](#)), die im Rahmen ihrer NSP von ihnen vorzuschlagenden Maßnahmen und die Art der förderfähigen Teilmaßnahmen frei entscheiden. Im Gegensatz zu anderen EU-Fonds (z. B. dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)) sind die Mitgliedstaaten bei Maßnahmen im Rahmen der GMO für Wein nicht zur Kofinanzierung verpflichtet. Insoweit besteht für die Mitgliedstaaten möglicherweise kein hinreichender Anreiz, eine angemessene Strategie zu entwickeln und Umweltziele zu verfolgen.

³⁵ Agrosynergie EEIG und Europäische Kommission, [Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector](#), 2019.

Durchführung der Umstrukturierungsmaßnahme

50 Die Mitgliedstaaten können die verfügbaren Mittel auf der Grundlage von Prioritätskriterien auszahlen und Vorhaben bevorzugen, mit denen ein Beitrag zur Erreichung der ökologischen Zielvorgaben geleistet werden könnte. In den Leitlinien der Kommission werden keine diesbezüglichen Beispiele genannt. In der Praxis sind die Prioritätskriterien von geringer Bedeutung, da ohnehin fast alle Vorhaben unterstützt werden (siehe Ziffer 29). Von den fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten hatten nur drei solche Kriterien berücksichtigt:

- Griechenland und Spanien (Kastilien-La Mancha) haben beschlossen, das Kriterium "Flächen, auf denen Reben zur Erhaltung der Umwelt beitragen[,] anzuwenden, indem sie für den ökologischen Weinanbau sowie für integrierte Produktionsverfahren eine Vorzugsbehandlung gewähren, oder alte Rebflächen zu schützen;
- Griechenland und Italien (Toskana) haben entschieden, "Flächen, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind[,] (Terrassen, Steilhänge usw.) bevorzugt zu behandeln. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Kriterium auch herangezogen werden kann, um die Erhaltung der Umwelt und traditioneller Landschaftsmerkmale zu unterstützen.

51 Die Vorhaben, die im Zusammenhang mit der Umstrukturierungsmaßnahme bei Besuchen des Hofes geprüft wurden, haben gezeigt, dass in der Praxis kaum Überlegungen dazu angestellt werden, wie nachhaltige Verfahren oder der ökologische Fußabdruck des Weinsektors verbessert werden könnten, und dass die Auswahl neuer Sorten hauptsächlich auf der Grundlage von Prognosen der künftigen Marktnachfrage getroffen wird (siehe **Kasten 5**). In bestimmten Regionen wird die ökologische oder integrierte Produktion als eine Möglichkeit angesehen, besser auf die Marktnachfrage zu reagieren und über die ökologischen Vorteile hinaus einen Beitrag zur Verbesserung der Einkommen von Weinbauern zu leisten.

Kasten 5

Das Beispiel Airén

Airén ist eine traditionelle spanische Rebsorte, vor allem in Kastilien-La Mancha, wo sie im Zeitraum 2020/2021 auf fast 200 000 Hektar angebaut wurde. Diese Rebsorte ist bekannt für ihre Widerstandsfähigkeit gegen extreme Hitze und Trockenheit. Sie gedeiht gut und benötigt wenig Pflege³⁶.

Zwischen 2017 und 2022 haben die Behörden von Kastilien-La Mancha Airén von der Liste der für die Umstrukturierungsmaßnahmen in Betracht kommenden Rebsorten ausgeschlossen, um Sorten wie Syrah zu begünstigen, die den Erwartungen des Marktes eher entsprechen. Die Kommission befürwortete diese Entscheidung von Kastilien-La Mancha in der Annahme, dass Airén durch Sorten ersetzt werden könne, die höhere Verkaufspreise erzielen. Die Kommission nahm an, dass die Begünstigten höhere Umsätze erzielen würden.

Diese Entscheidung, die möglicherweise negative Umweltauswirkungen hatte, wurde 2023 revidiert. Airén ist besser an die regionalen klimatischen Gegebenheiten angepasst, während Sorten wie Syrah unter Umständen höhere Ansprüche an die Bewässerung stellen.



Airén, Buschweine, Kastilien-La Mancha

Quelle: Europäischer Rechnungshof, 2022.

52 Mit der Umstrukturierungsmaßnahme könnte auch die Verbesserung von Bewirtschaftungstechniken unterstützt werden, mit denen die Nachhaltigkeit stärker gefördert wird. Gemäß der Verordnung sollte die Maßnahme "insbesondere [zur] Einführung fortschrittlicher Systeme nachhaltiger Erzeugung"³⁷ genutzt werden. Die Vorhaben werden aber nicht hinsichtlich ihrer ökologischen Ambitionen bewertet oder ausgewählt. Insbesondere beinhalten die vorgeschlagenen Verbesserungen in der Regel keine Verpflichtung zu einem stärkeren Engagement für den Umweltschutz und keine Erläuterungen dazu, wie durch die Änderungen das Ziel einer Verbesserung der Nachhaltigkeit der Verfahren oder des ökologischen Fußabdrucks erreicht werden soll. In der Evaluierung von 2018 wurde bestätigt, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Verfahren mit Blick auf den Umwelt- und Klimaschutz von den Mitgliedstaaten nicht unterstützt wurden³⁸.

53 Weinreben werden traditionell in trockenen Gebieten angebaut, und eine Bewässerung wurde als nicht erforderlich betrachtet. In Frankreich ist die Bewässerung bei den meisten Rebsorten mit g. U. oder g. g. A. nur in Ausnahmefällen zulässig. Über die Umstrukturierungsmaßnahme können im Rahmen der Verbesserung von Bewirtschaftungstechniken jedoch auch Bewässerungssysteme finanziert werden (Frankreich und Italien). Solche Vorhaben werden genehmigt, wenn die Förderfähigkeitskriterien erfüllt und Mittel verfügbar sind.

54 Eine Bewässerung kann als Anpassungsmaßnahme betrachtet werden. In diesem Fall sollte auch geprüft werden, ob Wasser überhaupt verfügbar ist. Außerdem sollten Durchführbarkeitsstudien zur Umstellung von unbewässerten Reben auf eine Bewirtschaftung mit Bewässerung berücksichtigt werden. Ein positiver Aspekt der Bewässerung liegt sicher darin, dass durch die Bewässerung die Erträge und damit auch die Erzeugung der Weinbauern stabilisiert werden können. Im Rahmen der GMO ist die Einrichtung einer Bewässerungsanlage jedoch – unabhängig davon, ob eine Unterstützung gewährt wird – nicht an Umweltauflagen beispielsweise derart geknüpft, dass sich der Wasserverbrauch nicht erhöhen darf. Die Durchführungsvorschriften enthalten keine klaren Bedingungen oder Umweltauflagen hinsichtlich der Verfügbarkeit oder der Einsparung von Wasser.

³⁶ [Airén: características](#), Vinos de Kastilien-La Mancha MEDIA.

³⁷ Artikel 46 Absatz 3 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

³⁸ Agrosynergie EEIG und Europäische Kommission, [Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector](#), 2019, S. 61.

55 In allen besuchten Mitgliedstaaten fand der Hof Beispiele für eine Verbesserung der Nachhaltigkeit bei der Bewirtschaftung der Rebflächen. Die Verbesserungen bestanden im Einsatz chemischer Substanzen (Pheromone) zur Verhinderung der Vermehrung von Motten oder in Einsaaten zwischen den Rebzeilen zur Verringerung der Bodenerosion und zur Verbesserung der Artenvielfalt und der Bodenstruktur. Die Einrichtung dieser Anlagen war jedoch nicht unmittelbar auf spezifische Anforderungen der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen der Umstrukturierungsmaßnahme zurückzuführen. In einigen Fällen bestanden in den Mitgliedstaaten zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten (z. B. über den ELER) zur Unterstützung solcher Verfahren. Aufgrund der Konzeption des ELER hat die Kommission keinen Überblick darüber, in welchem Umfang die Förderung aus dem ELER für bestimmte Maßnahmen (z. B. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen oder ökologischer/biologischer Landbau) im Weinsektor genutzt oder in welchem Maße den Weinbauern Unterstützung gewährt wird.

56 Weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten haben im Rahmen der GMO ein System zur Überwachung der Umwelleistung eingerichtet. Daher ist es nicht möglich, die Auswirkungen der EU-Rahmenregelung für Rebflächen hinsichtlich des Umweltziels sowie letztlich in Bezug auf eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu bewerten.

Die Umweltauswirkungen des Genehmigungssystems für Rebpflanzungen sind nicht bekannt

Gestaltung des Genehmigungssystems für Rebpflanzungen

57 Eine Bewertung der schrittweisen Vergrößerung der Rebflächen aus ökologischer Sicht wurde ungeachtet früherer Studien (z. B. über die Auswirkungen auf die Landschaft, Änderungen der Flächennutzung³⁹ und die Umstellung auf Monokulturen⁴⁰) nicht vorgenommen. Zudem wurde das ursprünglich für den Zeitraum 2016 - 2030 vorgesehene Genehmigungssystem für Rebpflanzungen im Jahr 2021 nochmals um 15 Jahre bis zum Jahr 2045 verlängert. Vor der Verlängerung wurde keine Folgenabschätzung beispielsweise hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Systems durchgeführt. In dem Rechtsakt war für das Jahr 2023 vorgesehen, dass die Kommission eine Halbzeitüberprüfung "zur Bewertung der Funktionsweise der Regelung vornimmt und gegebenenfalls Vorschläge vorlegt"⁴¹. Diese Bestimmung wurde derart geändert, dass die erste Überprüfung nun erst 2028 vorgenommen werden soll⁴².

58 In der GMO-Verordnung wird anerkannt, dass Überkapazitäten auf der Angebotsseite negative soziale und ökologische Folgen haben können. Diese Folgen können auf eine Zunahme der Rebflächen zurückzuführen sein (siehe Ziffer **43**). In welchem Umfang durch die Regelung negative ökologische Folgen verhindert werden, wurde jedoch nie bewertet.

³⁹ Martínez-Casasnovas et al., "Influence of the EU CAP on terrain morphology and vineyard cultivation in the Priorat region of NE Spain", 2010.

⁴⁰ Altieri und Nicholls, "The simplification of traditional vineyard-based agroforests in Northwestern Portugal: some ecological implications", 2002.

⁴¹ Artikel 61 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#), ursprünglicher Rechtsakt.

⁴² Artikel 61 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#), konsolidierte Fassung vom 7. Dezember 2021.

59 Eine Änderung der für die Regelung maßgeblichen Vorschriften im Jahr 2021⁴³ könnte positive Umweltauswirkungen haben. Die Gültigkeit erteilter Genehmigungen für Rebplantagen wurde von drei Jahren auf sechs Jahre verlängert, wenn die Bepflanzung auf derselben Parzelle erfolgt. Infolge dieser Änderung haben Erzeuger die Möglichkeit, die Bepflanzung von Rebflächen zu verschieben, damit sich der Boden erholen kann und durch eine Verringerung der Chemikalieneinträge die Bodengesundheit verbessert wird.

Umsetzung des Genehmigungssystems für Rebplantagen

60 Für die Erteilung von Genehmigungen für die Neuanpflanzung von Rebflächen an Weinbauern gibt es gemäß den Rechtsvorschriften nur ein einziges Prioritätskriterium, das in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Umweltziel steht⁴⁴. Die EU-Mitgliedstaaten können Anträge für Gebiete vorrangig behandeln, in denen Rebflächen zur Erhaltung der Umwelt oder der genetischen Ressourcen der Weinstöcke beitragen. Von den Mitgliedstaaten, in denen Wein erzeugt wird, haben nur Griechenland (seit 2016), Italien (seit 2017) und Österreich (seit 2021) dieses Kriterium angewendet. Die meisten Genehmigungen werden anteilig erteilt (siehe Ziffer 39), auch in den Mitgliedstaaten, die Prioritätskriterien festgelegt haben.

61 Die Kommission hat einen Überblick über die Umsetzung des Systems auf nationaler oder regionaler Ebene. Die Berichtspflichten zielen jedoch nicht darauf ab zu überprüfen, ob das System negative Umweltauswirkungen hat, und sind für eine solche Prüfung daher nicht hinreichend.

Die ökologischen Ambitionen der EU-Weinpolitik sind unverändert gering

62 Ab November 2023 werden in die GAP-Strategiepläne weinbaupolitische Maßnahmen aufgenommen. Mit der [Verordnung über die Strategiepläne](#) wird eine überarbeitete Reihe von 11 Zielen für den Weinsektor eingeführt, darunter ein Ziel mit einer eindeutigen Umwelt- und Klimaschutzkomponente: "Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel, zur Verbesserung der Nachhaltigkeit von Erzeugungssystemen, zur Verringerung der Auswirkungen des Weinsektors der Union auf die Umwelt, auch durch eine Unterstützung der Weinerzeuger bei der

⁴³ [Verordnung \(EU\) 2117/2021](#), Erwägungsgrund 15.

⁴⁴ Artikel 64 Absatz 2 Buchstabe b der [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#).

Verringerung des Einsatzes von Betriebsmitteln und der Umsetzung umweltverträglicherer Methoden und Anbauverfahren".

63 Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, bei den Maßnahmen für die Berücksichtigung dieses Umwelt- und Klimaziels zu sorgen. 10 der 15 Mitgliedstaaten, in deren GAP-Strategieplänen Umstrukturierungsbeihilfen für den Weinsektor vorgesehen sind, koppelten die Umstrukturierungsmaßnahme an dieses Umwelt- und Klimaziel. Wenn sich Mitgliedstaaten für dieses Ziel entscheiden, sollten die Umstrukturierungsvorhaben mindestens eine relevante Maßnahme enthalten, beispielsweise die Verringerung des Einsatzes von Produktionsmitteln, die Verringerung des Wasserverbrauchs, die Vermeidung von Bodenerosion oder den Schutz der Umwelt bzw. die Verbesserung des Umweltzustands⁴⁵.

64 Seit 2013 ist die Finanzierung von Umstrukturierungen an die Einhaltung bestimmter Umweltauflagen geknüpft (auch "Cross-Compliance" genannt)⁴⁶. Diese umfassen Anforderungen aus den Umweltschutzvorschriften der EU (z. B. die Führung von Aufzeichnungen über den Kauf und die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln) und Standards, nach denen nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren einzuhalten sind (z. B. die Genehmigungsverfahren für Wasserentnahmen). Weinbauern, die gegen diese Vorschriften verstoßen, kann die finanzielle Unterstützung durch die EU gekürzt werden. Nach Ansicht der Kommission schärft die Cross-Compliance-Regelung das Bewusstsein der Weinbauern für die Notwendigkeit der Einhaltung bestimmter grundlegender Standards und sorgt für eine bessere Vereinbarkeit der GAP mit gesellschaftlichen Erwartungen.

65 Im Zeitraum 2023 - 2027 wurde die Verpflichtung zur Anwendung der Cross-Compliance-Regelung (jetzt Bestandteil der "Konditionalität") bei der Finanzierung von Umstrukturierungen gestrichen⁴⁷. Dadurch wurden die ökologischen Ambitionen der EU-Weinpolitik zurückgeschraubt. In der Vergangenheit hat der Hof empfohlen, alle GAP-Zahlungen an Landwirte, einschließlich der Zahlungen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen, an ausdrückliche Umweltauflagen wie eine Konditionalität zu knüpfen⁴⁸.

⁴⁵ Artikel 12 der [Delegierten Verordnung \(EU\) 2022/126](#) der Kommission.

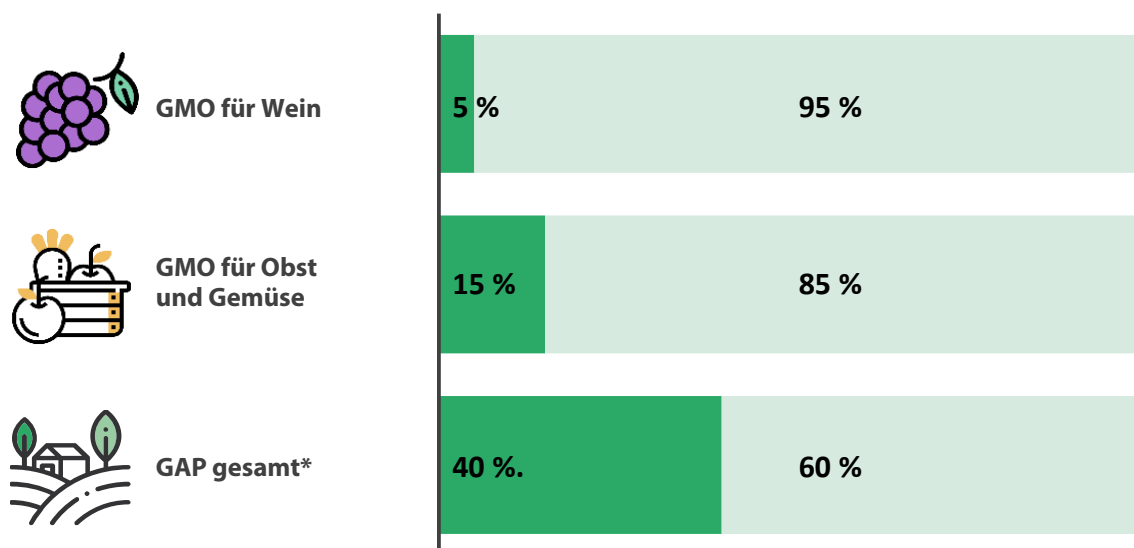
⁴⁶ Artikel 92 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#).

⁴⁷ Artikel 2 der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#).

⁴⁸ [Sonderbericht 20/2021](#), Empfehlung 2 Buchstabe b.

66 Die Mitgliedstaaten müssen mindestens 5 % der für den Weinsektor vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen verwenden, die in Zusammenhang mit Zielen wie dem Schutz der Umwelt, der Anpassung an den Klimawandel oder der Steigerung der Nachhaltigkeit der Erzeugungssysteme oder der Verringerung der Auswirkungen des Weinsektors auf die Umwelt stehen⁴⁹. Dies ist gemessen an anderen Sektoren wie dem Obst- und Gemüsesektor ein eher geringer Anteil. Dabei sollten im Kontext einer ökologischeren GAP 40 % ihrer veranschlagten Ausgaben zur Erreichung von Klimazielen beitragen (siehe [Abbildung 12](#)).

Abbildung 12 – Vergleich der zweckgebundenen Ausgaben für Klima und Umweltschutz



* Nach der Verordnung sollten mindestens 40 % der veranschlagten Ausgaben der GAP zur Erreichung von Klimazielen beitragen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#).

⁴⁹ Artikel 60 Absatz 4 der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#).

67 In den fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wurde in keinem der Entwürfe der GAP-Strategiepläne beschrieben, welche Maßnahmen zur Erreichung des 5%-Ziels für den Bereich Klima und Umweltschutz beitragen würden. In ihrer Bewertung der Pläne ist die Kommission auf diesen Aspekt eingegangen⁵⁰. Die Prüfung der genehmigten Pläne durch den Hof hat Folgendes ergeben:

- In den Strategien Griechenlands, Frankreichs und Italiens wurde die Notwendigkeit einer Anpassung der Rebflächen an den Klimawandel betont. Diese Länder beabsichtigen jedoch, die Umstrukturierungsmaßnahme auf die gleiche Weise wie in ihren NSP durchzuführen (d. h. durch Förderung der Wettbewerbsfähigkeit). Frankreich und Italien planen, die Zielvorgabe von 5 % ausschließlich durch die Destillation von Nebenerzeugnissen zu erreichen. Bei nicht ordnungsgemäßer Entsorgung können Nebenprodukte der Weinerzeugung die Umwelt belasten. Griechenland beabsichtigt, das 5%-Ziel durch Investitionen in die nachhaltige Weinerzeugung zu erreichen;
- Spanien hingegen zieht es vor, den Anteil von 5 % durch Umstrukturierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Destillation von Nebenprodukten und Investitionsmaßnahmen zu erzielen. Der Plan sieht zudem die Einhaltung der [Wasserrahmenrichtlinie](#) vor. Bewässerungssysteme werden nicht unterstützt, und Finanzmittel werden vorrangig für Maßnahmen zur integrierten Produktion bereitgestellt;
- Tschechien beabsichtigt, das 5%-Ziel vollständig mit der Teilmaßnahme "Sortenumstellung" im Rahmen der Umstrukturierungsmaßnahme zu erreichen. Um die Widerstandsfähigkeit ihrer Produktion zu erhöhen, können Weinbauern auf neue Rebsorten umstellen, die besser an die sich ändernden Klimabedingungen angepasst sind.

68 Ab 2023 müssen Investitionen in die Bewässerung, die unter Umständen im Rahmen der Umstrukturierungsmaßnahme förderfähig sind, strengere Anforderungen erfüllen⁵¹. Die Vorhaben sollten eine Verpflichtung auf die Mindestziele für Wassereinsparungen enthalten und dürfen nur unter klar definierten Bedingungen (z. B. Umweltverträglichkeitsprüfung mit positivem Ergebnis) zu einer Nettozunahme der bewässerten Fläche führen. Außerdem müssen sie die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie erfüllen.

⁵⁰ Schreiben mit Bemerkungen an [Tschechien](#), [Griechenland](#), [Spanien](#), [Frankreich](#) und [Italien](#).

⁵¹ Artikel 11 der [Verordnung \(EU\) 2022/126](#).

69 82 % der Weinbaufläche in der EU sind Flächen mit g. U. oder g. g. A. (siehe Ziffer **03**). Die maßgeblichen Rechtsvorschriften der EU wurden weiterentwickelt:

- o Seit 2021 können auf Flächen sowohl mit g. U. als mit g. g. A. auch Hybridsorten aus Kreuzungen mit *Vitis vinifera* angepflanzt werden. Dies soll Erzeugern die Nutzung von Rebsorten ermöglichen, die besser an die sich ändernden klimatischen Bedingungen angepasst und widerstandsfähiger gegen Krankheiten sind⁵².
- o Durch die eingeleitete Reform der Verordnung über g. U./g. g. A.⁵³ sollen die Erzeuger von Weinen mit g. U. bzw. g. g. A. zur Einhaltung höherer Standards für wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit bewegt werden.

70 Da in der EU größtenteils Weine mit g. U. oder g. g. A. erzeugt werden, kann durch diese Reform die Nachhaltigkeit des Weinbaus in der EU verbessert werden. Die Inanspruchnahme der neuen Regelungen erfolgt allerdings auf freiwilliger Basis und möglicherweise nur in begrenztem Umfang. Bei seinen Besuchen in den Mitgliedstaaten stellte der Hof fest, dass die Weinbauern nur zögerlich auf diese neuen Sorten umstellen.

⁵² Erwägungsgrund 28 der [Verordnung \(EU\) 2021/2117](#).

⁵³ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über geografische Angaben, [COM\(2022\) 134 final/2](#).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

71 Im Rahmen ihrer Weinpolitik unterstützt die EU Weinbauern mit rund 0,5 Milliarden Euro pro Jahr bei der Umstrukturierung ihrer Rebflächen hauptsächlich mit dem Ziel einer Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Durch das Genehmigungssystem für Rebplantagen soll die Zunahme von Rebplantagen begrenzt werden, um strukturelle Produktionsüberschüsse zu verhindern. Der Hof stellte fest, dass bei diesem politischen Rahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern Defizite hinsichtlich der Gestaltung und der Umsetzung bestehen. Zudem wird der Rahmen den Umweltzielen der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht gerecht.

72 Studien und Evaluierungen deuten darauf hin, dass die Unterstützung der EU für den Weinsektor (u. a. die Umstrukturierungsmaßnahme) zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beiträgt. Der Hof stellte aber auch Folgendes fest:

- Die Kommission hat nicht klar definiert und keine Daten dazu gesammelt und analysiert, wie die Umstrukturierungsmaßnahme zu diesem Ziel beitragen sollte (Ziffern **24** und **26**).
- Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten legten nicht fest, wie durch die Umstrukturierung die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern gesteigert werden soll, und sie haben für den Zeitraum 2014 - 2023 keine kohärente Strategie entwickelt und keine relevanten Indikatoren festgelegt, anhand derer sie die Auswirkungen der Umstrukturierungsmaßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit bewerten könnten (Ziffern **25** - **26**).
- Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nahmen förderfähige Anträge unabhängig von deren Inhalt und Ambition an und verwendeten für die Auswahl von Vorhaben keine Kriterien, die auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit abzielten (Ziffern **29** und **32**).
- Einige der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten finanzieren Vorhaben, die nicht mit strukturellen Veränderungen einhergehen, sondern die normale Erneuerung von Rebflächen beschleunigen, obwohl eine Unterstützung der EU dafür nicht vorgesehen ist (Ziffern **30** - **31**).
- Die Kommission hat weder ihre Bewertung der Zielvorgaben der Mitgliedstaaten dokumentiert noch systematisch verfolgt, inwieweit diese Zielvorgaben erreicht wurden (Ziffer **27**).

- Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten bewerteten nicht, wie die Vorhaben zur angestrebten Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen, und die Begünstigten sind nicht verpflichtet, über die Ergebnisse ihrer Umstrukturierungstätigkeiten oder darüber zu berichten, wie durch die Tätigkeiten ihre Wettbewerbsfähigkeit gesteigert wurde (Ziffer 32).

73 Durch das Genehmigungssystem für Rebplantagen soll ein Überangebot verhindert werden, indem die Zunahme der Rebflächen auf 1 % pro Jahr begrenzt wird. Der Hof stellte jedoch Folgendes fest:

- Vor dem Vorschlag und der Annahme der Festlegung der Obergrenze von 1 % für die Zunahme der Rebfläche auf nationaler Ebene durch die gesetzgebenden Organe wurde keine Folgenabschätzung vorgenommen (Ziffer 34).
- Auf regionaler oder lokaler Ebene können die Mitgliedstaaten eine Zunahme von deutlich über 1 % zulassen und sind nicht verpflichtet, eine Folgenabschätzung vorzunehmen (Ziffer 36).
- Nach dem Genehmigungssystem für Rebplantagen ist eine Begrenzung der Gesamtrebfläche in der EU vorgesehen, nicht aber eine Begrenzung der Erzeugung. Dadurch könnte die Wirksamkeit des Systems mit Blick auf das angestrebte Ziel der Verhinderung eines Überangebots beeinträchtigt werden (Ziffer 37).
- Bei der Erteilung von Genehmigungen verwenden die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nur wenige Förderfähigkeits- und Prioritätskriterien im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit (Ziffer 40).
- Die anteilige Zuteilung von Genehmigungen für Neuanplantagen kann in einigen Mitgliedstaaten, in denen den Begünstigten nur sehr kleine Flächen genehmigt werden und keine Planungssicherheit für die Begünstigten gegeben ist, dem Ziel einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zuwiderlaufen (Ziffer 41).

Empfehlung 1 – Die Maßnahme und das System gezielter auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ausrichten

Die Kommission sollte

- a) klären, wodurch sich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Weinerzeuger auszeichnet, damit bewertet werden kann, ob das Hauptziel der Umstrukturierungsmaßnahme erreicht wurde;

Zieldatum für die Umsetzung: 1. Quartal 2026

- b) den Mitgliedstaaten wie in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne vorgesehen im Rahmen der jährlichen Leistungsberichterstattung und/oder der Änderungen der GAP-Strategiepläne Bemerkungen übermitteln, wenn die Anforderungen der Umstrukturierungsmaßnahme nicht wirksam zur angestrebten Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen;

Zieldatum für die Umsetzung: 2025

- c) zusammen mit den Mitgliedstaaten die Umsetzung der Maßnahme und des Systems bewerten, um bewährte Verfahren und Informationen über bestehende Risiken zu ermitteln und zu verbreiten.

Zieldatum für die Umsetzung: 2026 hinsichtlich der Maßnahme und 2028 hinsichtlich des Systems

74 Eines der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik ist eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen. In der Weinpolitik wurde der Umweltschutz allerdings nur teilweise berücksichtigt. Trotz der umfangreichen finanziellen Ausstattung wurde mit der Umstrukturierungsmaßnahme die Chance vertan, einen Beitrag zu einem Kernziel der EU zu leisten. Der Hof stellte Folgendes fest:

- o Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten haben die erwarteten Umweltauswirkungen ihrer nationalen Stützungsprogramme für den Weinsektor nicht bewertet. Ihre strategischen Ziele und Zielvorgaben waren hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit wenig ambitioniert (Ziffern [45](#) - [46](#)).

- Die Kommission hat den Wein erzeugenden Mitgliedstaaten keine Leitlinien dazu an die Hand gegeben, wie Nachhaltigkeit oder nachhaltige Produktionsverfahren definiert werden könnten oder wie die Umstrukturierungsmaßnahme zu nutzen ist, um den ökologischen Fußabdruck des Weinsektors zu verbessern. Außerdem hat sie nicht geprüft, in welchem Umfang die von den Mitgliedstaaten festgelegten Indikatoren erreicht wurden (Ziffer **48**).
- Die nationalen Stützungsprogramme werden vollständig von der EU finanziert. Eine Beteiligung der Wein erzeugenden Mitgliedstaaten im Rahmen einer Kofinanzierung erfolgt nicht. Die Mitgliedstaaten haben jedoch einen großen Ermessensspielraum bei der Festlegung ihrer Strategien, Ziele und Indikatoren für den Weinsektor, und es gibt nur wenige oder gar keine Auflagen oder Anforderungen im Hinblick auf den Umweltschutz (Ziffer **49**).
- Einige der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wenden Kriterien an, nach denen Vorhaben vorrangig behandelt werden, die einen positiven Beitrag zum Umweltschutz leisten könnten. In der Praxis werden aber doch fast alle Vorhaben unterstützt. Daher sind die unterstützten Vorhaben nicht gezielt darauf ausgerichtet, die Auswirkungen des Weinbaus auf das Klima und/oder die Umwelt gezielt zu verringern. Unter bestimmten Umständen können sie sogar eine gegenteilige Wirkung haben, beispielsweise die Umstellung auf Rebsorten mit höherem Wasserbedarf oder die Einrichtung von Bewässerungsanlagen (Ziffern **50 - 54**).

75 Das Genehmigungssystem für Rebpfanzungen wurde 2016 eingeführt und ohne jegliche Bewertung von den gesetzgebenden Organen bis 2021 verlängert. In welchem Umfang das System negative Auswirkungen auf die Umwelt verhindern könnte, kann nicht ermittelt werden (Ziffern **57 - 58**).

76 Auch für den Programmplanungszeitraum 2023 - 2027 sind die ökologischen Ambitionen im Weinsektor unverändert gering. Die Cross-Compliance-Regelung – ein Mechanismus, bei dem die Zahlungen an die Landwirte bzw. Weinbauern an die Erfüllung von Anforderungen in Bereichen wie Umweltschutz und Flächenbewirtschaftung geknüpft sind – wird bei den Begünstigten der Umstrukturierungsmaßnahme nicht mehr angewendet. Die Mitgliedstaaten müssen auch nur mindestens 5 % der zugewiesenen Mittel für den Weinbau für Umwelt- und Klimaziele verwenden. Zum Vergleich: Bei Obst und Gemüse liegt dieser Anteil bei 15 %, und in der Gemeinsamen Agrarpolitik insgesamt ist ein Anteil von 40 % für Klimaziele vorgesehen (Ziffern **65 - 67**). Für die Finanzierung von Bewässerungsvorhaben müssen allerdings strengere Anforderungen erfüllt werden, und es wird eine Umstellung auf neue Rebsorten und nachhaltigere Produktionsverfahren angestrebt. Die Inanspruchnahme der neuen Regelungen erfolgt allerdings auf freiwilliger Basis und möglicherweise weiterhin nur in begrenztem Umfang (Ziffern **69 - 70**).

Empfehlung 2 – Die ökologischen Ambitionen im Rahmen der Weinpolitik steigern

Die Kommission sollte

- a) prüfen, ob angesichts der Zielsetzung einer umweltfreundlicheren GAP der Anteil von mindestens 5 % der zweckgebundenen Ausgaben für den Weinsektor, der für Klima und Umwelt aufgewendet werden muss, angemessen ist;

Zieldatum für die Umsetzung: 2. Quartal 2026

- b) im Hinblick auf die Umstrukturierungsmaßnahme den Austausch von bewährten Verfahren erleichtern und die Ergebnisse in Bezug auf den Umweltschutz verbreiten;

Zieldatum für die Umsetzung: 2026

- c) im Hinblick auf das Genehmigungssystem für Rebplantagen im Rahmen der geplanten Halbzeitüberprüfung bewerten, inwiefern sich das System auf die Umwelt auswirkte;

Zieldatum für die Umsetzung: 2028

- d) den Mitgliedstaaten wie in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne vorgesehen im Rahmen der jährlichen Leistungsberichterstattung und/oder der Änderungen der GAP-Strategiepläne Bemerkungen übermitteln, wenn die Anforderungen der Umstrukturierungsmaßnahme nicht wirksam zum Umweltziel beitragen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2025

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Joëlle Elvinger, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 12. Juli 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Abkürzungen

g. g. A.: Geschützte geografische Angabe

g. U.: Geschützte Ursprungsbezeichnung

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GMO: Gemeinsame Marktorganisation

NSP: Nationales Stützungsprogramm

OIV: *International Organisation of Vine and Wine* (Internationale Organisation für Rebe und Wein)

Glossar

Cross-Compliance-Regelung: Mechanismus, nach dem die Zahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe davon abhängig gemacht werden, dass die Landwirte bzw. Weinbauern Anforderungen in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz und Bodenbewirtschaftung einhalten.

Gemeinsame Agrarpolitik: einheitliche Agrarpolitik der EU, in deren Rahmen Beihilfen gewährt und eine Reihe anderer Maßnahmen durchgeführt werden, um die Ernährungssicherheit sicherzustellen, den Landwirten in der EU einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, die Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und die Umwelt zu schützen.

Integrierte Produktion: landwirtschaftlicher Ansatz, bei dem sämtliche Aspekte der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit berücksichtigt werden.

Ökologischer/biologischer Landbau: landwirtschaftlicher Ansatz, der auf der Verwendung natürlicher Stoffe und Verfahren zur Herstellung von Lebens- und Futtermitteln beruht.

Umbepflanzung von Parzellen: eine im Rahmen der Umstrukturierungsmaßnahme förderfähige Tätigkeit, die darin besteht, eine Weinbauparzelle an einen anderen Standort zu verlegen, indem die Reben gerodet werden und an anderer Stelle eine neue Rebfläche angelegt wird.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-23>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-23>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes. Frau Elvinger wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Ildikó Preiss und ihrem Attaché Paolo Pesce, der Leitenden Managerin Ramona Bortnowschi, der Aufgabenleiterin Els Brems und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Antonella Stasia. Dem Prüfungsteam gehörten außerdem die folgenden Prüferinnen und Prüfer an: Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Lenka Hill und Dimitrios Maniopoulos. Jindrich Dolezal, Mark Smith und Efstratios Varetidis leisteten linguistische Unterstützung. Marika Meisenzahl leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Efstratios Varetidis, Marika Meisenzahl, Paolo Pesce, Joëlle Elvinger, Antonella Stasia, Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Ildikó Preiss, Ramona Bortnowschi.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen:

Abbildungen 1, 3 (mit Ausnahme des vierten Bildsymbols), **10** und **12** (mit Ausnahme des ersten Bildsymbols) sowie **Kasten 3** (Bildsymbole): Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von <https://flaticon.com> gestaltet. © Freepik Company S. L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-0714-4	ISSN 1977-5644	doi: 10.2865/355946	QJ-AB-23-021-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0700-7	ISSN 1977-5644	doi: 10.2865/929	QJ-AB-23-021-DE-N

Die EU stellt Weinbauern Unterstützung für die Umstrukturierung von Rebflächen bereit, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Die Unterstützung konnte ebenfalls dafür eingesetzt werden, die Erzeugung nachhaltiger zu gestalten und den ökologischen Fußabdruck des Weinbaus zu verringern. Weinbauern benötigen eine Genehmigung, um neue Rebflächen zu bepflanzen. Es wird nur eine begrenzte Anzahl von Genehmigungen erteilt, um ein übermäßiges Angebot, das negative soziale und ökologische Wirkungen mit sich bringt, zu vermeiden. Der Hof stellte fest, dass unklar ist, inwiefern sich die Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern durch die EU-Förderung verbessert hat. Gestaltung und Umsetzung des Genehmigungssystems für Rebpflanzungen weisen Defizite auf, und die Weinpolitik der EU wird den Umweltzielen der GAP nicht gerecht. Der Hof empfiehlt der Kommission, die Maßnahmen der EU gezielter auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Weinbauern auszurichten und die ökologischen Ambitionen des Weinsektors zu erhöhen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors