

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

ISSN 1831-080X

Sonderbericht Nr. 10

2010

SONDERMASSNAHMEN ZUGUNSTEN
DER LANDWIRTSCHAFT DER REGIONEN
IN ÄUSSERSTER RANDLAGE UND
DER KLEINEREN INSELN DES ÄGÄISCHEN
MEERES



DE



Sonderbericht Nr. 10 // 2010

SONDERMASSNAHMEN ZUGUNSTEN DER LANDWIRTSCHAFT DER REGIONEN IN ÄUSSERSTER RANDLAGE UND DER KLEINEREN INSELN DES ÄGÄISCHEN MEERES

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-Mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 10 // 2010

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010

ISBN 978-92-9207-947-5
doi:10.2865/68497

© Europäische Union, 2010
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

GLOSSAR

I–VIII ZUSAMMENFASSUNG

1–15 EINLEITUNG

1–4 GESCHICHTLICHER HINTERGRUND DER SONDERMASSNAHMEN

5 REFORM DER SONDERMASSNAHMEN

6 MERKMALE UND ZIELE DER SONDERMASSNAHMEN

7–8 MITTELAUSSTATTUNG DER SONDERMASSNAHMEN

9–15 VERWALTUNGS- UND KONTROLLSYSTEM DER SONDERMASSNAHMEN

16–21 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

22–79 BEMERKUNGEN

23–41 TRÄGT DIE KONZEPTION DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN AUFGESTELLTEN UND VON DER KOMMISSION GENEHMIGTEN FÖRDERPROGRAMME DAZU BEI, DEN BESONDEREN BEDÜRFNISSEN WIRKSAM RECHNUNG ZU TRAGEN?

26–36 DIE ANFÄNGLICHE PROGRAMMPANUNG WAR WENIG KOHÄRENT

37–41 DIE ERWÜNSCHTE FLEXIBILITÄT IM HINBLICK AUF PROGRAMMÄNDERUNGEN WURDE NOCH NICHT BESTÄTIGT

42–74 WERDEN DIE VON DEN MITGLIEDSTAATEN NACH DER REFORM 2006 KONZIPIERTEN MASSNAHMEN WIRKSAM DURCHGEFÜHRT?

44–67 DIE KONZEPTION MANCHER MASSNAHMEN BEEINTRÄCHTIGT DIE WIRKSAMKEIT IHRER DURCHFÜHRUNG

68–74 DIE GEGENWÄRTIGEN KONTROLLSYSTEME WERDEN DER VIELFÄLTIGKEIT DER MASSNAHMEN NICHT GERECHT

75–79 FINDET EINE WIRKSAME ÜBERWACHUNG DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN AUFGESTELLTEN UND VON DER KOMMISSION GENEHMIGTEN FÖRDERPROGRAMME STATT?

76–79 DIE KOMMISSION HÄTTE DEN ERFOLG DER SONDERMASSNAHMEN REGELMÄSSIGER ÜBERWACHEN KÖNNEN

80–84 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

80–81 TRÄGT DIE KONZEPTION DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN AUFGESTELLTEN UND VON DER KOMMISSION GENEHMIGTEN FÖRDERPROGRAMME DAZU BEI, DEN BESONDEREN BEDÜRFNISSEN WIRKSAM RECHNUNG ZU TRAGEN?

82–83 WERDEN DIE VON DEN MITGLIEDSTAATEN NACH DER REFORM 2006 KONZIPIERTEN MASSNAHMEN WIRKSAM DURCHGEFÜHRT?

84 FINDET EINE WIRKSAME ÜBERWACHUNG DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN AUFGESTELLTEN UND VON DER KOMMISSION GENEHMIGTEN FÖRDERPROGRAMME STATT?

ANHANG I — AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS DER SONDERMASSNAHMEN

ANHANG II — VERZEICHNIS DER GEPRÜFTEN MASSNAHMEN UND AKTIONEN

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GLOSSAR

DOM: Französische überseeische Departements

EGFL: Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

GD Agri: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

GIS: Geografisches Informationssystem

GMO: Gemeinsame Marktorganisation

InVeKoS: Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

LF: Landwirtschaftliche Nutzfläche

POSEI: Programme zur Lösung der spezifisch auf Abgelegenheit und Insellage zurückzuführenden Probleme

Poseican: Programm zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage der Kanarischen Inseln zurückzuführenden Probleme

Poseidom: Programm zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage der französischen überseeischen Departements zurückzuführenden Probleme

Poseima: Programm zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage Madeiras und der Azoren zurückzuführenden Probleme

RUP: Regionen in äußerster Randlage (*Régions ultrapériphériques*)

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Zwischen 1989 und 1993 verabschiedete der Rat Sondermaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft in den Regionen in äußerster Randlage (RUP) der Europäischen Union (die französischen überseeischen Departements, die Kanarischen Inseln, die Azoren und Madeira) und auf den kleineren griechischen Inseln des Ägäischen Meeres, um der besonderen Lage dieser Gebiete gerecht zu werden.

II.

Im Rahmen der Programme für die RUP und die Inseln des Ägäischen Meeres werden zwei unterschiedliche Instrumente verwendet, um den besonderen Bedürfnissen dieser Regionen Rechnung zu tragen. Die **besondere Versorgungsregelung** ist ein Ausgleichssystem für durch die Insellage und Abgelegenheit der betroffenen Regionen verursachte Mehrkosten. Die **Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen** zielen auf eine Weiterentwicklung der lokalen landwirtschaftlichen Produktion und der Lieferung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ab.

III.

Im Jahr 2006 fand eine Reform der Sondermaßnahmen statt. Den Feststellungen der Kommission zufolge war die Verwaltung des Systems nicht flexibel genug und begrenzte damit das Potenzial der Aktionen der Union, rechtzeitig und auf eine den besonderen Problemen angepasste Weise die Bedürfnisse der RUP zu berücksichtigen. Folglich begünstigte der neue Ansatz auf der Grundlage von Programmen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten zur Genehmigung vorgelegt werden, eine stärkere regionale Beteiligung sowie die Dezentralisierung und Flexibilität bei der Beschlussfassung.

ZUSAMMENFASSUNG

IV.

Im Hinblick auf die Ziele dieser Reform war die Prüfung des Hofes auf die Beantwortung der folgenden Fragen ausgerichtet:

- a) Trägt die Konzeption der von den Mitgliedstaaten aufgestellten und von der Kommission genehmigten Förderprogramme dazu bei, den besonderen Bedürfnissen wirksam Rechnung zu tragen?
- b) Werden die von den Mitgliedstaaten nach der Reform 2006 konzipierten Maßnahmen wirksam umgesetzt?
- c) Findet eine wirksame Überwachung der von den Mitgliedstaaten aufgestellten und von der Kommission genehmigten Förderprogramme statt?

V.

Der Hof stellte fest, dass die Sondermaßnahmen im Großen und Ganzen wirksam und für die Landwirtschaft in den betreffenden Regionen von großer Bedeutung sind. Jedoch ermittelte er bezüglich der Verwaltung der Regelung eine Reihe von Schwachstellen und befand, dass in diesem Bereich Anlass für mögliche Verbesserungen der Sondermaßnahmen gegeben sei.

VI.

Bei der lediglich sechs Monate dauernden Planungs- und Genehmigungsphase der Programme legte die Kommission besonderes Gewicht auf die Überprüfung der Konformität und Kohärenz der Programme, anstatt ihre Managementaufgaben wahrzunehmen und im Hinblick auf die Wirksamkeit der Programme aktiv zu ihrer Konzeption beizutragen. Dies trifft auch auf das Änderungsverfahren für die Programme der Folgejahre zu.

VII.

Im Hinblick auf die Ausführung der Programme ermittelte der Hof Maßnahmen bzw. Aktionen, die aufgrund ihrer Konzeption unter Umständen bestenfalls geringe Wirksamkeit aufweisen. Des Weiteren werden die in den betroffenen Mitgliedstaaten vorhandenen Kontrollsysteme der Vielfältigkeit der Sondermaßnahmen nicht immer gerecht.

VIII.

Die Kommission überwacht die Wirksamkeit der Sondermaßnahmen nicht mit ausreichender Regelmäßigkeit. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf die Bewertung dieser Maßnahmen auf der Grundlage eines Zeitraums von fünf Jahren. Die von den Mitgliedstaaten jährlich erstellten Durchführungsberichte sind nicht einheitlich genug, um der Kommission als Informationssystem für die Verwaltung zu dienen.

EINLEITUNG

GESCHICHTLICHER HINTERGRUND DER SONDERMASSNAHMEN

1. In Artikel 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es: „Unter Berücksichtigung der strukturell bedingten sozialen und wirtschaftlichen Lage von Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy und Saint-Martin, der Azoren, Madeiras und der Kanarischen Inseln, die durch die Faktoren Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen erschwert wird, die als ständige Gegebenheiten und durch ihr Zusammenwirken die Entwicklung schwer beeinträchtigen, beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments spezifische Maßnahmen, die insbesondere darauf abzielen, die Bedingungen für die Anwendung der Verträge auf die genannten Gebiete, einschließlich gemeinsamer Politiken, festzulegen“.

2. Auf der Grundlage dieser Bestimmung erarbeitete die Kommission eine Strategie für die RUP¹, mit der die drei nachstehenden Ziele verfolgt werden:
 - a) Verbesserung der Erreichbarkeit;
 - b) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit;
 - c) Stärkung der regionalen Integration.

Die Hauptinstrumente zur Umsetzung dieser Ziele sind die Strukturfonds und die beiden Agrarfonds (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)) einschließlich des spezifischen Agrarprogramms für die RUP: „Programme zur Lösung der spezifisch auf Abgelegenheit und Insellage zurückzuführenden Probleme (POSEI)“.

¹ Mitteilung der Kommission
KOM(2008) 642 endg.

3. Im Jahr 1989 verabschiedete der Rat die „Programme zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage der französischen überseeischen Departements zurückzuführenden Probleme (Poseidom)“². Im Juni 1991 wurden zwei ähnliche Programme verabschiedet: Poseima (Azoren und Madeira)³ und Poseican (Kanarische Inseln)⁴.
4. Für Griechenland wurden im Jahr 1993 ähnliche Programme geschaffen⁵. Da die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres im Vertrag nicht als RUP anerkannt werden, wird diese Regelung in rechtlicher Hinsicht zwar getrennt von POSEI behandelt, ist aber durch dieselben Haushaltslinien abgedeckt. Die Interventionslogik für POSEI und für die Programme zugunsten der kleineren Inseln ist nach demselben Prinzip aufgebaut, und in der Kommission ist dasselbe Referat für die beiden Regelungen zuständig. Daher werden sie in diesem Bericht zusammen behandelt und im weiteren Verlauf als „Sondermaßnahmen“ bezeichnet.

² 89/687/EWG: Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1989 zur Einführung eines Programms zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage der französischen überseeischen Departements zurückzuführenden Probleme (Poseidom) (ABl. L 399 vom 30.12.1989, S. 39).

³ 91/315/EWG: Beschluss des Rates vom 26. Juni 1991 zur Einführung eines Programms zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage Madeiras und der Azoren zurückzuführenden Probleme (Poseima) (ABl. L 171 vom 29.6.1991, S. 10).

⁴ 91/314/EWG: Beschluss des Rates vom 26. Juni 1991 zur Einführung eines Programms zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage der Kanarischen Inseln zurückzuführenden Probleme (POSEICAN) (ABl. L 171 vom 29.6.1991, S. 5).

⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2019/93 des Rates vom 19. Juli 1993 über Sondermaßnahmen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres (ABl. L 184 vom 27.7.1993, S. 1).



REFORM DER SONDERMASSNAHMEN

5. Im Jahr 2006 fand eine Reform der POSEI-Regelung und der Sondermaßnahmen zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres statt⁶. Den Feststellungen der Kommission zufolge war die Verwaltung des Systems nicht flexibel genug und begrenzte damit das Potenzial der Aktionen der Union, rechtzeitig und auf eine den besonderen Problemen angepasste Weise die Bedürfnisse der RUP zu berücksichtigen. Folglich kam es im Zuge dieser Reform zum Übergang vom Mikromanagement der Maßnahmen durch die Kommission zu einer stärkeren regionalen Beteiligung sowie zur Dezentralisierung und flexiblen Beschlussfassung auf der Grundlage von Programmen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten zur Genehmigung vorgelegt werden (zu den Gründen und Zielen der Reform siehe **Kasten 1**).

⁶ Verordnung (EG) Nr. 247/2006 des Rates vom 30. Januar 2006 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union (ABl. L 42 vom 14.2.2006, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 1405/2006 des Rates vom 18. September 2006 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 265 vom 26.9.2006, S. 1).

KASTEN 1

AUSZUG AUS DER BEGRÜNDUNG DES VORSCHLAGS FÜR EINE VERORDNUNG DES RATES ÜBER SONDERMASSNAHMEN IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT ZUGUNSTEN DER REGIONEN IN ÄUSSERSTER RANDLAGE DER EUROPÄISCHEN UNION

„Bei der Verwaltung dieser Regelungen ergibt sich dagegen ein eher gemischtes Bild. So ist die Verwaltung der beiden Teile der POSEI-Regelungen⁷ (die besondere Versorgungsregelung und die Förderung der örtlichen Erzeugungen in den Regionen in äußerster Randlage) einigermaßen unflexibel. Die Kommission muss jedes Mal Rechtsvorschriften erlassen, um bei – oftmals nur kleineren – Änderungen der benötigten Mengen die Bedarfsvorausschätzungen an den Versorgungsbedarf anzupassen.

Darüber hinaus ist die Regelung zur Förderung der örtlichen Erzeugungen in 56 (Kleinst)maßnahmen zersplittert, die mit den Verordnungen des Rates festgelegt wurden. Eine Anpassung dieser Maßnahmen ist nur über ein interinstitutionelles Legislativverfahren möglich, was die Tätigkeit der Gemeinschaft bremst und der Notwendigkeit entgegensteht, diese Tätigkeit der jeweiligen besonderen Situation der RUP soweit wie möglich anzupassen, wobei es häufig nur um kleinere Beträge geht.

Infolgedessen wird bei der Unterstützung dieser Regionen eine Umorientierung dahin gehend vorgeschlagen, dass bei der Beschlussfassung ein partizipatives Verfahren angewendet und eine rasche Anpassung der Maßnahmen ermöglicht wird, damit den Besonderheiten dieser Regionen auch in der zeitlichen Entwicklung Rechnung getragen werden kann.“

⁷ Siehe Ziffer 6.

MERKMALE UND ZIELE DER SONDERMASSNAHMEN

6. Im Rahmen der Programme für die RUP und die Inseln des Ägäischen Meeres werden zwei unterschiedliche Instrumente verwendet, um den besonderen Bedürfnissen dieser Regionen Rechnung zu tragen:
- a) Die besondere Versorgungsregelung ist ein Ausgleichssystem für durch die Insellage und Abgelegenheit der betroffenen Regionen verursachte Mehrkosten. Der Ausgleich erfolgt durch eine Zollbefreiung für aus Drittländern eingeführte Erzeugnisse oder eine Beihilfe für die Lieferung von Erzeugnissen mit Ursprung in der Union zu gleichwertigen Bedingungen für die Endverbraucher.
 - b) Die Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen zielen auf die Weiterentwicklung der lokalen landwirtschaftlichen Produktion und der Lieferung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ab. Diese Maßnahmen greifen für eine Vielzahl an mit der Erzeugung, Vermarktung oder Verarbeitung verbundenen Erzeugnissen und Maßnahmen. Sie umfassen ein breites Spektrum an Instrumenten wie flächenbezogene Beihilfen, Tierprämien, Zahlungen an Erzeugerorganisationen, Beihilfen je Tonne oder die Finanzierung von Marketingstudien usw. Auch wenn alle diese Maßnahmen zum übergeordneten Ziel beitragen, die lokale landwirtschaftliche Produktion zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der Erzeuger zu verbessern, gilt es zu bedenken, dass die einzelnen, in den Programmen beschriebenen Ziele jeder Maßnahme wesentliche Unterschiede aufweisen. **Kasten 2** enthält Beispiele für Maßnahmen und Aktionen in den einzelnen Programmen.



KASTEN 2

BEISPIELE FÜR MASSNAHMEN UND AKTIONEN IN DEN EINZELNEN PROGRAMMEN

Die folgenden Maßnahmen und Aktionen, die für die Prüfung des Hofes ausgewählt wurden, bieten einen Einblick in die Vielfältigkeit der Programme:

Frankreich (französische überseeische Departements)

- Beihilfen für Bananenerzeuger;
- Wirtschaftszweig Zuckerrohr-Zucker-Rum (mit Aktionen wie Pauschalbeihilfen für die Anpassung der Zuckerindustrie der französischen überseeischen Departements an die GMO und Beihilfen für den Transport des Zuckerrohrs);
- Strukturierung der Tierhaltung (mit Aktionen wie beispielsweise spezifische Verarbeitungsbeihilfen im Wirtschaftszweig Rindfleisch oder spezifische Beihilfen für die Bewirtschaftung des lokalen Marktes im Wirtschaftszweig Schweinefleisch).

Spanien (Kanarische Inseln)

- Beihilfen für den Wirtschaftszweig Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch in Form von Direktzahlungen an die Erzeuger;
- Beihilfen für Bananenerzeuger.

Portugal (Azoren)

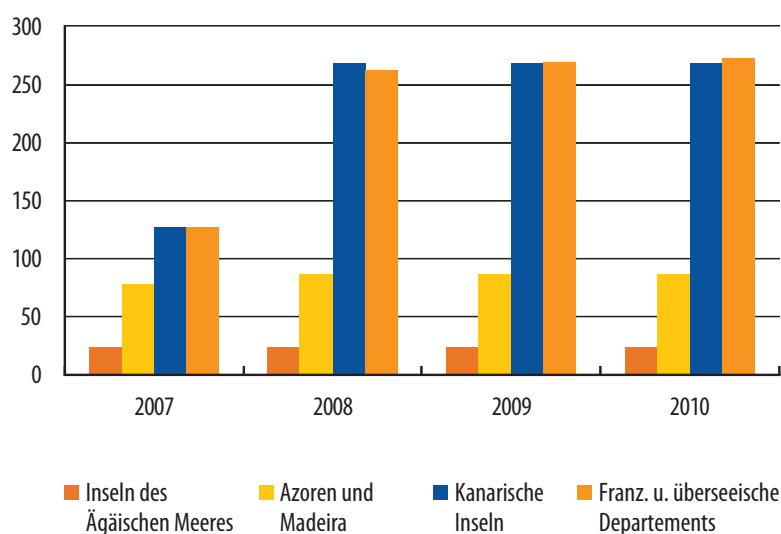
- Beihilfen für die Tierproduktion (mit Aktionen wie Direktzahlungen an die Rindfleischerzeuger oder Beihilfen für Innovation und Qualität im Bereich tierische Erzeugnisse);
- Beihilfen für die Pflanzenproduktion (mit Aktionen wie Beihilfen für die Erzeugung traditioneller Kulturpflanzen oder Beihilfen für die Erzeugung von Obst und Gemüse, Schnittblumen und Zierpflanzen).

Griechenland (Insel Chios)

- Beihilfen zur Erhaltung der Olivenhaine;
- Beihilfen für die Mastixerzeugung;
- Beihilfen für die Honigerzeugung.

MITTELAUSSTATTUNG DER SONDERMASSNAHMEN

7. Die Mittelausstattung der Sondermaßnahmen betrug in dem von der Prüfung abgedeckten Zeitraum für das Haushaltsjahr 2007 332 Millionen Euro und für das Haushaltsjahr 2008 618 Millionen Euro (ohne die Mittel für die Maßnahmen der Vorjahre). Der Erhöhung des Budgets für 2008 im Vergleich zu den Vorjahren liegt die das Haushaltsjahr 2008 betreffende Mittelübertragung infolge der ab 1. Januar 2007 geltenden Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Bananen zugrunde. Diese Reform ist auf die neue Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr von Bananen und internationale Handelsverhandlungen zurückzuführen. Ziel der Reform war es, das System den wesentlichen Grundsätzen der in den anderen Landwirtschaftssektoren durchgeführten Reformen entsprechend anzupassen und dabei den Bananenerzeugern in der Gemeinschaft einen angemessenen Lebensstandard zu sichern sowie den Besonderheiten der Erzeugerregionen Rechnung zu tragen. Die Mittelausstattung für POSEI wurde um 278,8 Millionen Euro erhöht, um den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsbeihilfen für die Bananenerzeuger im Rahmen dieser Programme ab 1. Januar 2007 zu berücksichtigen. **Anhang I** enthält die Ausführung des Haushaltsplans im Detail.
8. Für die Mittelausstattung der Sondermaßnahmen gelten bestimmte Höchstbeträge, die wie folgt festgelegt wurden (Millionen Euro):



VERWALTUNGS- UND KONTROLLSYSTEM DER SONDERMASSNAHMEN

9. Die Sondermaßnahmen werden im Rahmen der Haushaltsmittel für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) nach dem Prinzip der geteilten Verwaltung umgesetzt. Der Übergang zu einer stärkeren regionalen Beteiligung sowie zur Dezentralisierung und flexiblen Beschlussfassung im Rahmen der Reform 2006 implizierte eine Programmplanung und -durchführung nach einem von der Basis ausgehenden Ansatz („Bottom-up-Ansatz“). Dies bedeutet, dass die Bedürfnisse der RUP und die Maßnahmen, die diesen Bedürfnissen Rechnung tragen, auf der Ebene ermittelt werden, die die Mitgliedstaaten für geeignet halten. Die Mitgliedstaaten sind für die Erstellung, Durchführung und Kontrolle der Programme zuständig.
10. Die Kommission ist dafür zuständig, Vorschläge für die Grundverordnungen vorzulegen und die Durchführungsbestimmungen zu den verschiedenen Vorschriften der Verordnungen des Rates zu erstellen. Sie genehmigt die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Programme sowie diesbezügliche Änderungen und verfolgt deren Durchführung.
11. Zur Ermittlung der besonderen Bedürfnisse der RUP mussten die Mitgliedstaaten eine Wirtschaftsanalyse und eine Bewertung der vorherigen Maßnahmen durchführen, die strategischen und operativen Ziele festlegen und Maßnahmen entwerfen, mit denen diese Ziele erreicht werden können. All diese Bestandteile mussten ebenso wie Leistungsindikatoren in den Programmen aufgeführt sein⁸.
12. Die Programme wurden der Kommission zur Genehmigung vorgelegt. Die Kommission bewertete die Programme im Hinblick auf ihre Kohärenz mit anderen Politiken und Aktionen der Union sowie hinsichtlich der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts.

⁸ Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 247/2006.

13. Die Mitgliedstaaten benannten in ihren Programmen die für die Verwaltung und Kontrolle zuständigen Behörden. Die benannten Zahlstellen sind für die Durchführung der Programme und – direkt oder durch teilweise oder vollständige Übertragung auf andere Dienststellen – für mit der Überwachung und Kontrolle verbundene Aufgaben zuständig.
14. Die Rechtsvorschriften für das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Sondermaßnahmen sind weitgehend am „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)“ der Direktzahlungen des EGFL ausgerichtet. So werden bei 100 % der Beihilfeanträge verwaltungstechnische Kontrollen und bei einer Stichprobe von 5 % Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Für manche Maßnahmen, bei denen die Beihilfe an die Lieferung von Erzeugnissen zur Verarbeitung oder Vermarktung gebunden ist, sind andere Kontrollen vorgesehen (z. B. Abwiegen, Transport oder Lieferung). Im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet zu überprüfen, ob sich der mit der Beihilfe zur Markteinführung oder der Zollbefreiung verbundene Vorteil tatsächlich bis auf den Endbegünstigten ausgewirkt hat.
15. Spätestens am 31. Dezember 2009 und danach alle fünf Jahre muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen allgemeinen Bericht vorlegen, in dem die Wirkung der im Rahmen der Sondermaßnahmen durchgeführten Aktionen dargelegt ist und der gegebenenfalls geeignete Vorschläge enthält. Der Termin für die Vorlage dieses Berichts, dessen Annahme durch das Kollegium der Kommission für September 2010 vorgesehen war, wurde verschoben. Im Hinblick auf die Erstellung des Berichts berücksichtigte die Kommission unter anderem die im Rahmen des Bewertungsprogramms der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für 2008 in Auftrag gegebene Bewertung der Sondermaßnahmen⁹. Das dafür verantwortliche Unternehmen legte seinen Bericht im November 2009 vor.

⁹ *Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune* (Bericht über die Bewertung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik durchgeführten Maßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage (POSEI) und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres), Cabinet Oréade-Brèche, November 2009 (siehe http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/posei/index_fr.htm).

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

- 16.** Ziel der Prüfung war es, die Wirksamkeit und bestimmte Wirtschaftsaspekte der Sondermaßnahmen nach der Reform 2006 zu bewerten. In diesem Zusammenhang wurde der Konzeption der Maßnahmen und der Verwaltungsverfahren im Hinblick auf ihre Wirksamkeit besonderes Augenmerk geschenkt, wobei der kurze Zeitraum seit der Durchführung der Reform eher eine Feststellung der Tendenzen als eine langfristige Bewertung der Wirksamkeit ermöglichte.
- 17.** In diesem Bericht wird auf folgende Prüfungsfragen eingegangen:
- a) Trägt die Konzeption der von den Mitgliedstaaten aufgestellten und von der Kommission genehmigten Förderprogramme dazu bei, den besonderen Bedürfnissen wirksam Rechnung zu tragen?
 - b) Werden die von den Mitgliedstaaten nach der Reform 2006 konzipierten Maßnahmen wirksam umgesetzt?
 - c) Findet eine wirksame Überwachung der von den Mitgliedstaaten aufgestellten und von der Kommission genehmigten Förderprogramme statt?
- 18.** Die Prüfung deckt die abgeschlossenen Haushaltsjahre seit der Reform der Sondermaßnahmen ab (2007, 2008 und 2009).
- 19.** Die Prüfung wurde in den vier betroffenen Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Frankreich und Portugal) durchgeführt. Die vor Ort geprüften Regionen waren die Insel Chios (Griechenland), die Kanarischen Inseln (Spanien), Réunion (Frankreich) und die Azoren (Portugal). Bezüglich der Maßnahmen in den anderen Regionen beschränkte sich die Prüfung auf die Ebene der zentralen Verwaltung in den einzelnen Mitgliedstaaten.

- 20.** Für die Prüfung wurde eine Auswahl der Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen gemäß ihrem Finanzvolumen und ihrer Bedeutung für die Landwirtschaft in den betroffenen Regionen getroffen (siehe **Anhang II**). Die Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen erhielten gegenüber der besonderen Versorgungsregelung aus folgenden Gründen besonderes Gewicht:
- a) Die Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen machen 67 % der im Jahr 2007 für die Sondermaßnahmen eingesetzten Beträge aus; ab 2009 werden es etwa 82 % sein.
 - b) Die besondere Versorgungsregelung ist darauf ausgelegt, die mit der Abgelegenheit und Insellage verbundenen Nachteile direkt auszugleichen, die Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen hingegen müssen anhand einer sorgfältigen Analyse der besonderen Bedürfnisse konzipiert werden, um Wirksamkeit zu zeigen. Des Weiteren sind die Komplexität und Vielfältigkeit der Maßnahmen sowie das Fehlen spezifischer einheitlicher Kontrollregelungen unter Umständen mit einem höheren Risiko verbunden.
 - c) Die Tatsache, dass der Rat die finanzielle Höchstgrenze für die Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen auf 80 % festlegt, spiegelt die große Bedeutung dieser Art von Maßnahmen im Vergleich zur besonderen Versorgungsregelung wider.
 - d) Die besondere Versorgungsregelung unterliegt zur Sicherstellung ihrer Wirksamkeit einem spezifischen Kontrollmechanismus. Die Prüfung beinhaltete eine begrenzte Überprüfung dieses Kontrollmechanismus.
- 21.** Die Prüfung deckte die Verwaltung und Überwachung der Programme bei der Kommission und in den betreffenden Mitgliedstaaten ab. Zu den Prüfungsarbeiten gehörte die Analyse der Programmplanungsphase sowie der Dokumentation der Systeme zur Verwaltung und Überwachung der Programme. Die Prüfer führten vor Ort Gespräche mit den Beihilfeempfängern und mit Vertretern der Erzeugervereinigungen, um Informationen über deren Beteiligung an den Programmen, Erfahrungen sowie die erzielten Ergebnisse zu erhalten. Die angewendeten Prüfungskriterien und eingesetzten Prüfungsverfahren werden im Folgenden für jede Prüfungsfrage ausführlich erläutert.

BEMERKUNGEN

22. Die Nachteile der RUP und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres sind dauerhaft und können nicht überwunden, sondern lediglich durch die Sondermaßnahmen entschärft werden. Dies zeigt sich an der Bedeutung der Beihilfen der Sondermaßnahmen für das Einkommen mancher landwirtschaftlicher Erzeuger in den RUP (siehe **Kasten 3**). Ziel dieses Berichts ist also nicht, die Sondermaßnahmen infrage zu stellen, sondern zur Verbesserung ihrer Abwicklung beizutragen.

KASTEN 3

ANTEIL DER BEIHILFEN DER SONDERMASSNAHMEN AM UMSATZ ODER EINKOMMEN BESTIMMTER LANDWIRTSCHAFTLICHER ERZEUGER IN DEN RUP

Die POSEI-Beihilfen machen z. B. im Jahr 2009 38 % des Umsatzes eines [durchschnittlichen Zuckerrohrerzeugers auf Réunion](#) aus (Quelle: *Cahier Technique de la canne* Nr. 15, August 2008).

Die POSEI-Beihilfen machten z. B. im Jahr 2007 25 % des Umsatzes eines [Referenzbetriebs im Rindersektor auf Réunion](#) aus (Quelle: Bilanz 2007 der Umsetzung von POSEI IV für die Maßnahme „Strukturierung der Tierhaltung“ auf Réunion).

Die Beihilfen der Sondermaßnahmen machten z. B. im Jahr 2007 zwischen 55 % und 70 % des Bienenzüchtereinkommens der [Honigerzeuger auf der Insel Chios in Griechenland](#) aus (Quelle: Rechnungshof).



TRÄGT DIE KONZEPTION DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN AUFGESTELLTEN UND VON DER KOMMISSION GENEHMIGTEN FÖRDERPROGRAMME DAZU BEI, DEN BESONDEREN BEDÜRFNISSEN WIRKSAM RECHNUNG ZU TRAGEN?

- 23.** Die Prüfungskriterien zur Beantwortung dieser Frage standen in Verbindung mit den Zielen der Reform 2006, insbesondere der Anwendung eines partizipativen Verfahrens bei der Beschlussfassung und der Ermöglichung einer raschen Anpassung der Maßnahmen, damit den Besonderheiten dieser Regionen auch in der zeitlichen Entwicklung Rechnung getragen werden kann. Diese Flexibilität sollte durch eine Programmplanung auf der Ebene der Mitgliedstaaten anstatt einer direkten Verwaltung der Maßnahmen durch die Kommission gewährleistet werden. Zur Ermittlung der besonderen Bedürfnisse der RUP mussten die Mitgliedstaaten eine Wirtschaftsanalyse und eine Bewertung der vorherigen Maßnahmen erstellen, die strategischen und operativen Ziele festlegen und Maßnahmen entwerfen, mit denen diese Ziele erreicht werden können. All diese Bestandteile mussten ebenso wie Leistungsindikatoren in den Programmen aufgeführt sein (siehe **Kasten 4**).
- 24.** Daher wurden folgende Kriterien zur Beantwortung der Prüfungsfragen eingesetzt:
- a) Vorhandensein eines partizipativen Verfahrens;
 - b) Vorhandensein aller in den Rechtsvorschriften festgelegten Programmbestandteile;
 - c) Kohärenz zwischen den einzelnen Bestandteilen, insbesondere zwischen der Analyse der Lage der landwirtschaftlichen Erzeugung, der vorgeschlagenen Strategie und den geplanten Maßnahmen;
 - d) Flexibilität, um eine rasche Anpassung der Maßnahmen zu ermöglichen.

KASTEN 4

ARTIKEL 12 DER VERORDNUNG (EG) NR. 247/2006 DES RATES VOM 30. JANUAR 2006 ÜBER SONDERMASSNAHMEN IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT ZUGUNSTEN DER REGIONEN IN ÄUSSERSTER RANDLAGE DER UNION

Inhalt der gemeinschaftlichen Förderprogramme

Ein gemeinschaftliches Förderprogramm umfasst folgende Bestandteile:

- a) eine quantifizierte Beschreibung der Lage der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Erzeugung, in der die verfügbaren Bewertungsergebnisse berücksichtigt sind und die Entwicklungsdisparitäten, -lücken und -potenziale, die mobilisierten Finanzmittel und die wichtigsten Ergebnisse der im Rahmen der Verordnungen (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001 und (EG) Nr. 1454/2001 durchgeführten Maßnahmen dargestellt werden;
- b) eine Beschreibung der vorgeschlagenen Strategie, die ausgewählten Schwerpunkte und quantifizierten Ziele sowie eine Beurteilung der erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen, einschließlich in Bezug auf die Beschäftigung;
- c) eine Beschreibung der geplanten Maßnahmen, insbesondere der Beihilferegelungen zur Durchführung des Programms, sowie gegebenenfalls Angaben zum Bedarf an Studien, Demonstrationsprojekten, Ausbildungsmaßnahmen und technischer Hilfe im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung oder Anpassung der betreffenden Maßnahmen;
- d) einen Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen und einen indikativen Gesamtfinanzierungsplan mit einer Zusammenfassung der zu mobilisierenden Mittel;
- e) eine Begründung der Vereinbarkeit und der Kohärenz der verschiedenen Programmmaßnahmen sowie die Festlegung der quantifizierten Kriterien und Indikatoren für die Begleitung und Bewertung;
- f) Bestimmungen, die eine effiziente und ordnungsgemäße Durchführung der Programme gewährleisten sollen, einschließlich in Bezug auf Publizität, Begleitung und Bewertung sowie die Festlegung von quantifizierten Bewertungsindikatoren und Bestimmungen bezüglich Kontrollen und Sanktionen;
- g) die Benennung der zuständigen Behörden und der für die Durchführung des Programms verantwortlichen Einrichtungen, die Benennung - auf den geeigneten Ebenen - der mitbeteiligten Behörden und Einrichtungen und der sozioökonomischen Partner sowie die Ergebnisse der durchgeführten Konsultationen.

- 25.** Der Hof untersuchte das von den Mitgliedstaaten eingesetzte Programmplanungsverfahren sowie die Phase der Genehmigung durch die Kommission. Analysiert wurden die Verfahren zur Ermittlung der Bedürfnisse der RUP, die Erstellung der Programmziele sowie die Auswahl der in den Programmen beschriebenen Maßnahmen und Aktionen. Zu den in diesem Zusammenhang untersuchten Unterlagen gehörten Bewertungsberichte und Studien sowie die über den Konsultationsmechanismus zwischen den verschiedenen am Bottom-up-Ansatz beteiligten Akteuren verfügbaren Dokumente (Protokolle und ähnliche Unterlagen) und die bei der Kommission vorliegende Dokumentation der Genehmigungsphase.

DIE ANFÄNGLICHE PROGRAMMPLANUNG WAR WENIG KOHÄRENT

DAS PARTIZIPATIVE VERFAHREN

- 26.** Im Hinblick auf das Vorhandensein eines partizipativen Verfahrens stellten die Prüfer des Hofes fest, dass in allen Mitgliedstaaten Konsultationen der lokalen Akteure stattgefunden haben. In Frankreich fanden die Konsultationen zu den Sondermaßnahmen in den überseeischen Departements im Laufe des Jahres 2005 statt. Obwohl diese Konsultationen nicht detailliert dokumentiert wurden, beispielsweise durch Protokolle der Sitzungen mit den Beteiligten vor Ort, haben sie zu vier regionalen Programmen geführt, in denen die Bedürfnisse und diesbezüglichen Maßnahmen zusammengefasst sind. Diese regionalen Programme wurden im Hinblick auf die Vorlage eines einheitlichen nationalen Programms konsolidiert. Eine vorzeitige Programmplanung ermöglichte es den französischen Behörden, gemäß den Anforderungen der Reform der Sondermaßnahmen durch Konsultationen auf regionaler Ebene eine fundierte Beurteilung der Situation und eine stichhaltige Ermittlung der Bedürfnisse vorzunehmen.

- 27.** In Griechenland wurden die lokalen Behörden der Inseln des Ägäischen Meeres im April 2006 vom Ministerium für Landwirtschaft zur Einreichung von Programmvorschlägen aufgefordert. Diese Vorschläge wurden mit einer Verspätung von 15 Tagen eingereicht. Der Zeitraum zwischen dem Datum der Bekanntmachung und der Frist für die Einreichung von Anmerkungen seitens der lokalen Behörden war zu knapp, um eine gründliche Analyse der Bedürfnisse und eine Auswahl der Maßnahmen, die diesen Bedürfnissen am wirksamsten Rechnung tragen, zu ermöglichen. Daher enthielten die von den lokalen Behörden übermittelten Antworten größtenteils Informationen, die nicht die erforderliche Qualität aufwiesen. Diese Informationen wurden folglich vom Ministerium für Landwirtschaft bei der Erstellung des Programms nicht sorgfältig analysiert und berücksichtigt. Das Ministerium für Landwirtschaft verfügt seinerseits nicht über ausreichende und zuverlässige Informationen auf zentraler Ebene, die es ihm erlauben würden, seine Strategie auf die erwünschten Ergebnisse auszurichten und deren Wirkung auf den Inseln mit dem größten Bedarf zu optimieren.
- 28.** In Spanien und Portugal fanden bei Erstellung der Programme zwar Konsultationen der Akteure vor Ort statt, jedoch wurden diese nicht ausreichend dokumentiert. Den Prüfern des Hofes ist es daher nicht möglich, eine Aussage zum Mehrwert der Programme für das entsprechende Haushaltsjahr zu machen.

BESTANDTEILE DER PROGRAMMPLANUNG

- 29.** Im Hinblick auf das Vorhandensein der gemäß Verordnung erforderlichen Bestandteile der Programmplanung kamen die Prüfer zu dem Schluss, dass die Programme die bezüglich der Form erforderlichen Bestandteile aufweisen. Jedoch wurden in den Programmen Spaniens, Portugals und Griechenlands beim Inhalt der Programme Schwachstellen bezüglich der Logik und der Kohärenz zwischen den einzelnen Programmbestandteilen festgestellt.

- 30.** Das spanische Programm enthält zwar formal die einzelnen in der Verordnung festgelegten Bestandteile, deren Inhalt ist jedoch nicht kohärent¹⁰. Es gab weder eine fundierte Beurteilung der Lage auf der Basis einer Quantifizierung des Bedarfs noch eine Strategie, um die Komplementarität und die Kohärenz zwischen den Sondermaßnahmen und den anderen Aktionen auf Unions- und nationaler Ebene sicherzustellen. Die Programmziele sind wenig konkret und werden vielmehr als allgemeine Prioritäten beschrieben, die nicht immer mit präzisen und messbaren Zielen verbunden sind und daher keine operativen Ziele darstellen. Die Verknüpfung zwischen den allgemeinen Zielen und den erarbeiteten Maßnahmen wird folglich nicht deutlich.
- 31.** Dieses neue Programm für Sondermaßnahmen auf den Kanarischen Inseln stellt eine direkte Weiterführung des vorherigen Programms dar, da die bisherigen Maßnahmen 89 % des ursprünglichen Gesamtbudgets ausmachen. Diese Kontinuität entspräche den Anforderungen der Reform, wenn ihr eine Analyse der Wirkung oder eine sorgfältige Bewertung des vorherigen Programms zugrunde lägen. Im Fall des spanischen Programms ist die Kontinuität jedoch auf die Schwierigkeiten zurückzuführen, die die Akteure im Hinblick auf die in der Verordnung festgelegte fristgerechte Umsetzung des neuen, der Reform entsprechenden Programmplanungsansatzes erfuhren.
- 32.** Die Programmplanung für das allgemeine POSEI-Programm – Teilbereich Azoren – in Portugal wurde im März 2005 eingeleitet. Obwohl die portugiesischen Behörden für die Erstellung des Programms einen ausreichenden Zeitraum vorsahen, mangelt es dem Ergebnis an Kohärenz zwischen dem analytischen Teil und den vorgeschlagenen Maßnahmen. Insbesondere gibt es keinen Hinweis darauf, dass die Schlussfolgerungen einer im Jahr 2000 veröffentlichten Bewertung des POSEI-Programms in Portugal für den Zeitraum 1992 bis 1999 berücksichtigt wurden. Diese Bewertung enthielt unter anderem folgende Empfehlungen:
- a) Finanzierung einer Wirtschaftsstudie zur Analyse des Sektors für Obst und Gartenbaugewächse, die neben verarbeiteten auch frische Erzeugnisse umfasst und für die Azoren, unabhängig von Madeira, erstellt und eingesetzt werden kann;

¹⁰ Beispiel: Programm Spaniens, überarbeitete Fassung vom 29. September 2006, Seite 95: Vereinbarkeit und Kohärenz der Programmmaßnahmen: Da den in diesem Programm aufgeführten Maßnahmen im Regelfall eine Kontinuität mit den gemäß Verordnung (EG) Nr. 1454/2001 durchgeführten Maßnahmen vorausgesetzt ist, stehen sie selbstverständlich mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang und sind mit den anderen Gemeinschaftspolitiken und den auf deren Grundlage getroffenen Maßnahmen kohärent.

- b) umfassende Überarbeitung der Beihilfen – sowohl der besonderen Versorgungsregelung als auch der produktionsbezogenen Beihilfen – im Rindersektor, um so die möglicherweise negative Wirkung des traditionellen Modells der Milcherzeugung zu verringern;
- c) Schaffung eines besseren Gleichgewichts zwischen den Fördermittelbeträgen, die den verschiedenen Aktivitäten im Tier- und Pflanzenbereich zugewiesen werden, um so die Erhaltung der Pflanzenproduktion auf den Azoren sicherzustellen;
- d) Durchführung einer fundierten Studie über die Lage der Zuckerindustrie auf den Azoren im Hinblick auf ihre Rentabilität, bei der die Höchstmengen des mithilfe der besonderen Versorgungsregelung importierten Zuckers, die Wiederausfuhrmöglichkeiten für raffinierten Zucker und/oder der Betrag der Verarbeitungsbeihilfen berücksichtigt werden sollten;
- e) eventuelle Ersetzung der Beihilfen zur Pflanzenerzeugung durch eine einmalige Beihilfe, die an der Hektarzahl der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausgerichtet wäre.

¹¹ Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 (KOM(2009) 0510 - C7 0255/2009 - 2009/0138(COD)), Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Dok. A7-0054/2010 vom 23. März 2010.

33. Trotz dieser konkreten Vorschläge zur Anpassung des Programms an die sich weiterentwickelnden Bedürfnisse wurde der Kontinuität größere Bedeutung zugemessen. So wurden beispielsweise die bereits bestehenden Prämien für die Tierproduktion, die etwa 80 % der insgesamt für das Programm der Azoren im Jahr 2007 geleisteten Beträge ausmachten, auf der Grundlage historischer Bezugsgrößen fortgesetzt. Das Risiko der extremen Abhängigkeit des lokalen Landwirtschaftssektors von der Milch- und Fleischerzeugung hätte demnach – auch wenn sie die klimatischen und geografischen Bedingungen der Inseln widerspiegelt – im Programm der Sondermaßnahmen für die Azoren stärker berücksichtigt werden können. Diese Abhängigkeit wurde auch in einem Bericht aus jüngster Zeit über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union erwähnt¹¹.

34. Das griechische Programm enthält nur eine sehr oberflächliche wirtschaftliche Bedarfsanalyse der Landwirtschaft der Inseln des Ägäischen Meeres. Es gibt keine übergreifende Strategie, und weder die Verknüpfung zwischen den einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen und den allgemeinen angestrebten Zielen noch die erwünschte Wirkung werden näher erläutert. Das Fehlen einer strategischen Vision schlägt sich in Maßnahmen nieder, die aufgrund ihrer Konzeption unter Umständen keine Wirksamkeit zeigen werden (siehe Ziffer 44).

ROLLE DER KOMMISSION BEI DER PROGRAMMPLANUNG

- 35.** Die Kommission übersandte Leitlinien nach Spanien, Frankreich und Portugal, mit denen die Mitgliedstaaten darüber informiert werden sollten, wie die Programme aufzubauen sind, welchen Inhalt sie aufweisen sollten und welcher Genauigkeitsgrad anzustreben sei¹². Zudem erinnerte die Kommission in diesem Zusammenhang daran, dass ein wesentlicher Grundsatz der POSEI-Reform der Übergang vom „Mikromanagement“¹³ durch die Kommission, das durch eine Anhäufung einzelner Maßnahmen gekennzeichnet ist, zu einem kohärenteren Programmplanungsansatz sei. Die Mitgliedstaaten erhalten somit mehr Freiheit, aber auch eine größere Verantwortung im Hinblick auf die Einschätzung der Bedürfnisse der RUP und die Erarbeitung einer Strategie, die diesen Bedürfnissen gerecht werden kann. Griechenland, das die Programmplanung zwischen Oktober und Dezember 2006 erstellte, wurden keine solchen Leitlinien übermittelt.
- 36.** Der Kommission standen vier Monate für die Genehmigung der Programme zur Verfügung. Während dieses Zeitraums fand ein regelmäßiger Austausch zwischen den Dienststellen der GD Agri und den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten statt. Dieser Austausch führte zu einer erheblichen Weiterentwicklung der Programme und einer Verbesserung ihrer Qualität. Jedoch beschränkten sich die von den Dienststellen der Kommission eingeleiteten Änderungen auf Aspekte der Konformität und Kohärenz mit den Rechtsvorschriften und Politiken der Union. Eine Überprüfung der Programme unter dem Aspekt ihrer Wirksamkeit – z. B. der Kohärenz zwischen der Beurteilung, den beschriebenen Zielen und den vorgeschlagenen Maßnahmen – wurde von den Dienststellen der Kommission nicht vorgenommen. Auch wenn die Konformität der Rechtsvorschriften im Rahmen der Programmplanung sehr wichtig ist, wäre der Zeitraum von vier Monaten besser genutzt worden, wenn die Kommission die Mitgliedstaaten zudem in Bezug auf die Wirksamkeitsaspekte der Programme aktiv beraten hätte. Sie hätte beispielsweise bereits ab der neuen Programmplanungsphase einheitliche Leistungsindikatoren, wie insbesondere Beschäftigung oder Bedeutung der landwirtschaftlichen Erzeugung, festlegen können. Anhand solcher Indikatoren hätte sie sowohl eine Grundlage für die Erörterung der umzusetzenden Maßnahmen schaffen als auch bereits ab dem Ende des ersten Haushaltsjahrs Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen erwägen können; dadurch wäre ein Mehrwert entstanden, ohne die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Programmplanung infrage zu stellen. Allerdings verschaffte sich die Kommission insbesondere im Hinblick auf die internen Ressourcen, die sie der Verwaltung der Sondermaßnahmen zugewiesen hatte, nicht die Grundlage, über Konformitätsaspekte hinausgehende Überprüfungen durchzuführen.

¹² Schreiben an Frankreich mit der Referenz D.1/MO/alf D(2006) 2393 vom 24. Februar 2006. Die Schreiben an Spanien und Portugal waren identisch.

¹³ „Mikromanagement“ bedeutet in diesem Zusammenhang die Verwaltung jeder einzelnen Maßnahme über Verordnungen der Kommission.

DIE ERWÜNSCHTE FLEXIBILITÄT IM HINBLICK AUF PROGRAMMÄNDERUNGEN WURDE NOCH NICHT BESTÄTIGT

37. Eines der Ziele der Reform 2006 war es, „eine rasche Anpassung der Maßnahmen [zu ermöglichen], damit den Besonderheiten dieser Regionen auch in der zeitlichen Entwicklung Rechnung getragen werden kann“ (siehe **Kasten 1**). Daher wurde ein jährlicher Mechanismus für Programmänderungen eingeführt.
38. Gemäß der ursprünglichen Fassung von Artikel 49 der Verordnung (EG) Nr. 793/2006 der Kommission vom 12. April 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 247/2006 mussten die Mitgliedstaaten einmal jährlich Programmänderungen der Kommission zur Genehmigung vorlegen. In dieser ersten Fassung wurde jedoch die Frist für die Einreichung der Änderung nicht erwähnt, worauf es bei der Umsetzung dieser Änderungen zu Beginn des darauffolgenden Jahres zu Schwierigkeiten kam. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1242/2007 der Kommission wurde Artikel 49 durch die Einführung einer Frist (30. September n-1), innerhalb der die Änderungen bezüglich des Jahres n zur Genehmigung vorgelegt werden sollten, abgeändert. Mit der Verordnung (EG) Nr. 408/2009 der Kommission wurde Artikel 49 ein weiteres Mal abgeändert und der 1. August n-1 als Frist für die Vorlage der Änderungen festgelegt.
39. Die von den Mitgliedstaaten für das Jahr 2008 eingereichten Änderungen wurden von der Kommission zwischen Oktober 2007 und Juli 2008 unter Berücksichtigung des Einreichungsdatums genehmigt, da es zu diesem Zeitpunkt keine rechtlich festgelegte Frist gab. Das Verfahren wurde im Jahr 2009 verbessert, indem eine rückwirkende Genehmigung der Änderungen zum 1. Januar 2009 stattfand. Die Genehmigungen wurden zu verschiedenen Terminen zwischen Februar und Mai 2009 erteilt, wodurch sich bei den zwischen Anfang 2009 und dem Datum der Genehmigung gestellten Fördermittelanträgen Unsicherheiten ergaben.

- 40.** Um eine Erteilung der Genehmigungen nach dem Beginn des betreffenden Jahres zu vermeiden, führte die Kommission den 1. August n-1 als neue Frist für die Vorlage der Änderungen ein. Obwohl die neue Frist der Kommission mehr Zeit für die Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen und die Erstellung der Genehmigungsbescheide einräumt, stellt sie im Hinblick auf die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Änderungen ein Risiko dar. In der Tat sind die Mitgliedstaaten zusätzlich verpflichtet, den jährlichen Durchführungsbericht für das Haushaltsjahr n vor dem 31. Juli n+1 vorzulegen. Die neue Frist zum 1. August bedeutet für die Mitgliedstaaten, dass sie die Änderungen und den jährlichen Durchführungsbericht gleichzeitig erstellen müssen. Um die Wirksamkeit des Programms sicherzustellen, müssten die Änderungen auf der Grundlage einer fundierten Analyse der tatsächlichen Programmdurchführung vorgeschlagen werden, die lokalen Akteure sind allerdings aufgrund der zum 1. August festgelegten Frist gezwungen, ihre Änderungen jedes Jahr bereits ab dem Monat Mai vorzuschlagen. Zu diesem Verfahren kommt es also, bevor Gewissheit über die wirksame Durchführung der Maßnahmen des Vorjahres besteht (Zahlungen des Jahres n können bis zum 30. Juni n +1 getätigt werden); dieser Zeitpunkt ist für eine Bewertung des Erfolgs der Maßnahmen des laufenden Jahres zu früh.
- 41.** Wie beim ersten Programm berücksichtigen die Dienststellen der Kommission bei der Prüfung der Programmänderungen bevorzugt Aspekte der Konformität und Kohärenz mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und Politiken anstatt Aspekte der Wirksamkeit. Selbstverständlich sind diese Kriterien sehr bedeutend, die Kommission könnte jedoch zudem einen Mehrwert der Programme erzielen, indem sie mithilfe ihrer Gesamtsicht der bewährten Praktiken in allen Mitgliedstaaten aktiv zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit beiträgt.

WERDEN DIE VON DEN MITGLIEDSTAATEN NACH DER REFORM 2006 KONZIPIERTEN MASSNAHMEN WIRKSAM DURCHGEFÜHRT?

- 42.** Die Kriterien für die Beantwortung dieser Prüfungsfrage waren die Festlegung relevanter Ziele sowie das Vorhandensein geeigneter Förderfähigkeitskriterien, mit denen das Erreichen der Ziele durch die jeweiligen Maßnahmen gewährleistet werden soll. Ein weiteres Kriterium war das Vorhandensein sachdienlicher Leistungsindikatoren.
- 43.** Im Hinblick auf die Beantwortung dieser Prüfungsfrage untersuchten die Prüfer die Ziele und Förderfähigkeitskriterien der ausgewählten Maßnahmen und erörterten deren Durchführung mit den Branchenverbänden bzw. Erzeugerorganisationen, die einen Großteil der Begünstigten darstellen. Mit dem Ziel, Informationen über die Durchführung der Maßnahmen in den jeweiligen Gebieten zu erhalten, wurde eine nicht repräsentative Anzahl von Erzeugern vor Ort besucht. Bei diesen Vor-Ort-Besuchen untersuchten die Prüfer des Hofes Maßnahmen, deren Wirksamkeit festgestellt werden konnte, wie zum Beispiel die Strukturierung der Tierhaltung auf Réunion oder die Beihilfe für den Mastixanbau auf der Insel Chios. Andere Maßnahmen wiesen jedoch verschiedene Schwachstellen auf, die im Folgenden aufgeführt werden. Die Wirksamkeit der Maßnahmen wurde im Allgemeinen auch von dem mit der Bewertung beauftragten Unternehmen bestätigt, dessen Bericht zufolge in 16 der 24 untersuchten Sektoren die Wettbewerbsfähigkeit durch die Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen verbessert wurde¹⁴.

¹⁴ *Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune* (Bericht über die Bewertung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik durchgeführten Maßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage (POSEI) und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres), Cabinet Oréade-Brèche, November 2009, Zusammenfassung, S. 3, Ziffer 3.1.

DIE KONZEPTION MANCHER MASSNAHMEN BEEINTRÄCHTIGT DIE WIRKSAMKEIT IHRER DURCHFÜHRUNG

BEIHILFEN FÜR OLIVENHAINE AUF DEN INSELN DES ÄGÄISCHEN MEERES

- 44.** Das Förderprogramm für den Olivenölsektor sieht die Zahlung einer pauschalen Hektarbeihilfe in Höhe von 145 Euro für die Olivenerzeuger auf den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres vor, deren Ziel die Erhaltung der Olivenhaine in den traditionellen Anbaugebieten ist, sofern die Olivenhaine unter guten Anbaubedingungen gehalten werden. Der im Haushalt für diese Beihilfe ausgewiesene Betrag beläuft sich auf 13 084 831 Euro, was etwa 70 % der Mittelausstattung für die Maßnahmen der Inseln des Ägäischen Meeres ausmacht.

- 45.** Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 räumt den betroffenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die RUP und die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres nicht in die Betriebsprämienregelung einzubeziehen und die entsprechenden Haushaltsmittel den Sondermaßnahmen zuzuschreiben. Griechenland entschied sich gegen den Ausschluss der kleineren Inseln von der Betriebsprämienregelung. Den Olivenerzeugern auf den Inseln des Ägäischen Meeres stehen daher auf der Grundlage ihrer im GIS für den Olivenanbau erfassten Angaben über die Betriebsprämienregelung Zahlungsansprüche zu, und sie sind an die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen („Cross-Compliance“) gebunden.
- 46.** Die Beträge, die die Begünstigten im Rahmen der Sondermaßnahmen erhalten, sind im Allgemeinen sehr gering. Ihnen gehen durchschnittliche Zahlungen von jeweils nur 203 Euro pro Begünstigten im Jahr zu, während sich der am häufigsten eingesetzte Zahlungsbetrag auf 58 Euro jährlich beläuft. 43 % der Zahlungen betragen weniger als 100 Euro (24 145 Empfänger), während 69 % der Empfänger im Jahr 200 Euro oder weniger beziehen. Lediglich 2 % der Empfänger (1 126 Landwirte) erhalten mehr als 1 000 Euro im Jahr, und 0,35 % (194 Landwirte) beziehen mehr als 2 000 Euro aus dieser Regelung.
- 47.** Der Ansicht des Hofes zufolge kann nicht eindeutig belegt werden, dass der wirtschaftliche Anreiz unter diesen Umständen die große Mehrheit der Begünstigten zur weiteren Bewirtschaftung ihrer traditionellen Olivenhaine ermutigt. Diese Maßnahme könnte größere Wirksamkeit zeigen, wenn sich Griechenland für den Erhalt der Olivenhaine im Rahmen der „Cross-Compliance“-Regelung entschieden hätte, wie es beispielsweise in Italien der Fall ist.



DIE BEIHILFEN FÜR INNOVATION UND QUALITÄT IM BEREICH TIERISCHE ERZEUGNISSE AUF DEN AZOREN (PORTUGAL)

- 48.** Ziel dieser Untermaßnahme ist es, die Bedingungen für eine zuverlässige quantitative und qualitative Überwachung und Klassifizierung der Milcherzeugung durch die Einrichtung von Instrumenten zur Messung und Entnahme von Milchproben an den Annahmestationen der Milchsammelfahrzeuge zu verbessern und zu schaffen. Die Beihilfen dienen der Finanzierung von Tätigkeiten in Verbindung mit der Entnahme von Milchproben (bei 4 000 Kühen im Jahr 2007); die Erzeuger müssen zu diesem Zweck einen vorherigen Antrag stellen. Bei 70 % der eingegangenen Anträge wird eine Beihilfe zu einem Höchstbetrag von 35 Euro/Tier gewährt. Die Mittelausstattung dieser Untermaßnahme belief sich in den Jahren 2007, 2008 und 2010 auf jeweils 539 000 Euro und im Jahr 2009 auf 597 900 Euro.
- 49.** Auch diese Bestimmung des Programms für die Azoren steht beispielhaft für eine Beihilfe, die unter Umständen nur geringe Wirksamkeit zeigen wird, da es an einer genauen Erläuterung fehlt und sie nicht an entsprechende Kriterien gebunden ist. Bei der Prüfung eines Musterdossiers für diese Maßnahme wurde festgestellt, dass das Programm und das Dossier keine übergreifenden Informationen enthielten, mit denen eine bessere Abgrenzung des allgemeinen Rahmens dieser Tätigkeit bzw. Untermaßnahme möglich gewesen wäre; dabei sind insbesondere die Entnahme von Milchproben beim Erzeuger für weiterführende Laboranalysen und die Übermittlung der Ergebnisse an die Züchter zu nennen. In Anbetracht des angestrebten Ziels, dem betroffenen Erzeuger mittels Informationen über die Milchqualität für jedes Tier Managemententscheidungen in Kenntnis der Sachlage zu ermöglichen, wäre eine Erläuterung der ergänzenden Aktionen (wie die Laboranalyse der Milchproben, die Übermittlung der Ergebnisse, die Anschaffung von Milchsammelanlagen usw.), die die übergreifende Aktion begründen und vervollständigen, sowie der verschiedenen Finanzquellen (auf Unions-, nationaler und privater Ebene) von Bedeutung. Außerdem gab es kein Lastenheft der zuständigen Behörde, in dem die konkrete Dienstleistung, die Bedingungen für die Ausführung der Arbeiten sowie eine Kostenschätzung aufgeführt wären. Den Pauschalbeihilfen (31 Euro pro Kuh im Jahr 2007), die dem geprüften Begünstigten gewährt wurden, liegen daher keine objektiven Kriterien zugrunde. Es sind zwar umfangreiche Listen mit Ergebnissen von Milchanalysen verfügbar, jedoch gibt es keine Informationen, die eindeutig belegen würden, dass diese Ergebnisse zu Aktionen führten, die die in diese Maßnahme investierten Beträge rechtfertigen würden. Aufgrund der fehlenden Ausrichtung an Kriterien ist diese Beihilfe unter Umständen nicht effizient oder wenig wirksam.

BEIHILFEN FÜR DEN BANANENSEKTOR IN SPANIEN UND FRANKREICH

50. Im Jahr 2007 wurde die GMO für Bananen reformiert und die diesbezügliche Beihilfe mit der Verordnung (EG) Nr. 2013/2006 des Rates vom 19. Dezember 2006 in die POSEI-Programme aufgenommen. Die Mittelausstattung für diese Beihilfe beträgt 270 200 000 Euro für Frankreich und Spanien. Im dritten Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es: „Die örtliche Bananenerzeugung ist ein wichtiger Faktor für das ökologische, soziale und wirtschaftliche Gleichgewicht der ländlichen Gebiete in diesen Regionen“.
51. Gemäß den in den Programmen aufgeführten Analysen sind Erzeugerbeihilfen am geeignetsten, um einen Beitrag zum Ziel der Erhaltung dieses sozialen und wirtschaftlichen Gleichgewichts zu leisten. Im französischen Programm wird die Bedeutung des Sektors anhand der Anzahl der durch diesen Wirtschaftszweig auf den Antillen geschaffenen direkten, indirekten und sekundären Arbeitsplätze (20 000) dargestellt. In Spanien beläuft sich diese Zahl dem Programm zufolge auf mehr als 17 300. Auf den Kanarischen Inseln macht die Bananenproduktion etwa 25 % des Werts der landwirtschaftlichen Erzeugung aus. Diese Zahlen zeigen, dass die Beihilfen für Bananenerzeuger, die zur Erhaltung des gesamten Sektors beitragen, ein wichtiger Faktor für die Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Stabilität der betreffenden Regionen sind. Das Ziel, einen Beitrag zum ökologischen Gleichgewicht zu leisten, ist in den von den betroffenen Mitgliedstaaten zur Aufnahme des Bananensektors in die Sondermaßnahmen vorgelegten Programmergänzungen weniger ausgereift.
52. Das mit dem Beschluss der Kommission K(2007) 3940 vom 22. August 2007 verabschiedete POSEI-Programm Frankreichs für den Bananensektor enthält das Ziel „Begünstigung eines nachhaltigen Bewirtschaftungssystems“ mit dem Überwachungsindikator „brachgelegte Bananenanbauflächen“. Die erwarteten umweltbezogenen Auswirkungen sind „Bewirtschaftung und Schutz gefährdeter Böden und abschüssiger Flächen“, „Erhaltung der LF durch die Stabilisierung der Bananenanbauflächen“, „Optimierung der Verwendung der LF durch die Verbreitung der Brachflächen und Fruchtfolgen“ sowie „Gezielte Politik für einen begrenzten Einsatz von Bodeneinträgen“, beispielsweise Düngemittel. Das spanische Programm enthält kein ausdrücklich beschriebenes Umweltziel.

- 53.** In beiden Programmen wurde die Beihilfe lediglich produktionsbezogen eingesetzt. Die Erzeuger erhalten eine auf der Basis einer historischen Referenztonnage berechnete Beihilfe. Der Beihilfebetrag wird verringert, wenn die tatsächliche Erzeugung des betreffenden Jahres bestimmte Schwellenwerte in Bezug auf die historische Referenz nicht erreicht. Weitere Bedingungen beispielsweise im Hinblick auf die Produktionsmethoden werden nicht gestellt.
- 54.** Eine produktionsbezogene Beihilfe, die keinen Bedingungen hinsichtlich der Methoden unterliegt, ermutigt die Erzeuger nicht zur Anwendung umweltschonender Produktionsmethoden. Da das Programm keinen diesbezüglichen Mechanismus aufweist, sind zusätzliche Maßnahmen (wie z. B. der Plan zum nachhaltigen Bananenanbau („plan banane durable“ in Frankreich) notwendig, um das Erreichen des Umweltziels sicherzustellen.
- 55.** Zudem hätte eine Überwachung dieses Ziels anhand relevanter Indikatoren stattfinden sollen. Derartige Indikatoren fehlen jedoch im spanischen Programm und die im französischen Programm beschriebenen Indikatoren sind nicht wirklich relevant. In der Tat muss dem Programm zufolge das Umweltziel „Begünstigung eines nachhaltigen Bewirtschaftungssystems“, dessen verschiedene erwartete Auswirkungen in Ziffer 50 erneut aufgeführt werden, lediglich anhand des Indikators „brachgelegte Bananenanbauflächen“ gemessen werden. Der jährliche Durchführungsbericht 2007 enthält zwar einen weiteren nicht in den Programmen erwähnten Indikator, „nicht bewirtschaftete Brachflächen“, diese beiden Indikatoren sind jedoch nicht mit dem genannten Ziel verknüpft, und es wird nicht erwähnt, inwieweit sie eine Bewertung der erwarteten Umweltauswirkungen erlauben. Die Mitgliedstaaten haben unter Umständen keine Kenntnis von der tatsächlichen Wirkung dieser POSEI-Umweltmaßnahme und sind daher nicht in der Lage, die notwendigen Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, um eine umfassende Wirksamkeit der Maßnahme sicherzustellen. Diese Schwachstelle wird auch im Bericht des Bewertungsunternehmens erwähnt¹⁵.

¹⁵ *Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune* (Bericht über die Bewertung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik durchgeführten Maßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage (POSEI) und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres), Cabinet Oréade-Brèche, November 2009, Zusammenfassung, S. 31.



DER ZUCKERROHRSEKTOR AUF RÉUNION

- 56.** Die Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker hatte ein Absinken des an die europäischen Erzeuger gezahlten Zuckerpreises zur Folge. Im Zuge dieser Reform war jedoch anerkannt worden, dass „die Merkmale der Zuckererzeugung in den RUP diese Erzeugung von derjenigen in der restlichen Gemeinschaft [unterscheiden]“¹⁶. Der Rat gewährte diesem Sektor daher eine finanzielle Unterstützung in Form von Beihilfen im Rahmen der Sondermaßnahmen für die Landwirte dieser Regionen. Außerdem wurde Frankreich aus demselben Grund gestattet, seinen Regionen in äußerster Randlage in festgesetztem Umfang staatliche Beihilfen zu gewähren¹⁷.
- 57.** Die französischen Behörden vermerkten in dem von der Kommission genehmigten Programm, dass die Umstrukturierung der Zuckerindustrie der französischen überseeischen Departements abgeschlossen sei: Auf Réunion gibt es nur noch zwei Produktionseinheiten (die Erhaltung einer einzigen Einheit ist im Hinblick auf die Positionierung der Zuckerrohrbecken und die sich daraus ergebenden Entfernungen für den Zuckerrohrtransport nicht realistisch). Die Kommission und der Rat haben auf diesen Umstand reagiert, indem sie die Zuckerindustrien der französischen überseeischen Departements nicht in den Anwendungsbereich der vorgesehenen Umstrukturierung im Rahmen der Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, die am 22. Februar 2006 verabschiedet wurde, aufnahmen¹⁸. Bezüglich der Erhaltung der zwei sich im Norden und Süden der Insel befindenden Produktionseinheiten gilt zu erwähnen, dass die Topografie dieser vulkanischen Insel mit hohen Bergen im Landesinneren die Transportzeiten selbst bei kurzen Entfernungen erheblich erhöht.
- 58.** Der Hof untersuchte die Pauschalbeihilfe, die der Zuckerindustrie in den französischen überseeischen Departements im Hinblick auf die Anpassung an die GMO gewährt wird. Ziel dieser Beihilfe ist die Erhaltung des Sektors durch eine Anpassung der Zuckerindustrie und des Zuckerrohranbaus sowie einen Ausgleich der Auswirkungen des gesunkenen Zuckerpreises auf das Einkommen der Anbauer. Diese Beihilfe für den Wirtschaftszweig Zuckerrohr-Zucker-Rum in den französischen überseeischen Departements stellte im Jahr 2007 einen Ausgabenbetrag von 64 308 347 Euro und von 71 165 224 Euro im Jahr 2008 dar.

¹⁶ Erwägungsgrund 41 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 58 vom 28.2.2006, S. 1).

¹⁷ Artikel 41 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006.

¹⁸ Programm Frankreichs, genehmigt mit Beschluss der Kommission K(2006) 4809 vom 16.10.2006, gemäß Verordnung (EG) Nr. 247/2006, Kapitel V, S. 4.

- 59.** Auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen den Erzeugern und den Anbauern wird die Pauschalbeihilfe den Anbauern theoretisch über den Kaufpreis des Zuckerrohrs, den die beiden auf der Insel vorhandenen Produktionseinheiten leisten, zurückverteilt. Um den Rückgang der Preise infolge der Reform der GMO für Zucker gemäß Verordnung (EG) Nr. 318/2006 vollständig auszugleichen und den Anbauern ein Mindesteinkommen zu sichern, wurde der den Anbauern gezahlte Zuckerrohrpreis im Zuckerrohr-Übereinkommen für den Zeitraum 2006-2015 auf 39,09 Euro pro Tonne festgelegt.
- 60.** Jedoch wirkte sich der Sturm, von dem die Insel im Jahr 2007 betroffen war, direkt auf die Menge des erzeugten Zuckerrohrs aus. Die über den von den Industriellen gezahlten Kaufpreis verteilte Beihilfe wurde daher aufgrund des Rückgangs der an die Fabriken gelieferten Menge Zuckerrohr nicht vollständig aufgebraucht. Die Verantwortlichen der Produktionszentren beschlossen daher, die überschüssigen Mittel in Erneuerungen der Zuckerrohrbepflanzung zu investieren und den Anbauern, soweit gewünscht, einen zinslosen Kredit zur Neubepflanzung ihrer Flächen mit besser geeigneten neuen Zuckerrohrsorten zu gewähren. Wenn die Zuckerrohrproduktion wieder ihr historisches Niveau von etwa 2 Millionen Tonnen Zuckerrohr erreicht, muss die Pauschalbeihilfe vollständig aufgebraucht sein, um das Preisniveau sicherzustellen.
- 61.** Der Zuckerrohrsektor auf Réunion zeichnet sich außerdem durch eine auf die Abgelegenheit der Insel zurückzuführende gegenseitige Abhängigkeit der Akteure aus. So können die Produktionseinheiten das Zuckerrohr nur auf der Insel beschaffen, und die Zuckerrohranbauer können ihre Produkte nur an diese Produktionseinheiten verkaufen. Die bei den beiden Produktionseinheiten durchgeführten Studien zeigen, dass ein ausgeglichener Haushalt erreicht wird, wenn die gesamte Zuckerrohrproduktion 2 Millionen Tonnen beträgt und jede Fabrik eine Million Tonnen zu verarbeitenden Rohstoff erhält, um jeweils etwa 100 000 Tonnen ausgedrückt in Weißzuckeräquivalent zu erzeugen. Jedoch schwankte die Produktion in den Jahren 2006 bis 2008 zwischen 1,6 und 1,8 Millionen Tonnen Zuckerrohr mit einem sehr schwierigen Jahr 2007 aufgrund extremer Wetterlagen auf der Insel.

- 62.** Den vor Ort besuchten Anbauern zufolge ist die Erhaltung des Verkaufspreises für Zuckerrohr die bedeutendste Bedingung für den Weiterbestand des Sektors. In der Tat zeigen die Betriebskosten für die Instandhaltung und Ernte der mit Zuckerrohr bestellten Parzellen, dass der geringste Anstieg bei einer der Kostenstellen - wie z. B. bei den von den meisten Anbauern vor Ort erwähnten Düngemitteln - die Anbauer schnell in eine kritische Situation bringen kann. Eine Fachstudie, der zufolge die Beihilfen der Sondermaßnahmen für einen mittleren Zuckerrohrerzeuger auf Réunion im Jahr 2009 bereits 38 % seines Umsatzes ausmachten, bestätigte dies.
- 63.** Die Konzeption der Anpassungsbeihilfe für die Zuckerindustrie auf Réunion als Pauschalbeihilfe mit festem Finanzvolumen birgt Risiken für die Wirksamkeit in diesem empfindlichen Umfeld im Fall einer weiteren Zuspitzung bestimmter exogener Faktoren wie der Preisanstieg für Bodeneinträge (z. B. Düngemittel). In der Tat kann ein auch noch so geringer Preisanstieg, der nicht durch den Verkaufspreis des Zuckerrohrs ausgeglichen wird, dazu führen, dass die Anbauer den Markt verlassen und der Sektor auf Réunion aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeit der Akteure nicht erhalten bleibt. Da die Pauschalbeihilfe zur Sicherung des Verkaufspreises für eine ausreichende Produktionsmenge vollständig aufgebraucht wird, erweisen sich nationale Finanzhilfen im Fall eventueller unvorhergesehener Vorkommnisse als unentbehrlich, um die lokale Produktion zu stabilisieren und die Wirksamkeit der europäischen Beihilfen für diese Aktion zu gewährleisten. Das mit der Bewertung beauftragte Unternehmen kam zu derselben Feststellung und unterstreicht die gegenwärtige Bedeutung der zusätzlichen nationalen Beihilfen¹⁹.

¹⁹ *Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune* (Bericht über die Bewertung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik durchgeführten Maßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage (POSEI) und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres), Cabinet Oréade-Brèche, November 2009, Zusammenfassung, S. 32.

DIE BESONDERE VERSORGUNGSREGELUNG

- 64.** Die besondere Versorgungsregelung ist ein Ausgleichssystem für die durch die Insellage und Abgelegenheit der betroffenen Regionen verursachten Mehrkosten. Der Ausgleich erfolgt durch eine Zollbefreiung für aus Drittländern eingeführte Erzeugnisse oder eine Beihilfe für die Lieferung von Erzeugnissen mit Ursprung in der Union zu gleichwertigen Bedingungen für die Endverbraucher. Diese Maßnahme wurde eingeführt, um das Ziel, die Preise bestimmter Gemeinschaftserzeugnisse in den Regionen äußerster Randlage zu senken, auf wirksame Weise zu erreichen sowie die mit der Abgelegenheit, Insellage und extremen Randlage verbundenen Mehrkosten auszugleichen und gleichzeitig ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Dabei sollte den Mehrkosten für die Verbringung nach den Regionen in äußerster Randlage, den bei der Ausfuhr nach Drittländern angewandten Preisen und, wenn es sich um landwirtschaftliche Betriebsstoffe oder zur Verarbeitung bestimmte Erzeugnisse handelt, den Mehrkosten infolge der Insellage und extremen Randlage Rechnung getragen werden.
- 65.** Die förderfähigen Erzeugnisse sind in Anhang I des Vertrags aufgeführt. Sie müssen in den RUP zum Verzehr, zur Herstellung anderer Erzeugnisse oder als landwirtschaftliche Betriebsstoffe benötigt werden. Die Mitgliedstaaten erstellen für jedes Jahr eine Vorausschätzung des Bedarfs an den jeweiligen landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die jährlich der besonderen Versorgungsregelung zugewiesenen Beträge dürfen nicht höher ausfallen als:
- a) für die französischen überseeischen Departements: 20 700 000 Euro;
 - b) für die Azoren und Madeira: 17 700 000 Euro;
 - c) für die Kanarischen Inseln : 72 700 000 Euro;
 - d) für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres: 5 470 000 Euro.

Diese Beträge werden von der Kommission auf der Grundlage der durchschnittlichen Ausgaben in den Jahren 2001-2003, den letzten Jahren, für die zum Zeitpunkt der Reform Daten verfügbar waren, berechnet. Sie spiegeln die Inanspruchnahme des Bestandteils „Beihilfe“ der besonderen Versorgungsregelung in diesem Zeitraum wider, ohne den Bestandteil „Zollbefreiung“ zu berücksichtigen.

- 66.** Aufgrund der begrenzten für die besondere Versorgungsregelung verfügbaren Ressourcen konzentrierten Frankreich, Griechenland und Portugal diese Mittel auf die Beihilfen für Tierernährung, um so Synergien mit den Maßnahmen zugunsten der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugungen zu schaffen. Diese Konzentrierung der Mittel, die mit der Verordnung in Einklang steht, zielt darauf ab, die nur in begrenztem Umfang verfügbaren Ressourcen effizient einzusetzen und erhöht den Feststellungen des Bewertungsunternehmens zufolge die Wirksamkeit der Beihilfe.
- 67.** Der Hof vertritt jedoch die Ansicht, dass die besondere Versorgungsregelung in Anbetracht der verfügbaren Finanzmittel und der Konzentrierung dieser Mittel auf ein landwirtschaftliches Erzeugnis in drei Mitgliedstaaten nicht wesentlich zu den in der Verordnung beschriebenen Zielen, insbesondere zum Ausgleich der Nachteile der RUP und der Inseln des Ägäischen Meeres, beitragen kann. Die verfügbaren Mittel ermöglichen keine spürbare Auswirkung auf den Preis einer breiten Palette landwirtschaftlicher Erzeugnisse; dies ist jedoch in Anbetracht der Tatsache, dass die Verordnung Verbraucher, Verarbeitungsunternehmen oder Landwirte als Endbegünstigte vorsieht, das ehrgeizige Ziel der Maßnahme.

DIE GEGENWÄRTIGEN KONTROLLSYSTEME WERDEN DER VIELFÄLTIGKEIT DER MASSNAHMEN NICHT GERECHT

- 68.** Um die Wirksamkeit einer Beihilfe sicherzustellen, müssen die Förderfähigkeitskriterien nicht nur den Zielen der Beihilfe entsprechen, sondern auch im Hinblick auf ihre Einhaltung wirksam kontrolliert werden. Deshalb untersuchten die Prüfer des Hofes die Kontrollverfahren für die ausgewählten Maßnahmen und führten einige Kontrollen, insbesondere Flächenmessungen, erneut durch.

DIE KONTROLLEN DER MASSNAHMEN ZUGUNSTEN DER ÖRTLICHEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN ERZEUGUNGEN

- 69.** Die Rechtsvorschriften für das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Sondermaßnahmen sind weitgehend am „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)“ der Direktzahlungen des EGFL ausgerichtet. So werden bei 100 % der Beihilfeanträge verwaltungstechnische Kontrollen und bei einer Stichprobe von 5 % Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt.
- 70.** Jedoch sind in Anbetracht der Vielfältigkeit der einzelnen Programmmaßnahmen nicht immer die Bedingungen für eine Anwendung von Kontrollverfahren gegeben, die dieselbe Zuverlässigkeit wie die Verfahren des InVeKoS aufweisen.
- 71.** In Griechenland beispielsweise wird Erzeugerorganisationen, die ein Programm mit Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen für die Erzeugung und Vermarktung von Honig vorlegen, eine Beihilfe zur Honigerzeugung gewährt. Die Beihilfen werden den Erzeugerorganisationen nach einer Verwaltungskontrolle der eingereichten Rechnungen ausgezahlt. Es wird jedoch kein Kontrollverfahren eingesetzt, um zu prüfen, ob die in den Rechnungen ausgewiesenen Güter oder Dienstleistungen tatsächlich vorhanden sind bzw. erbracht wurden. Die griechischen Behörden teilten dem Hof mit, dass sie neue Kontrollverfahren einrichten würden.
- 72.** Der Beihilfe für Olivenhaine im Rahmen der Betriebsprämienregelung liegen theoretische, im GIS für den Olivenanbau erfasste Flächen zugrunde, die für die Berechnung und Auszahlung der Ansprüche verwendet werden. Die Beihilfe für Olivenhaine, die den Inseln des Ägäischen Meeres im Rahmen der vor der Reform der Direktzahlungen eingerichteten Sondermaßnahmen gewährt wird, berechnet sich jedoch auf der Grundlage der tatsächlich vom Erzeuger bewirtschafteten Olivenanbaufläche. In diesem Zusammenhang ergeben sich zusätzliche Kontrollanforderungen, da die beiden Flächen nicht übereinstimmen. Die landwirtschaftlichen Bedingungen (Mischkulturen) und die Topografie der Inseln erschweren die Messung der tatsächlichen Fläche jedoch ganz wesentlich; die bei der Prüfung vor Ort durchgeführten Messungen bestätigten dies.

- 73.** In Spanien und Portugal gibt es keine zuverlässigen Kontrollsysteme für die von den Sondermaßnahmen betroffenen Anbauflächen. In Spanien erschwert das Fehlen einer eindeutigen Kodierung der Bananenbauparzellen im GIS ihre Identifizierung. In Portugal wurde das GIS nicht an die Anforderungen der Beihilfemaßnahmen für die Pflanzenproduktion angepasst. Daher sind weder die Erzeuger noch die nationalen Kontrolleure über den Inhalt des GIS informiert. Bei dem Versuch, gemeinsam mit den nationalen Kontrolleuren und den betreffenden Erzeugern die ausgewählten Parzellen mithilfe des GPS-Systems zu messen, stellte das Prüferteam fest, dass die Ergebnisse bezüglich des Umrisses und der Fläche überhaupt nicht mit den im GIS erfassten Daten übereinstimmten; darüber hinaus gab es Zweifel hinsichtlich der Ortsbestimmung.

DIE KONTROLLEN DER BESONDEREN VERSORGUNGSREGELUNG

- 74.** Im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung müssen die Mitgliedstaaten überprüfen, ob sich der mit der Einführungshilfe oder der Zollbefreiung entstandene Vorteil tatsächlich bis zum Endbegünstigten ausgewirkt hat. Es oblag den einzelnen Mitgliedstaaten, für diese Kontrolle ihre eigene Vorgehensweise zu entwickeln. In diesem Bereich stellte die Kommission weder Leitlinien noch technische Hilfeleistung zur Verfügung. Die angewendeten Methoden basieren allesamt auf einem Vergleich der Bruttospanne eines landwirtschaftlichen Betreibers, der ein Erzeugnis mit Unterstützung von Beihilfen aus der besonderen Versorgungsregelung einführt, entweder mit einem Zeitraum ohne Beihilfe oder mit anderen ähnlichen Betreibern, die keine Beihilfen beziehen. Die Wirksamkeit dieser Kontrolle hängt ganz wesentlich von der Qualität der zu vergleichenden Daten ab. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Qualität dieser Daten sehr variabel ist. In Frankreich werden die Bruttospannen mit Daten verglichen, die vor der Einführung der besonderen Versorgungsregelung gesammelt wurden. Die Vergleichsdaten sind ihrem Wesen nach veraltet und spiegeln unter Umständen nicht mehr die gegenwärtige wirtschaftliche Situation wider. In Griechenland wurden die Vergleichsdaten mittels einer informellen Umfrage bei Betreibern auf dem Festland erstellt und weisen folglich eine geringe Zuverlässigkeit auf. In Portugal enthalten manche der halbjährlich eingeholten Informationen Teilhinweise darüber, ob sich der mit der besonderen Versorgungsregelung verbundene Vorteil tatsächlich bis zum Endbegünstigten auswirkt. In Spanien haben die zuständigen Behörden trotz beträchtlicher Anstrengungen der *Consejería de Economía de Canarias* (Wirtschaftsrat der Kanarischen Inseln) eingeräumt, dass es ihnen nicht gelungen sei, eine stimmige Methode einzuführen, um die Wirkung des Vorteils der besonderen Versorgungsregelung auf der Ebene des Endverbrauchers zu bewerten.

FINDET EINE WIRKSAME ÜBERWACHUNG DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN ERSTELLTEN UND DER KOMMISSION GENEHMIGTEN FÖRDERPROGRAMME STATT?

- 75.** Die Kriterien für die Bewertung dieser Prüfungsfrage waren, ob die Mitgliedstaaten „sich davon (...) überzeugen, dass die aus dem Haushalt finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt werden“²⁰ und ob der von den Mitgliedstaaten vorgelegte jährliche Durchführungsbericht „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, zum Zeitpunkt der Vorlage des Berichts, wobei die Indikatoren zu quantifizieren sind“²¹, enthält. Bezüglich der Kommission war das Prüfungskriterium, ob sie „die Verwirklichung dieser Ziele (...) mit Hilfe von nach Tätigkeitsbereichen festgelegten Leistungsindikatoren kontrolliert“²². Zur Beantwortung der Prüfungsfrage haben die Prüfer die Überwachungsverfahren auf der Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten untersucht.

DIE KOMMISSION HÄTTE DEN ERFOLG DER SONDERMASSNAHMEN REGELMÄSSIGER ÜBERWACHEN KÖNNEN

- 76.** Der Haushaltsordnung zufolge ist die Kommission dafür verantwortlich, die Haushaltsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d. h. sparsam, wirtschaftlich und wirksam, zu verwenden. Wirksamkeit bedeutet, dass die angestrebten Ziele und Ergebnisse erreicht werden. Zum Zwecke der Leistungsüberwachung sind für alle vom Haushaltsplan abgedeckten Tätigkeitsbereiche konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele festzulegen. Die Verwirklichung dieser Ziele wird mithilfe von nach Tätigkeitsbereichen festgelegten Leistungsindikatoren kontrolliert, und die Kommission übermittelt der Haushaltsbehörde Informationen bezüglich der Ausgaben aus ihrem Zuständigkeitsbereich.

²⁰ Artikel 53b Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1).

²¹ Artikel 48 der Verordnung (EG) Nr. 793/2006 der Kommission vom 12. April 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 247/2006 (ABl. L 145 vom 31.5.2006, S. 1).

²² Artikel 27 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002.

- 77.** In den Durchführungsverordnungen zum POSEI-Programm und dem Programm für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, in ihren jährlichen Durchführungsbericht für jede Maßnahme materielle und finanzielle Indikatoren aufzunehmen, ergänzt durch eine Analyse dieser Daten und erforderlichenfalls eine Darstellung und Analyse des Wirtschaftssektors, auf den sich die betreffende Maßnahme bezieht. Es ist davon auszugehen, dass diese Informationen die Kommission dabei unterstützen, ihrer Pflicht, die Wirksamkeit der Unionsausgaben zu überwachen, nachzukommen.
- 78.** Die Kommission vertritt allerdings die Ansicht, dass eine Überwachung der Maßnahmen über einen längerfristigen Zeitraum wirksamer sei. Der Zeitraum von fünf Jahren, der in Artikel 28 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 für die Vorlage eines Berichts über die Wirkung der Regelung beim Europäischen Parlament und beim Rat vorgesehen wird, erscheint ihr angemessen, um aussagekräftige Schlussfolgerungen zu treffen. Die Kommission erstellte diesen Bericht unter anderem auf der Grundlage des bereits erwähnten Bewertungsberichts.
- 79.** Im Hinblick auf die Bestimmungen der Haushaltsordnung vertritt der Hof die Ansicht, dass die Kommission zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung die Wirksamkeit der Sondermaßnahmen auf einer jährlichen Basis überwachen sollte. Derzeit beschränken sich die Dienststellen der Kommission im Wesentlichen auf die Überprüfung, ob die jährlichen Durchführungsberichte den Anforderungen der Verordnungen entsprechen. Bezüglich der Leistungsindikatoren beschränkte sich die Kommission beispielsweise darauf, ihr Vorhandensein anstatt ihre Relevanz zu überprüfen. Die in der GD Agri für die Sondermaßnahmen zuständige Koordinierungsstelle unternahm im Jahr 2008 einen ersten Versuch, die Berichte für das Jahr 2007 im Hinblick auf den Erfolg der Programme zu untersuchen. Dabei erwiesen sich die in den Berichten verwendeten Leistungsindikatoren als zu vielfältig, um eine umfassende Bewertung des Erfolgs der Sondermaßnahmen zu erlauben. Die Kommission beabsichtigt, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einheitliche Indikatoren vorzuschlagen. Diese Initiative ist der erste Schritt im Hinblick auf ein Informations- und Leistungsmanagementsystem für die Sondermaßnahmen. Sie wird jedoch erst im Jahr 2010 eingeleitet, nachdem die Reform bereits vier Jahre lang angewendet wurde.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

TRÄGT DIE KONZEPTION DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN AUFGESTELLTEN UND VON DER KOMMISSION GENEHMIGTEN FÖRDERPROGRAMME DAZU BEI, DEN BESONDEREN BEDÜRFNISSEN WIRKSAM RECHNUNG ZU TRAGEN?

- 80.** Der Hof kommt zu dem Schluss, dass der neue von der Basis ausgehende und dezentralisierte Ansatz der Sondermaßnahmen, der mit der Reform 2006 eingeführt wurde, nicht umfassend genug angewendet wurde, um die Wirksamkeit der bereits bestehenden Maßnahmen zu verbessern. Dieser Ansatz stellte für die nationalen Behörden aufgrund der Neuartigkeit, der Schwierigkeit des Verfahrens, des kurzen verfügbaren Zeitraums (zwei Monate) und der fehlenden technischen und finanziellen Unterstützung vonseiten der Kommission eine große Herausforderung dar. Die Kommission legte besonderes Gewicht auf die Überprüfung der Konformität und Kohärenz der Programme, anstatt ihre Managementaufgaben wahrzunehmen und dazu beizutragen, die bestmögliche Wirkung der Programmkonzeptionen sicherzustellen. Diese Faktoren stellten eine erhebliche Beeinträchtigung der Bedingungen für die Einführung der neuen Sondermaßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit dar.

EMPFEHLUNG 1

Im Rahmen künftiger Programmplanungstätigkeiten im Bereich der Sondermaßnahmen sollte die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer Programme unterstützen, indem sie über bewährte Methoden informiert und einheitliche Indikatoren für die Überwachung des Erfolgs der Programme festlegt. Zu den Indikatoren sollten mindestens Informationen über die wirtschaftlichen (Wert der Produktion, Mehrwert usw.) und sozialen (geschaffene oder erhaltene Arbeitsplätze usw.) Entwicklungen gehören.

- 81.** Die Frist für die Vorlage von Programmänderungen zum 1. August begrenzt die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, fundierte Änderungsvorschläge einzureichen und beeinträchtigt daher unter Umständen die Wirksamkeit der Programme. Außerdem wurde das Ziel einer größeren Flexibilität nicht erreicht (siehe Ziffern 37-41).

EMPFEHLUNG 2

Die Kommission sollte die Frist des formellen Genehmigungsverfahrens für Programmänderungen zum 1. August n-1 überarbeiten, sodass die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Erstellung der Änderungen über zuverlässige Daten zu den Ausgaben des Vorjahres verfügen.

WERDEN DIE VON DEN MITGLIEDSTAATEN NACH DER REFORM 2006 KONZIPIERTEN MASSNAHMEN WIRKSAM DURCHFÜHRT?

- 82.** Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Programme im Großen und Ganzen auf wirksame Weise durchgeführt werden und somit den Bedürfnissen der RUP und der Inseln des Ägäischen Meeres Rechnung tragen. Dennoch wurden bei der Prüfung des Hofes eine Reihe von Maßnahmen ermittelt, deren Konzeption die Wirksamkeit ihrer Durchführung beeinträchtigte:
- a) Das Ziel, die Olivenhaine auf den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres zu erhalten, könnte besser verfolgt werden, wenn sich Griechenland für den Erhalt der Olivenhaine im Rahmen der „Cross-Compliance“-Regelung entschieden hätte, wie es beispielsweise in Italien der Fall ist.
 - b) Die Wirksamkeit des Einsatzes von Mitteln für Beihilfen für Innovation und Qualität im Bereich tierische Erzeugnisse auf den Azoren kann nicht aufgezeigt werden.

- c) Die Beihilfen für Bananenerzeuger tragen – auch wenn sie wirksam im Hinblick auf das sozio-ökonomische Ziel sind – kaum zum Ziel der Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts bei.
- d) Die Pauschalbeihilfe für die Zuckerindustrie auf Réunion ermöglicht gegenwärtig die Erhaltung des Sektors. Da dieser Sektor jedoch sehr gefährdet ist, hängt die Wirksamkeit der Unionsbeihilfe von zusätzlichen nationalen Finanzhilfen ab.
- e) Die der besonderen Versorgungsregelung in Griechenland, Frankreich und Portugal zugewiesenen Beträge sind zu begrenzt, um für eine breite Palette landwirtschaftlicher Erzeugnisse eine Wirkung zu schaffen.

EMPFEHLUNG 3

Die Mitgliedstaaten sollten die betreffenden Maßnahmen im Hinblick auf die Behebung der in den Ziffern 44-67 erwähnten Schwachstellen abändern, indem sie in Absprache mit den Akteuren vor Ort den Bottom-up-Ansatz anwenden. Anhand des Bewertungsberichts der Kommission sollten außerdem die Maßnahmen mit geringer Wirksamkeit, deren Konzeption zu verbessern ist, ermittelt werden.

- 83.** Die Kontrollverfahren in den Mitgliedstaaten werden der Vielfältigkeit der Sondermaßnahmen nicht immer gerecht.

EMPFEHLUNG 4

Die Mitgliedstaaten sollten Kontrollverfahren entwickeln, die den verschiedenen Maßnahmentypen gerecht werden. Sie müssen insbesondere auf eine regelmäßige Aktualisierung des Identifizierungssystems für landwirtschaftliche Flächen achten. Die Kommission sollte sich Gewissheit über die Wirksamkeit dieser Kontrollverfahren verschaffen.

FINDET EINE WIRKSAME ÜBERWACHUNG DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN AUFGESTELLTEN UND VON DER KOMMISSION GENEHMIGTEN FÖRDERPROGRAMMEN STATT?

- 84.** Der Hof kommt zu dem Schluss, dass derzeit keine wirksame Überwachung der Programme stattfindet. Die Kommission schuf ein Leistungsmanagementsystem auf der Basis der Leistungsindikatoren, die jährlich von den Mitgliedstaaten in ihren Durchführungsberichten übermittelt werden. Die von den Mitgliedstaaten entwickelten Indikatoren sind allerdings zu vielfältig, um der Kommission Schlussfolgerungen über den Gesamterfolg der Sondermaßnahmen zu erlauben; manche Informationen könnten jedoch auf sachdienlichere Weise verwendet werden. Die von der Kommission vorgesehene Initiative, mit den Mitgliedstaaten einheitliche Indikatoren zu erörtern, ist der erste Schritt im Hinblick auf ein Informations- und Leistungsmanagementsystem für die Sondermaßnahmen. Für den Übergang gibt es kein Informationssystem auf der Grundlage gemeinsamer Leistungsindikatoren, das es der Kommission als EU-Organ erlauben würde, zu einem angemessenen Zeitpunkt den Beitrag der Haushaltsmittel für die Sondermaßnahmen zu den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu bewerten. Empfehlung 1 bezüglich einheitlicher Indikatoren für die Überwachung des Programmerfolgs ist auch auf diese Bemerkung anzuwenden.

EMPFEHLUNG 5

Die Kommission sollte die Informationen der Mitgliedstaaten dazu verwenden, den Erfolg der Programme auf einer jährlichen Basis zu überwachen und dabei sowohl bereits erbrachte als auch noch ergänzend notwendige Informationen berücksichtigen.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Michel CRETIN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 6. Oktober 2010 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS DER SONDERMASSNAHMEN

Titel Kapitel Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2010 (Euro)	Mittel 2009 (Euro)	Mittel 2008 (Euro)	Ausfüh- rung 2008 (Euro)	%	Mittel 2007 (Euro)	Ausfüh- rung 2007 (Euro)	%
05 02 11 04	POSEI (ausgenom- men Direktbeihilfen und Artikel 11 02 03 des Titels Fischerei)	231 000 000	235 000 000	220 000 000	232 679 194	105,8	212 000 000	201 226 010	94,9
05 03 02 50	POSEI – Förderprogramme der Union	394 000 000	377 000 000	377 000 000	372 255 721	98,7	64 000 000	63 765 532	99,6
05 03 02 51	POSEI – Sonstige direkte Beihilfen und frühere Regelungen	22 000 000	22 000 000	22 000 000	21 191 445	96,3	3 000 000	3 791 612	126,4
05 03 02 52	POSEI – Inseln des Ägäischen Meeres	18 000 000	18 000 000	19 000 000	16 791 929	88,4	13 550 000	13 528 383	99,8
Insgesamt		665 000 000	652 000 000	638 000 000	642 918 289	100,8	292 550 000	282 311 537	96,5

VERZEICHNIS DER GEPRÜFTEN MASSNAHMEN UND AKTIONEN

Die in diesem Verzeichnis erfassten Beträge stellen die Gesamtausgaben für die aufgelisteten Maßnahmen dar. Die vor Ort vom Europäischen Rechnungshof geprüften Gebiete waren Réunion (Frankreich), die Kanarischen Inseln (Spanien), die Insel Chios (Griechenland) und die Azoren (Portugal)

	Zahlungen 2008 (Euro)	Zahlungen 2007 (Euro)	Bemerkung „Durchführung“	Bemerkung „Kontrollsystem“
Frankreich¹ (alle französischen überseeischen Departements)				
○ Besondere Versorgungsregelung	19 601 176	19 633 602	Ziffern 64 - 67	Ziffer 74
○ Beihilfen für die Bananenerzeuger	129 100 000	129 052 597	Ziffern 50 - 55	-
○ Wirtschaftszweig Zuckerrohr-Zucker-Rum (mit Aktionen wie Pauschalbeihilfen für die Anpassung der Zuckerindustrie der französischen überseeischen Departements an die GMO und Beihilfen für den Transport des Zuckerrohrs)	71 165 224	64 308 347	Ziffern 56 - 63	-
○ Strukturierung der Tierhaltung (mit Aktionen wie beispielsweise spezifische Verarbeitungsbeihilfen im Wirtschaftszweig Rindfleisch oder spezifische Beihilfen für die Bewirtschaftung des örtlichen Markts im Wirtschaftszweig Schweinefleisch)	19 779 394	18 402 827	-	-
Spanien²				
○ Besondere Versorgungsregelung	69 151 890	69 541 851	-	Ziffer 74
○ Beihilfen für den Wirtschaftszweig Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch in Form von Direktzahlungen an die Erzeuger	7 485 063	6 978 313	-	-
○ Beihilfen für Bananenerzeuger	139 706 006	138 836 153	Ziffern 50 - 55	Ziffer 73
Portugal³				
○ Besondere Versorgungsregelung	6 255 681	5 926 618	Ziffern 64 - 67	Ziffer 74
○ Beihilfen für die Tierproduktion (mit Aktionen wie Direktzahlungen an die Rindfleischherzeuger oder Beihilfen für Innovation und Qualität im Bereich tierische Erzeugnisse)	34 001 000	33 750 370	Ziffern 48 - 49	-
○ Beihilfen für die Pflanzenproduktion (mit Aktionen wie Beihilfen für die Erzeugung traditioneller Kulturpflanzen oder Beihilfen für die Erzeugung von Obst und Gemüse, Schnittblumen und Zierpflanzen)	7 049 000	6 571 170	-	Ziffer 73
Griechenland⁴				
○ Besondere Versorgungsregelung	5 050 453	4 781 251	Ziffern 64 - 67	Ziffer 74
○ Beihilfen zur Erhaltung der Olivenhaie	11 200 034	11 372 595	Ziffern 44 - 47	Ziffer 72
○ Beihilfen für die Mastixherzeugung	849 821	885 304	-	-
○ Beihilfen für die Honigerzeugung	1 187 234	1 194 180	-	Ziffer 71

¹ Quelle: ODEADOM, Jährlicher Durchführungsbericht von FranceAgriMer für 2008.

² Quelle: Ministerium für Landwirtschaft, Tierbestände, Fischerei und Ernährung der Kanarischen Inseln, Durchführungsberichte zur besonderen Versorgungsregelung der Jahre 2008 und 2007.

³ Regionalsekretariat für Land- und Forstwirtschaft, Durchführungsbericht der Untermaßnahme für die autonome Region der Azoren im Rahmen des Gesamtprogramms für Portugal.

⁴ Den Daten liegen die aktuell verfügbaren Informationen aus dem jährlichen Durchführungsbericht 2008 zugrunde. Sie beziehen sich auf die verfügbaren Beträge, die für jede Maßnahme und alle Inseln im Gesamthaushalt erfasst sind; ausgenommen davon ist die besondere Versorgungsregelung, für die die insgesamt geleisteten Beträge aufgeführt sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

V.-VII.

Gemäß den aus der 2006 durchgeführten Reform der Sondermaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft der Regionen in äußerster Randlage der Europäischen Union und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres hervorgegangenen Regelungen obliegt es den Mitgliedstaaten, ihre Strategie, die Zielsetzungen und die zur Unterstützung der Landwirtschaft in ihren Regionen am besten geeigneten Maßnahmen festzulegen. Die Kommission hat vor allem darauf zu achten, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen mit den Rechtsvorschriften der Union im Einklang stehen.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums haben sich die Mitgliedstaaten durchweg für Kontinuität mit den vorherigen Regelungen entschieden, die durch jährliche Programmänderungen nach und nach verbessert werden sollen. Die Kommission hat diese Vorgehensweise akzeptiert und die nationalen Behörden bei ihrer Programmplanung und der Verwaltung unterstützt.

Die Kommission ist ebenso wie der Hof der Meinung, dass die Wirksamkeit der Regelungen überwacht werden muss. Deshalb unterstützt sie die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der vorgeschlagenen Maßnahmen und bei der Suche nach Lösungen, um die Wirksamkeit der Programme zu verbessern.

Die Dienststellen der Kommission prüfen bei ihren Vor-Ort-Kontrollen auch, inwieweit die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten auf die Sondermaßnahmen abgestimmt sind.

VIII.

Eine eingehende Gesamtbewertung der Wirksamkeit der Programme erfolgt in der Tat lediglich auf der Grundlage eines Zeitraums von fünf Jahren, wie es in der Verordnung vorgesehen ist. Eine regelmäßige Überwachung ist aber durch die ständigen Kontakte mit den nationalen Behörden und die jährliche Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Durchführungsberichte gegeben.

Die Kommission teilt die Auffassung des Hofes, was die Uneinheitlichkeit dieser Berichte betrifft. Mit den zuständigen nationalen Behörden arbeitet die Kommission an der Festlegung gemeinsamer Indikatoren, anhand derer alle Programme ab 2011 jährlich überprüft werden sollen (siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 36).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

15.

Die Erstellung des Berichts über die Wirkung der nach der Reform der POSEI-Regelung von 2006 durchgeführten Maßnahmen¹ (nachfolgend „POSEI-Bericht“ genannt) wurde um mehrere Monate verschoben, um nicht nur den von der Kommission in Anwendung der Haushaltsordnung in Auftrag gegebenen Bewertungsbericht, der Ende 2009 fertig gestellt wurde, sondern auch die Marktentwicklung im Jahr 2009 (dem dritten Jahr der Durchführung der Programme nach der Reform) und die Verhandlungen über die Einfuhrzölle für Bananen aus Drittländern (Ende 2009 und Mitte 2010 unterzeichnet), die für alle am Programm POSEI beteiligten Staaten von großer Wichtigkeit sind, zu berücksichtigen.

Zudem sind die POSEI-Programme erst Ende 2006 oder Anfang 2007 angelaufen. Hätte man den Bericht über die Wirkung der Reform bereits 2009 abgeschlossen, wäre es nicht möglich gewesen, einen für die Bewertung der Wirksamkeit ausreichend langen Zeitraum zu berücksichtigen.

¹ Artikel 28 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 des Rates.

UMFANG UND ANSATZ DER PRÜFUNG

20. b)

Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, den Vorschriften entsprechende Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssysteme einzurichten. Die Kommission prüft diese Systeme regelmäßig auf ihre Vereinbarkeit mit den Rechtsvorschriften der Union und ihre Wirksamkeit hin.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

BEOBACHTUNGEN

27.

Nach Meinung der Kommission bestand das Problem bei der Erstellung des griechischen Programms nicht darin, dass die den regionalen Behörden 2006 eingeräumte Frist zur Einreichung von Programmvorschlägen zu knapp bemessen war.

Die eigentliche Schwierigkeit besteht darin, dass die Wirkung der beschlossenen Maßnahmen keiner eingehenden Bewertung unterzogen wurde und das Programm demzufolge über die Jahre nicht angepasst worden ist (das griechische Programm wurde erst 2009 geändert, und eine weitere Änderung wurde der Kommission soeben für 2011 angekündigt).

Deshalb hat die Kommission im Oktober 2009 ein Schreiben an die griechischen Behörden gerichtet, in dem auf die Unzulänglichkeit der Durchführungsberichte für die Jahre 2007 und 2008 hingewiesen und vorgeschlagen wurde, in ihrem Programm eine Maßnahme zur technischen Hilfe zu aktivieren, um die Erstellung der Jahresberichte durch professionelle Berater zu finanzieren.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Kommission die Mitgliedstaaten aktiv unterstützt, um die Wirksamkeit der Programmplanung und -bewertung zu verbessern.

28.

Die Kommission weiß, dass regelmäßige Konsultationen zwischen den zuständigen spanischen und portugiesischen Behörden und den örtlichen Wirtschaftsakteuren stattfinden. Dieser Meinungsaustausch bildet die Grundlage für die jährlichen Programmänderungen.

29.

Spanien, Portugal und Griechenland haben in ihr jeweiliges Programm im Wesentlichen die vor der Reform geltende Regelung aufgenommen, die durch jährliche Änderungen nach und nach verbessert werden soll.

Dabei handelt es sich um eine den Vorschriften entsprechende und von der Kommission akzeptierte Vorgehensweise, die helfen soll, die Programme nach der Reform von 2006 schneller in Gang zu bringen.

30.-31.

Bei der Einführung des POSEI-Programms für die Kanarischen Inseln hat Spanien sich für Kontinuität mit den im Rahmen der vorherigen Regelung geltenden Maßnahmen entschieden.

Auf der Grundlage der jährlichen Bewertung der Programmdurchführung schlagen die spanischen Behörden jedes Jahr Änderungen vor, um die Wirksamkeit des Programms zu erhöhen, manchmal auch auf Aufforderung und in Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommission (z. B. Einführung einer Strategie zur Unterstützung der exportorientierten Tomatenproduktion; schrittweise Reduzierung der Einzelbeihilfen zur Versorgung mit Erzeugnissen, die eine Konkurrenz zur örtlichen Erzeugung darstellen könnten, usw.).

32.

Wie Spanien im Fall der Kanarischen Inseln haben sich auch die portugiesischen Behörden für Kontinuität mit den im Rahmen der vorherigen Regelung geltenden Maßnahmen entschieden. Jedes Jahr schlagen sie Programmänderungen vor, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu verbessern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

32. d)

Anfang 2010 haben die portugiesischen Behörden auf Aufforderung der Kommission eine genauere Untersuchung der Rübenherzeugung und -verarbeitung auf den Azoren durchgeführt.

33.

Die Azoren sind ein gutes Beispiel für die schrittweise Verbesserung eines laufenden Programms im Zeichen der Kontinuität.

Das POSEI-Unterprogramm für die Azoren wird jedes Jahr geändert, um die Maßnahmen zugunsten der lokalen landwirtschaftlichen Erzeugnisse besser auf die von der Regionalregierung beschlossene Strategie abzustimmen; das betrifft vor allem den Anreiz zur Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit.

In diesem Zusammenhang haben die zuständigen Behörden die Beihilfen für alternative traditionelle Kulturen beträchtlich erhöht, vor allem für Zuckerrüben, Kartoffeln, Chicorée und Tee (von 800 auf 1 500 EUR/ha in drei Stufen 2007, 2009 und 2011). Damit soll die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Erzeugung gegenüber den wichtigsten Sektoren der Region – Milch und Rindfleisch – gefördert werden.

34.

Das übergeordnete Ziel des griechischen Programms, das über sehr viel weniger finanzielle Mittel verfügt als die POSEI-Programme, ist die Aufrechterhaltung bestimmter lokaler Produktionen, die zu verschwinden drohen.

Vielfältige Maßnahmen zielen vor allem darauf ab, die überaus schwierigen Arbeitsbedingungen der Landwirte zu erleichtern, die über Hunderte kleiner Inseln verstreut sind.

In Anbetracht der Vielfalt der Maßnahmen und der relativ geringen finanziellen Ausstattung ist es objektiv gesehen schwierig, eine komplexe Gesamtstrategie umzusetzen.

Die Kommission teilt aber die Meinung des Hofes hinsichtlich der Verbesserungsmöglichkeiten des griechischen Programms. Deshalb hat die Kommission den griechischen Behörden vorgeschlagen, auf Finanzmittel im Rahmen technischer Hilfe zurückzugreifen (siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 27).

35.

Nach Meinung der Kommission dürfen diese Programme nicht durch ein Mikromanagement der Kommission geregelt werden. In Bezug auf Kohärenz und Wirksamkeit schließt sie sich aber der Meinung des Hofes an. Deshalb hat die Kommission Konsultationen mit den am POSEI-Programm beteiligten Mitgliedstaaten aufgenommen, um gemeinsame Indikatoren festzulegen.

Es trifft zu, dass die Leitlinien für die ursprüngliche Programmplanung nicht formal an Griechenland übermittelt worden sind.

Vor und während der Erstellung des griechischen Programms bestand aber ständig enger Kontakt zu den nationalen Behörden, die von den Dienststellen der Kommission bei der Erarbeitung ihres Programms unterstützt wurden.

36.

Im Zuge der Reform hat die Kommission vorschriftsgemäß innerhalb der vorgesehenen Frist untersucht, ob die von ihr zu genehmigenden Programme im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften stehen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission hat den Inhalt der Programme nicht vorgegeben, da die Zuständigkeit für die Erarbeitung einer Programmplanungsstrategie bei den Mitgliedstaaten liegt, denn es ist davon auszugehen, dass sie am besten in der Lage sind, den Bedarf zu ermitteln und die dafür geeigneten Maßnahmen festzulegen.

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass sich die Kommission für Kontinuität entschieden hat, um der neuen Programmplanung einen Anstoß zu geben, wobei ihr bewusst war, dass danach regelmäßige Änderungen vorgenommen werden müssen, um die Programme zu verbessern.

Wegen dieses neuen Programmplanungskonzepts und der extremen Unterschiede zwischen den Maßnahmen der Programme war es für die Kommission überaus schwierig, harmonisierte Leistungsindikatoren zu definieren. Deshalb hat die Kommission es den Mitgliedstaaten überlassen, ihre eigenen Indikatoren festzulegen.

Die Kommission hat aber sehr schnell festgestellt, wie schwierig es ist, die Ergebnisse der verschiedenen Programme einheitlich zu bewerten, wenn es keine gemeinsamen Indikatoren gibt. Deshalb hat sie Konsultationen mit den beteiligten Mitgliedstaaten aufgenommen, um Indikatoren für die Wirksamkeit der Maßnahmen festzulegen, anhand derer alle Programme ab 2011 bewertet werden sollen.

38.-39.

Die Änderungen der Programme für 2009 wurden genehmigt, nachdem das Durchführungsjahr bereits angelaufen war, da für die Annahme der Genehmigungsbeschlüsse nicht genügend Zeit zur Verfügung stand, nachdem der Termin für die Vorlage der Änderungsvorschläge auf den 30. September des Vorjahres festgelegt worden war.

Im Falle Spaniens wurde die Änderung erst im Mai 2009 genehmigt, da die Kommission Spanien aufgefordert hatte, den vorgelegten Aktionsplan zur Umstrukturierung der exportorientierten Tomatenproduktion zu verbessern, für den die spanischen Behörden eine sehr hohe Finanzierung vorgeschlagen hatten. Nach Unterredungen mit den Dienststellen der Kommission haben die spanischen Behörden einen sachdienlicheren und besser strukturierten Aktionsplan vorgelegt, der u. a. das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums auf den Kanarischen Inseln beinhaltet.

Dies ist ein gutes Beispiel für die aktive Zusammenarbeit der Kommission mit den nationalen Behörden mit dem Ziel, die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zu erhöhen.

Die Kommission schließt sich der Meinung des Hofes hinsichtlich der Unsicherheiten bei den Fördermittelanträgen für Maßnahmen an, deren Änderungen erst mehrere Monate nach Beginn des Durchführungsjahres genehmigt worden sind.

Wirkliche Probleme sind hierdurch jedoch aus folgenden Gründen nicht entstanden:

- die Fristen für die Einreichung von Fördermittelanträgen endeten erst nach dem Datum für die Genehmigung der Änderungen;
- die landwirtschaftlichen Verbände wussten, in welchem Umfang Änderungen noch genehmigt werden mussten;
- die Kommission hat von den betroffenen Mitgliedstaaten verlangt, dass keine Änderung, die von Nachteil für die Begünstigten gegenüber der vorherigen Situation ist, rückwirkend angewandt werden darf.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

40.

Die Kommission hat als Termin für die Einreichung von Änderungsanträgen den 1. August festgesetzt, um für Rechtssicherheit zu sorgen und sicherzustellen, dass Programmänderungen genehmigt werden, bevor die Maßnahmen anlaufen. Diese neue Frist ermöglicht es der Kommission zudem, zur Festlegung gezielter und wirksamerer Maßnahmen beizutragen (siehe vorangegangene Antwort).

Die Kommission ist sich aber bewusst, vor welche Schwierigkeiten der vorgezogene Termin für die Vorlage der jährlichen Änderungen die nationalen Behörden stellt.

Deshalb beabsichtigt sie, eine Änderung des Artikels 49 der Verordnung (EG) Nr. 793/2006 vorzuschlagen, um den 30. September des Jahres n-1 wieder als Termin für die Vorlage aller Änderungsvorschläge festzusetzen, für die kein Genehmigungsbeschluss erforderlich ist.

Nur die wichtigsten Änderungen (z. B. die Aufnahme neuer Maßnahmen in das Programm), für die weiterhin ein Genehmigungsbeschluss der Kommission erforderlich ist, sollten der Kommission bis 1. August des Jahres n-1 vorgelegt werden.

41.

Im Rahmen der derzeit geltenden Regelung und im Sinne der politischen Erwägungen, die hinter der Reform stehen, kann die Kommission keine grundsätzliche Änderung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Maßnahmen vornehmen.

Es finden aber regelmäßig informelle Kontakte zwischen den Dienststellen der Kommission und den nationalen Behörden mit dem Ziel statt, über Inhalte und Verbesserungsmöglichkeiten der Programme und der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen oder vorzuschlagenden Maßnahmen zu beraten.

43.

Im Rahmen der Bewertung wurde untersucht, inwieweit die eingeführten Instrumente zur Unterstützung der lokalen landwirtschaftlichen Erzeugung eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der örtlichen Produkte bewirkt haben. Die Analyse hat gezeigt, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit in 16 der 24 untersuchten Sektoren in den Regionen in äußerster Randlage verbessert oder sogar erheblich verbessert hat. Auf den kleinen Inseln des Ägäischen Meeres haben die Maßnahmen in den drei untersuchten Sektoren einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Einkommen der Landwirte und zum Erhalt der Landwirtschaft geleistet.

44.-47.

Die Kommission stimmt dem Hof grundsätzlich zu, wobei sie aber darauf hinweist, dass Griechenland selbst entscheiden kann, ob es im Rahmen der Konditionalität bestehende Optionen nutzen will.

Die jüngste Bewertung des POSEI-Programms und der Maßnahmen zugunsten der kleineren Inseln im Ägäischen Meer (PIME) hat bestätigt, wie wichtig die Unterstützung durch die Beihilfen vor allem für die vielen kleinen Landwirte auf den kleineren ägäischen Inseln ist.

„... (l'aide) favorise incontestablement un maintien de l'activité pour les petites exploitations traditionnelles, qui représentent la majorité des oliveraies des PIME. par augmentation de leur rentabilité et donc de leur revenu...“² (... die Beihilfe begünstigt auf jeden Fall den Erhalt der landwirtschaftlichen Tätigkeit der kleinen traditionellen Betriebe, die die Mehrzahl der Olivenanbauer auf den kleineren Inseln im Ägäischen Meer ausmachen, da sich ihre Rentabilität verbessert und damit ihr Einkommen steigt.)

² Bewertungsbericht „Évaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Égée dans le cadre de la politique agricole commune“, Cabinet Oréade-Brèche, Novembre 2009, Rapport final (volume 2), S. 326, Ziffer 3.1.8.1.4.5.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

48.-49.

Durch die Untermaßnahme „Beihilfen für die Verbesserung der Milchqualität auf den Azoren“ soll die Unterstützung für die Milcherzeugung auf den Azoren diversifiziert werden.

Objektive Kriterien für diese Untermaßnahme fehlen jedoch im Programm.

Die portugiesischen Behörden haben erläutert, dass diese Kriterien auf lokaler Ebene geregelt sind (die Verordnung über die Milchbewertung von Rindern [Portaria Nr. 50/93] wurde von der Regionalregierung am 28. Oktober 1993 angenommen).

Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass diese Kriterien im Rahmen des POSEI-Programms genehmigt werden müssen; die portugiesischen Behörden haben sich bereit erklärt, die notwendigen Änderungen vorzunehmen.

51.-54.

Wie bei allen landwirtschaftlichen Direktbeihilfen zielen die Direktzahlungen aus dem POSEI-Programm (auch für Bananerzeuger) in erster Linie darauf ab, die Einkommen der Landwirte zu stützen.

Demnach steht der Umweltschutz im POSEI-Programm nicht an erster Stelle. Vielmehr geht es vorrangig darum, die Landwirtschaft in den Regionen in äußerster Randlage zu erhalten und zu fördern.

Hauptziel der Beihilfen für den Bananananbau im Rahmen von POSEI ist es, diese traditionelle Kultur, die ohne Beihilfen untergehen würde, zu erhalten, da sie eine wichtige sozioökonomische Funktion in den betreffenden Regionen in äußerster Randlage hat.

Natürlich spielt auch der Umweltschutz eine wichtige Rolle, doch dieses Ziel wird ganz allgemein vor allem durch die bei allen Direktbeihilfen vorgeschriebene Konditionalität und durch die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (Agrarumweltmaßnahmen) verfolgt.

Darüber hinaus wird das Umweltziel bei den Bananenbeihilfen im Rahmen des POSEI-Programms indirekt durch die Kontinuität der Finanzbeihilfen für die Erzeuger unterstützt, die sich freiwillig für Qualität und Umweltschutz einsetzen.

Die finanzielle Sicherheit, die ihnen die jährlich gezahlten Beihilfen bieten, ermöglicht es ihnen, in Verbesserungsmaßnahmen zu investieren und Umweltprogramme wie den „Plan Banane Durable“ für nachhaltigen Bananananbau umzusetzen, der von den Erzeugerverbänden auf den französischen Antillen entwickelt wurde.

Nachdem im August 2007 ein großer Teil der Bananenproduktion auf Guadeloupe und Martinique durch den Hurrikan „Dean“ vernichtet worden ist, wurden Maßnahmen getroffen, die auch zum Umwelterhalt beitragen, denn durch die Absenkung des Schwellenwertes für die Produktion, ab dem Anspruch auf 100 % der Beihilfe besteht, wurde es möglich, Flächen brach liegen zu lassen und so die Bodenverunreinigung zu verringern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

55.

Im Sinne des POSEI-Programms, das keinen direkten Bezug auf den Umweltschutz nimmt, da dieses Ziel wie bei allen Direktbeihilfen der GAP durch Konditionalität und die Entwicklung des ländlichen Raums verfolgt wird, sind spezielle Indikatoren weder notwendig noch sachdienlich.

Im POSEI-Programm für Frankreich und Spanien haben die nationalen Behörden die Einführung umweltverträglicher Anbausysteme vorgesehen und damit eine Produktionsschwelle von weniger als 100 % für die Gewährung der Beihilfe begründet. Deshalb hat das Bewertungsunternehmen die Wirksamkeit der Instrumente im Hinblick auf dieses Ziel analysiert. Die Bewerter sind hier zu dem Ergebnis gekommen, dass mehr Indikatoren festgelegt werden sollten, um die Fortschritte in diesem Bereich systematischer verfolgen zu können.

63.

Die nationalen Behörden müssen selbst entscheiden, nach welchem System die Beihilfen zur Anpassung der Zuckerindustrie auf Réunion geregelt werden sollen. So ist nach Meinung Frankreichs eine Pauschalbeihilfe mit festem Finanzvolumen am besten geeignet.

Sofern die Rahmengesetzgebung eingehalten wird, ist die Gewährung nationaler Beihilfen eine Möglichkeit im Rahmen der POSEI-Regelung, auf die die Mitgliedstaaten zurückgreifen können.

67.

Unter Berücksichtigung der Hinweise der betreffenden Mitgliedstaaten und der Anmerkungen des Hofes und des Bewertungsunternehmens plant die Kommission eine Anhebung der Obergrenze der besonderen Versorgungsregelung für Frankreich und Portugal, wobei die Obergrenze insgesamt beibehalten werden soll.

Über eine eventuelle Anhebung des Höchstbetrages für die besondere Versorgungsregelung für Griechenland wird zurzeit beraten.

68.

Die Prüfdienste der Kommission überprüfen die Einhaltung der Kriterien für die Förderfähigkeit. Die Ergebnisse werden systematisch an den Hof übermittelt. Derzeit befinden sich die laufenden Rechnungsabschlussverfahren für die nach der Reform geschaffenen Regelungen in der bilateralen Phase; ein abschließender Standpunkt der Kommission liegt daher noch nicht vor.

69.-70.

Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) ist nur eine der Grundlagen für die Kontrolle der Sondermaßnahmen. Für einige Maßnahmen, bei denen die Gewährung von Beihilfen an die Bereitstellung der Produkte zur Verarbeitung oder Vermarktung geknüpft ist, sind andere Kontrollen vorgesehen.

So werden beispielsweise die Geschäfte zwischen Erzeugern und Erzeugerverbänden (Bananen, lokale Erzeugnisse), der Transport und/oder das Wiegen (Zuckerrohr, Bananen), Veterinärkontrollen (Tiere) sowie Laborkontrollen und -analysen (Wein) kontrolliert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

71.

Die Kontrollmodalitäten der Mitgliedstaaten werden von der Kommission im Rahmen ihrer Vor-Ort-Kontrollen überprüft. Wenn Mängel oder Schwachpunkte festgestellt werden, die ein Risiko für die Beihilfen der Union darstellen könnten, wird darauf im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens eingegangen.

72.

Diese Feststellung hat der Prüfdienst der Kommission bereits in Griechenland getroffen. Bei den bereits abgeschlossenen Untersuchungen hat die Kommission dies berücksichtigt und Finanzkorrekturen vorgenommen; für die laufenden Untersuchungen liegt noch keine abschließende Stellungnahme vor, doch dieser Punkt wurde gegenüber den griechischen Behörden bemängelt.

73.

Die früheren Unzulänglichkeiten in den Systemen zur Kontrolle der Anbauflächen wurden oder werden noch im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens behandelt. Die Situation in Spanien und Portugal hat sich aber durch die Anwendung des geografischen Informationssystems (GIS) und die Einführung der lokalen Kontrolleure in die GPS-Technik geändert.

74.

In allen Mitgliedstaaten sind Systeme zur Kontrolle der Auswirkungen der besonderen Versorgungsregelung bis hin zum Endverbraucher vorhanden.

Dabei sind jedoch die Schwierigkeiten zu berücksichtigen, die insbesondere die Feststellung der Auswirkungen in Bezug auf Rohstoffe bereitet, die bei der Herstellung anderer Produkte verwendet werden oder die vor Abgabe an den Endverbraucher verarbeitet werden.

Da sich die Kommission dieser Schwierigkeiten bewusst ist und sie überzeugt ist, dass es nicht nur eine absolut zuverlässige Methode gibt, hat sie es den Mitgliedstaaten überlassen, ihr eigenes Kontrollsystem zu entwickeln. Nach den der Kommission vorliegenden Informationen sind alle an POSEI beteiligten Mitgliedstaaten dabei, Preisbeobachtungsstellen einzurichten, um festzustellen, inwieweit die Vorteile der besonderen Versorgungsregelung tatsächlich beim Endverbraucher ankommen.

Hierdurch sollten sich die verfügbaren Informationen verbessern. Die Kommission wird die nationalen Behörden in jeder Hinsicht unterstützen.

Die bei den vor Ort vorgenommenen Rechnungs- und Dokumentenprüfungen gaben keinen Anlass, die Beihilfen der Union in Frage zu stellen.

76.

Die Kommission ist sich ihrer Verantwortung aufgrund der Haushaltsordnung voll und ganz bewusst.

Deshalb hat sie seit Herbst 2009 gemeinsam mit den nationalen Behörden (Arbeitsgruppe und Fragebogen für die Mitgliedstaaten) einheitliche Indikatoren zur Bewertung aller fraglichen Programme entwickelt. Diese Indikatoren wurden den an POSEI beteiligten Mitgliedstaaten offiziell per Schreiben vom 7. September 2010 übermittelt; die Dienststellen der Kommission achten darauf, dass sie ab 2011 in alle Programme integriert werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

79.

Die Kommission kann sich der Auffassung des Hofes nicht ganz anschließen. Sie weist noch einmal darauf hin, dass sich die Wirksamkeit einer Regelung nur über einen mehrjährigen Zeitraum sinnvoll überprüfen lässt.

Das bedeutet aber nicht, dass die Kommission sich ihrer Aufgabe entzieht, die darin besteht, die Wirksamkeit der Beihilferegulungen zu überwachen.

Deshalb sieht die Kommission in den jährlichen Änderungen in Verbindung mit den in jedem Jahr von den Mitgliedstaaten vorgelegten Durchführungsberichten eine wichtige Gelegenheit, erneut über die Maßnahmen und ihre Wirkung zu beraten.

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten gemeinsame Indikatoren vorschlagen, die jährlich übermittelt werden müssen, um einheitliche Informationen über die Wirkung der POSEI-Programme insgesamt zu erhalten.

80.

Die Kommission ist der Überzeugung, dass das im Zuge der Reform 2006 beschlossene Konzept, wonach die Mitgliedstaaten selbst für die Festlegung ihrer Programme zuständig sind, in diesem Zusammenhang am besten geeignet ist und dem Subsidiaritätsprinzip entspricht.

Deshalb hält es die Kommission nicht für angebracht, die Verwaltung der Programme in diesem Bereich zu übernehmen.

Da das Konzept noch neu war, waren in den ersten Jahren, in denen die Strategie durchgeführt wurde, Schwachstellen zu verzeichnen. Die Kommission geht jedoch davon aus, dass die nationalen Programme mit zunehmender Erfahrung weiter verbessert werden.

Die Kommission beabsichtigt, in ihrem Bericht über die Wirksamkeit der POSEI-Reform, der im September 2010 angenommen werden soll, brauchbare Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu richten.

Empfehlung 1

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Verbreitung bewährter Methoden unterstützen.

In diesem Zusammenhang hat sie einen harmonisierten Rahmen gemeinsamer Indikatoren vorgeschlagen, um die Wirkung der Programme besser verfolgen zu können.

Diese gemeinsamen Indikatoren beinhalten insbesondere Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung (Entwicklung der Flächen, des Viehbestands und der Produktion) und die soziale Entwicklung (Arbeitsplätze).

Dagegen könnte nach Meinung der Kommission ein Indikator für die Wertschöpfung der Produktion in Anbetracht der Vielfalt der Maßnahmen in den einzelnen Regionen viel zu breit gestreute und damit wenig hilfreiche Daten ergeben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

81.

Der 1. August wurde deshalb als Termin für die Vorlage von Änderungsanträgen festgelegt, um Rechtssicherheit zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Änderungen genehmigt werden, bevor die Programme anlaufen. Diese neue Frist ermöglicht es der Kommission zudem, zur Festlegung gezielterer und wirksamerer Maßnahmen beizutragen.

Die Kommission ist sich aber durchaus bewusst, vor welche Schwierigkeiten der vorgezogene Termin für die Vorlage der jährlichen Änderungen die nationalen Behörden stellt.

Deshalb will die Kommission eine Änderung von Artikel 49 der Verordnung (EG) Nr. 793/2006 der Kommission vorschlagen, um die jährlichen Programmänderungen wirksamer und flexibler zu machen.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 38 bis 41.

Empfehlung 2

Die Kommission beabsichtigt, eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 793/2006 dahingehend vorzuschlagen, dass die meisten der von den Mitgliedstaaten in jedem Jahr vorgeschlagenen Änderungen ohne einen entsprechenden Beschluss der Kommission genehmigt werden können. In diesen Fällen könnte der Termin für die Vorlage der jährlichen Änderungen um zwei Monate auf den 30. September des Jahres vor Inkrafttreten des geänderten Programms verschoben werden.

82. a)

Nach den derzeit geltenden Rechtsvorschriften obliegt dem Mitgliedstaat die Entscheidung über den Erhalt von Olivenhainen im Rahmen der Konditionalität.

82. b)

Nach den von den portugiesischen Behörden vorgelegten Informationen sollen die Anwendungskriterien für die Untermaßnahme „Beihilfen für Innovation und Qualität der tierischen Erzeugnisse auf den Azoren“, die Gegenstand einer regionalen Verordnung sind, in das POSEI-Programm für Portugal aufgenommen werden.

82. c)

Umweltschutz wird im POSEI-Programm nicht explizit angestrebt. Das Umweltziel wird aber durch die Konditionalität, die für die Bananenbeihilfen wie für alle Direktbeihilfen der gemeinsamen Agrarpolitik gilt, sowie im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (Agrarumweltmaßnahmen) angestrebt.

82. d)

Die Pauschalbeihilfe für die Zuckerindustrie, die durch die nationale Beihilfe ergänzt wird, entspricht genau dem in der POSEI-Verordnung vorgesehenen System.

82. e)

Im Zuge der Neufassung der POSEI-Verordnung, die das Annahmeverfahren durchläuft, schlägt die Kommission eine Anhebung des Höchstbetrags für die Finanzierung der besonderen Versorgungsregelung für Frankreich und Portugal vor.

Über eine mögliche Anhebung des Höchstbetrags zur Finanzierung der besonderen Versorgungsregelung für Griechenland wird zurzeit beraten.

Empfehlung 3

Der Bericht über die Wirksamkeit der POSEI-Reform wird Aufschluss geben über die besten und die zu verbessernden Maßnahmen und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

83.

Die Dienststellen der Kommission prüfen bei ihren Vor-Ort-Kontrollen auch, inwieweit die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten auf die Sondermaßnahmen abgestimmt sind, und sie verlangen gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen vonseiten der betreffenden nationalen Behörden.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 68 bis 74.

Empfehlung 4

Die Funktionsweise der von den Mitgliedstaaten eingerichteten Kontrollsysteme wird vor Ort von den Prüfdiensten der Kommission überprüft. Wenn dabei festgestellt wird, dass die Zahlung der Beihilfen durch eventuelle Schwachstellen oder Mängel gefährdet sein könnte, zieht die Kommission im Rechnungsabschlussverfahren die Schlussfolgerungen und schlägt entsprechende Verbesserungen vor.

Findet eine wirksame Überwachung der von den Mitgliedstaaten aufgestellten und von der Kommission genehmigten Förderprogramme statt?

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Indikatoren zur Bewertung aller Programme vorgeschlagen.

Diese Indikatoren wurden in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden festgelegt (Arbeitsgruppe und Fragebögen für die Mitgliedstaaten).

Die Indikatoren betreffen die Deckung des Bedarfs an wesentlichen Erzeugnissen durch die besondere Versorgungsregelung und durch die lokale Produktion, den Vergleich der Preise in den betreffenden Regionen und den jeweiligen Mitgliedstaaten, die Entwicklung der Flächen, der Beschäftigung, des Viehbestands, der lokalen und verarbeiteten Produktionen und deren (Mehr-)Wert.

Die Kommission wird darauf achten, dass diese Indikatoren ab 2011 in alle Programme übernommen werden.

Mit diesen Indikatoren wird eine gute Grundlage für die Bewertung der Umsetzung der von der POSEI- und der PIME-Regelung vorgegebenen spezifischen Ziele im Rahmen der umfassenden Zielsetzungen der gemeinsamen Agrarpolitik geschaffen.

Empfehlung 5

Da die Programme POSEI und PIME extrem unterschiedliche Maßnahmen beinhalten, ist eine eingehende Gesamtbeurteilung ihrer Wirksamkeit auf jährlicher Basis nicht möglich.

Anhand der Indikatoren jedoch, die die Kommission den Mitgliedstaaten vorgeschlagen hat, kann die Wirksamkeit der Programme besser auf jährlicher Basis überwacht werden.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 10/2010

Sondermaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft der Regionen in äußerster Randlage und der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2010 — 59 S. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-947-5

doi:10.2865/68497

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union*):

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).

DIE SONDERMASSNAHMEN IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT ZUGUNSTEN DER REGIONEN IN ÄUSSERSTER RANDLAGE DER UNION UND DER KLEINEREN INSELN DES ÄGÄISCHEN MEERES WURDEN GESCHAFFEN, UM DER STRUKTURBEDINGTEN SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN LAGE DIESER GEBIETE RECHNUNG ZU TRAGEN. ZU DEN FAKTOREN, DIE ALS STÄNDIGE GEGEBENHEITEN UND DURCH IHR ZUSAMMENWIRKEN DIE ENTWICKLUNG SCHWER BEEINTRÄCHTIGEN, GEHÖREN INSBESONDERE ABGELEGENHEIT, INSELLAGE, GERINGE GRÖSSE, SCHWIERIGE RELIEF- UND KLIMABEDINGUNGEN UND WIRTSCHAFTLICHE ABHÄNGIGKEIT VON EINIGEN WENIGEN ERZEUGNISSEN.

IN DIESEM BERICHT WURDE DER PLANUNG, DER UMSETZUNG UND DER ÜBERWACHUNG DIESER MASSNAHMEN BESONDERES AUGENMERK GESCHENKT. ER ENTHÄLT EMPFEHLUNGEN, DIE DIE KOMMISSION UND DIE BETREFFENDEN MITGLIEDSTAATEN DABEI UNTERSTÜTZEN SOLLEN, DIE VERWALTUNG DER SONDERMASSNAHMEN ZU VERBESSERN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9207-947-5



9 789292 079475