



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 16

2012

ISSN 1831-080X

WIRKSAMKEIT DER **REGELUNG FÜR DIE
EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG** ALS
ÜBERGANGSSYSTEM ZUR STÜTZUNG
VON BETRIEBSINHABERN IN DEN NEUEN
MITGLIEDSTAATEN



DE



Sonderbericht Nr. 16 // 2012

WIRKSAMKEIT DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG ALS ÜBERGANGSSYSTEM ZUR STÜTZUNG VON BETRIEBSINHABERN IN DEN NEUEN MITGLIEDSTAATEN

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

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

Sonderbericht Nr. 16 // 2012

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, 2012

ISBN 978-92-9237-919-3
doi:10.2865/2744

© Europäische Union, 2012
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

ABKÜRZUNGEN

GLOSSAR

I-XI **ZUSAMMENFASSUNG**

1-13 **EINLEITUNG**

1-7 **HINTERGRUND**

8-12 **KERNELEMENTE DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG**

13 **MÖGLICHKEIT ERGÄNZENDER NATIONALER DIREKTZAHLUNGEN**

14-17 **PRÜFUNGSUMFANG, PRÜFUNGSZIELE UND PRÜFUNGSANSATZ**

18-65 **BEMERKUNGEN**

18-24 **ZAHLUNGEN AN BEGÜNSTIGTE, DIE NUR EINE MARGINALE LANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEIT AUSÜBEN**

19-23 DEFINITION DER BEGRIFFE „BETRIEBSINHABER“ UND „LANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEIT“

24 FÜR NICHTLANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEITEN GENUTZTE FLÄCHEN

25-43 **DIE FÜR BEIHILFEN IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG INSGESAMT IN BETRACHT KOMMENDEN FLÄCHEN WURDEN NICHT ZUVERLÄSSIG IDENTIFIZIERT, UND DIE BESUCHTEN MITGLIEDSTAATEN DEFINIERTEN DIE BEIHILFEFÄHIGKEIT VON PARZELLEN UNTERSCHIEDLICH**

25-35 DIE MEISTEN BETROFFENEN MITGLIEDSTAATEN KÖNNEN DIE FÜR EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNGEN IN BETRACHT KOMMENDE *LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHE* NICHT GENAU BESTIMMEN

36-38 ÄNDERUNGEN DER BEIHILFEFÄHIGEN *LANDWIRTSCHAFTLICHEN FLÄCHEN* BASIERTEN NICHT IMMER AUF ÜBERPRÜFBAREN KRITERIEN

39-43 IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG WERDEN ZAHLUNGEN FÜR NICHT GENUTZTE ODER AUFGEGBENE LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHEN GELEISTET

- 44–60 DIE ZAHLUNGEN IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG TRAGEN ERHEBLICH ZUM EINKOMMEN DER BETRIEBSINHABER BEI, DOCH KOMMT DIESE STÜTZUNG IN ERSTER LINIE GRÖßEREN LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBEN ZUGUTE**
- 44–48 INSGESAMT STÜTZEN DIE EINHEITLICHEN FLÄCHENZAHLUNGEN DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN IN DEN NEUEN MITGLIEDSTAATEN, ...
- 49–55 ... IHRE AUSWIRKUNGEN SIND JEDOCH JE NACH BETRIEBSGRÖSSE, BETRIEBSART UND MITGLIEDSTAAT UNTERSCHIEDLICH
- 56–57 BISLANG IST NOCH NICHT BEWERTET WORDEN, WIE SICH DIE EINHEITLICHEN FLÄCHENZAHLUNGEN AUF DIE UMSTRUKTURIERUNG UND DIE ERHÖHUNG DER EFFIZIENZ DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE AUSGEWIRKT HABEN
- 58 STRUKTURELLE SCHWÄCHEN WIRKEN SICH WEITERHIN NEGATIV AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN AUS
- 59–60 SONSTIGE FAKTOREN, DIE DIE WIRKSAMKEIT DER EINHEITLICHEN FLÄCHENZAHLUNGEN VERRINGERN
- 61–65 MANGELNDE VORBEREITUNG AUF EINE STÜTZUNGSREGELUNG, DIE AUF ZAHLUNGSANSPRÜCHEN BASIERT**
- 66–75 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**
- 68–69 BEGÜNSTIGTE, BEIHILFEFÄHIGE FLÄCHEN UND LANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEITEN**
- 70–71 VERTEILUNG DER BEIHILFEN IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG**
- 72 ROLLE DER IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG GEWÄHRTEN BEIHILFEN BEI DER UMSTRUKTURIERUNG DES AGRARSEKTORS**
- 73 STRUKTURELLE SCHWÄCHEN WIRKEN SICH AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN AUS**
- 74 KAPITALISIERUNG VON TEILEN DER BEIHILFE IN DEN BODEN- UND PACTHPREISEN**
- 75 ÜBERGANGSCHARAKTER DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG UND VORBEREITUNG AUF DIE EINFÜHRUNG EINER AUF ZAHLUNGSANSPRÜCHEN BASIERENDEN BEIHILFE**
- ANHANG I – VERGLEICH ZWISCHEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG UND DER BETRIEBSPRÄMIENREGELUNG**
- ANHANG II – IN DEN HAUSHALTSJAHREN 2005-2011 IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG AUSGEZAHLTE EINKOMMENSBEIHILFEN**
- ANHANG III – VERTEILUNG DER EINKOMMENSSTÜTZUNG IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG (ANTRAGSJAHR 2010)**

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ABKÜRZUNGEN

CATS: *Clearance Audit Trail System* (Prüfpfadsystem für den Rechnungsabschluss – eine Datenbank, in der Angaben zu den Zahlungen aus den europäischen Agrarfonds erfasst werden)

EGFL: Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

Eurostat: Statistisches Amt der Europäischen Union

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GLÖZ: guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

GLZ: guter landwirtschaftlicher Zustand

InVeKoS: integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

WTO: Welthandelsorganisation

GLOSSAR

Agenda 2000: Im Rahmen dieser Reform wurde beschlossen, die GAP künftig auf zwei Hauptsäulen zu stellen, die über zwei europäische Agrarfonds aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Die erste Säule ist der Bereich des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), aus dem Mittel für marktbezogene Maßnahmen und die Einkommensstützung in Form von Direktzahlungen bereitgestellt werden. Die zweite Säule, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), dient der Kofinanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die beispielsweise im Agrarumweltbereich oder im Bereich der Förderung der Qualität von Lebensmitteln sowie höherer technischer Standards und Tierschutzstandards durchgeführt werden.

Beitrittsakte: Akte über die Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen ein Land Mitgliedstaat der EU wird.

Entkoppelung: Prozess der Trennung direkter Beihilfezahlungen von der landwirtschaftlichen Erzeugung.

EU-15: Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich.

EU-Erweiterung: Prozess der Erweiterung der Europäischen Union durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten.

Faktoreinkommen in der Landwirtschaft: Indikator, der die Nettowertschöpfung landwirtschaftlicher Tätigkeiten (sowie nicht trennbarer nichtlandwirtschaftlicher Nebentätigkeiten) zu Faktorkosten misst. Er wird berechnet, indem vom Wert der landwirtschaftlichen Erzeugung zu Herstellungspreisen der Wert der Vorleistungen, der Abschreibungen und der Produktionsabgaben abgezogen und der Wert der (sonstigen) Subventionen hinzugerechnet wird. In vielen Fällen beziehen die Haushalte auch Einkommen aus anderen Quellen (nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten, Löhne oder Gehälter, Sozialleistungen, Einkommen aus Vermögen), sodass das Einkommen in der Landwirtschaft nicht unbedingt mit dem tatsächlichen Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte deckungsgleich ist.

Gesundheitscheck: Überprüfung der GAP-Reform von 2003, die im Jahr 2008 stattfand. Dabei wurden die Kommissionsvorschläge im Hinblick auf eine weitere Entkoppelung der Direktbeihilfen und ein höheres Maß an Flexibilität bei der Betriebsprämienregelung, eine stärkere Übertragung von Ausgaben hin zu Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums, Änderungen des Interventionensystems, die Aufstockung der Milchquoten und weitere sektorbezogene Maßnahmen angenommen.

Landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn: Durch die landwirtschaftlichen Tätigkeiten erwirtschaftetes Einkommen, das zur Entlohnung der eigenen Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital und Grundeigentum) verwendet wird. Es entspricht dem Faktoreinkommen abzüglich der Kosten für die Kapitalbeschaffung und die Beschäftigung von Arbeitskräften.

Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden: Neue Mitgliedstaaten, die sich entschieden haben, anstelle der in der EU-15 angewandten Beihilferegelungen die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung einzuführen: Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei.

Neue Mitgliedstaaten: Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien und Slowakei.

Reform von 2003: GAP-Reform („Halbzeitbewertung“), deren Ziel es war, die Preisstützung zu verringern und als Ausgleich direkte Einkommensbeihilfen zu leisten. Damit wurde der 1992 mit der MacSharry-Reform eingeleitete und 1999 durch die Agenda 2000 verstärkte Prozess fortgesetzt. Im Zuge der Reform von 2003 wurden die Entkoppelung der Beihilfen und die Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Regelung) eingeführt; gleichzeitig wurden die Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums aufgestockt.

Regelung für die einheitliche Flächenzahlung: Übergangsregelung für eine vereinfachte Einkommensstützung zugunsten der Betriebsinhaber in den neuen Mitgliedstaaten.

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist eine vereinfachte Einkommensstützungsregelung zugunsten von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe in den neuen Mitgliedstaaten. Sie wurde von Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und der Slowakei eingeführt. Diese Regelung ermöglichte es den nationalen Behörden, Betriebsinhabern Direktbeihilfen zu gewähren, bis die betroffenen Mitgliedstaaten zu der Beihilferegelung übergehen, die ab 1. Januar 2014 in der gesamten EU Anwendung finden soll. Im Haushaltsjahr 2011 beliefen sich die Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auf rund 5 Milliarden Euro.

II.

Im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung besteht für die Betriebsinhaber keine Verpflichtung zur Erzeugung oder zum Einsatz der Produktionsfaktoren. Sie müssen ihre Flächen jedoch in einem mit dem Umweltschutz zu vereinbarenden guten landwirtschaftlichen Zustand (GLÖZ) halten und grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes einhalten.

III.

Bei seiner Prüfung der Durchführung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung legte der Hof den Schwerpunkt auf

- die Umsetzung der wichtigsten Bestandteile der Regelung einschließlich der Definition der Begriffe „Begünstigte“ und „beihilfefähige Flächen“;
- den Beitrag der Regelung zum Ziel der Einkommensstützung zugunsten der Betriebsinhaber in den neuen Mitgliedstaaten;
- die Vorbereitung des Übergangs zu einem allen EU-Mitgliedstaaten gemeinsamen neuen Direktzahlungssystem.

IV.

In seinem Bericht über die Betriebsprämienregelung¹ stellte der Hof fest, dass der Begriff „Betriebsinhaber“ nicht angemessen definiert wurde und Beihilfen an Begünstigte ausgezahlt wurden, die keine oder nur eine marginale landwirtschaftliche Tätigkeit ausübten. Aufgrund der aktuellen Prüfung lassen sich in Bezug auf die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung die gleichen Schlussfolgerungen ziehen. Außerdem wurden in einigen der betroffenen Mitgliedstaaten rechtmäßig einheitliche Flächenzahlungen (zur Einkommensstützung) an öffentliche Einrichtungen geleistet, die staatliche Flächen verwalten, aber ansonsten keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben.

V.

Die beihilfefähigen Flächen wurden von den Mitgliedstaaten nicht genau identifiziert, und es wurden Zahlungen geleistet, die nicht genutzte Parzellen betrafen oder Flächen, die für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet wurden. Dies hat Auswirkungen darauf, welcher Betrag den einzelnen Betriebsinhabern ausgezahlt wird, und schwächt die Verbindung zwischen Zahlung und beihilfefähiger Fläche.

VI.

Die Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung trugen erheblich zu einer Steigerung des Einkommens der Betriebsinhaber in den betroffenen Mitgliedstaaten bei und stellen derzeit für viele Betriebsinhaber die wichtigste Nettoeinkommensquelle dar. Die Verteilung der Beihilfen im Rahmen dieser Regelung basiert jedoch im Wesentlichen darauf, welche Flächen landwirtschaftlicher Parzellen den Betriebsinhabern zur Verfügung stehen, wobei weder die regionalen Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit noch der Beitrag der Betriebsinhaber zur Erzeugung öffentlicher Güter berücksichtigt werden. Zudem hat die duale Struktur des Agrarsektors in vielen der neuen Mitgliedstaaten (in denen es einerseits Großbetriebe und andererseits eine Vielzahl kleiner Familienbetriebe gibt) in Verbindung mit der Flächenbezogenheit der Regelung zur Folge, dass sich die Zahlungen sehr stark auf einige wenige große Begünstigte konzentrieren, während die Mehrheit der Betriebsinhaber nur sehr geringe Beihilfebeträge erhält.

¹ Sonderbericht Nr. 5/2011 – Betriebsprämienregelung: Fragestellungen im Hinblick auf ein besseres Finanzmanagement (<http://eca.europa.eu>).

VII.

Die innerhalb eines Mitgliedstaats geleisteten Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung können nicht entsprechend dem landwirtschaftlichen Potenzial der Regionen oder nach Umweltkriterien differenziert werden. Seit 2010 können die Mitgliedstaaten jedoch einen Teil des für die Regelung verfügbaren nationalen Finanzrahmens für besondere Beihilfen an Betriebsinhaber in wirtschaftlich schwachen oder umweltgefährdeten Gebieten oder für wirtschaftlich anfällige Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit verwenden. Für eine Beurteilung, wie sich diese Option auf die Verteilung der Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ausgewirkt hat, ist es allerdings noch zu früh.

VIII.

Die Höhe der Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten wurde mit Blick darauf festgesetzt, die erforderliche Umstrukturierung des Agrarsektors zu fördern und gleichzeitig das Entstehen erheblicher Einkommensungleichheiten und sozialer Verwerfungen in den betroffenen ländlichen Gemeinschaften zu vermeiden. Anhaltende strukturelle Schwächen in der Agrarwirtschaft der Mitgliedstaaten, in denen die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zur Anwendung kommt, können jedoch die langfristige Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen beeinträchtigen. Bislang hat die Kommission die Auswirkungen der im Rahmen dieser Regelung gewährten Beihilfen auf die Umstrukturierung des Agrarsektors noch nicht analysiert.

IX.

Die einheitliche Flächenzahlung büßt hinsichtlich der Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen an Wirksamkeit ein, wenn die Beihilfe in den Boden- oder Pachtpreisen „kapitalisiert“ wird. Die Kommission hat diese Effekte in den besuchten Mitgliedstaaten noch nicht analysiert, doch liegen Nachweise dafür vor, dass zwischen den einheitlichen Flächenzahlungen und einer Erhöhung der Boden- und Pachtpreise ein Zusammenhang besteht.

X.

Die meisten Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, haben sich nicht auf die Einführung einer auf sie folgenden, auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelung vorbereitet. Bei der Einführung der Betriebsprämienregelung im Jahr 2005 in der EU-15 wurde die Erfahrung gemacht, dass sich die Zahlungen an die Betriebsinhaber durch die Umsetzung einer solchen Regelung erheblich verzögerten.

XI.

Der Hof empfiehlt Folgendes:

- Die Einkommensstützung zugunsten von Betriebsinhabern sollte auf aktive Landwirte ausgerichtet sein, die konkrete und regelmäßige landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben. Insbesondere sollten öffentliche Einrichtungen, die staatliche Flächen verwalten, aber nicht anderweitig landwirtschaftlich tätig sind, nicht in den Genuss von Zahlungen im Rahmen der Regelung kommen.
- Die Beihilfefähigkeit von Flächen sollte eindeutig festgelegt werden und nur für Parzellen gelten, auf denen zur Einhaltung der GLÖZ-Standards konkrete und regelmäßige landwirtschaftliche Tätigkeiten erforderlich sind. Im Falle der Einführung einer auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelung sollten diese Ansprüche nur für solche Parzellen zugewiesen werden.
- Es sollte eine ausgewogenere Verteilung der Beihilfen auf die Betriebsinhaber angestrebt werden, indem entweder eine Obergrenze für einzelbetriebliche Zahlungen festgelegt wird oder die besonderen Umstände der landwirtschaftlichen Betriebe in den verschiedenen Regionen berücksichtigt werden.
- Die Kommission sollte analysieren, inwieweit Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen durch strukturelle Schwächen und durch die Bodenpreise beeinträchtigt werden. Auf der Grundlage einer solchen Analyse sollte die Kommission ergänzende Maßnahmen zur Umstrukturierung des Agrarsektors und zur Erhöhung seiner Wettbewerbsfähigkeit in Erwägung ziehen.
- Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten aktiv unterstützen und ihre Vorbereitungen im Hinblick auf die Einführung einer künftigen auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelung genauer überwachen. Insbesondere sollte sie den Mitgliedstaaten dabei helfen, Kernanforderungen an die nationalen Verwaltungen und Betriebsinhaber zu ermitteln.

EINLEITUNG

HINTERGRUND

1. Als die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei der Europäischen Union (EU) am 1. Mai 2004 beitraten, wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) im Kern über gekoppelte Direktzahlungen umgesetzt, die den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe auf der Grundlage ihrer Ackerlandflächen und der von ihnen gehaltenen Tiere (Rinder, Schafe und Ziegen) gewährt wurden. Im Jahr 2002 hatte der Rat beschlossen, dass auch Betriebsinhaber in den neuen Mitgliedstaaten solche Direktzahlungen erhalten sollten. Gemäß den zu diesem Zeitpunkt für die EU-Mitgliedstaaten (EU-15) geltenden Grundsätzen setzte der Rat für jeden neuen Mitgliedstaat eine Haushaltsobergrenze fest. Dabei handelt es sich um den Höchstbetrag, der aus dem EU-Haushalt für jährliche Direktzahlungen bereitgestellt wird. Der Rat beschloss außerdem, die Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten bis 2013 schrittweise zu erhöhen, um ein ähnliches Stützniveau zu erreichen wie in der EU-15.
2. Die Struktur des Agrarsektors in den meisten neuen Mitgliedstaaten unterschied sich jedoch erheblich von der in der EU-15 vorherrschenden Struktur. Das prägende Merkmal in den neuen Mitgliedstaaten war eine duale Struktur mit Großbetrieben auf der einen Seite und einer Vielzahl kleiner Familienbetriebe auf der anderen Seite. Insgesamt war die Produktivität des Sektors gering. Außerdem verfügten die meisten nationalen Verwaltungen nicht über Erfahrungen mit der Verwaltung eines Systems von Direktzahlungen an die Betriebsinhaber.
3. Aus diesem Grund wurde den Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 beitraten, in der Beitrittsakte als Alternative zu gekoppelten Direktzahlungen die Möglichkeit eröffnet, während eines Übergangszeitraums eine vereinfachte Einkommensstützungsregelung, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, anzuwenden. In der Beitrittsakte ist vorgesehen, dass die Kommission für jeden neuen Mitgliedstaat einen jährlichen Finanzrahmen für die Ausgaben im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung festlegt, der der vom Rat festgesetzten nationalen Haushaltsobergrenze Rechnung trägt. Die gleiche Möglichkeit wurde auch Bulgarien und Rumänien eröffnet, als sie der EU im Jahr 2007 beitraten.

- 4.** Parallel zum Prozess der EU-Erweiterung verabschiedete der Rat die GAP-Reform von 2003. Diese Reform umfasste folgende Maßnahmen:
- Einführung einer Betriebsprämienregelung als Ersatz für die meisten zuvor bestehenden Direktzahlungen, durch die die Beihilfen von jeglicher Produktionsverpflichtung „entkoppelt“ wurden;
 - Knüpfung der vollen Zahlung von Direktbeihilfen an die Bedingung, dass die Betriebsinhaber „anderweitige Verpflichtungen“ (Cross-Compliance-Verpflichtungen) einhalten²;
 - Einrichtung eines verbindlichen Mechanismus zur Kürzung aller Direktzahlungen, die je Kalenderjahr und landwirtschaftlichen Betrieb den Betrag von 5 000 Euro übersteigen, um einen festen Prozentsatz („Modulation“).
- 5.** Der Rat beschloss im Jahr 2004, dass die im Rahmen der Reform von 2003 angenommenen Grundsätze auch für die neuen Mitgliedstaaten gelten sollten, wobei er die „Modulation“ ausnahm (zumindest bis das Niveau der Direktzahlungen in den neuen Mitgliedstaaten dem Niveau dieser Zahlungen in der EU-15 entspricht). Die Möglichkeit der Anwendung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung wurde jedoch aufrechterhalten³.
- 6.** Im Jahr 2004 entschieden sich nur Malta und Slowenien für die Einführung der zu diesem Zeitpunkt geltenden Bestimmungen über Direktzahlungen sowie anschließend, im Jahr 2007, für die Umsetzung der Betriebsprämienregelung, die seit 2005 in der EU-15 in Kraft getreten war. Die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, die Slowakei und im Jahr 2007 auch Bulgarien und Rumänien wählten die Anwendung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung.
- 7.** Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung wurde also von Anfang an im Hinblick darauf konzipiert, dass sie einen Übergang zu dem in der gesamten EU geltenden Direktzahlungssystem (seit 2005 die Betriebsprämienregelung) bilden sollte. Ursprünglich sollte der Übergangszeitraum spätestens 2009 auslaufen. Im Rahmen des „Gesundheitschecks“ der GAP im Jahr 2008 verlängerte der Rat diesen Zeitraum aber bis Ende 2013. Daher wird das derzeit vom Europäischen Parlament und vom Rat erörterte Direktzahlungssystem, das nach seiner Annahme einen Teil der neuen, ab 2014 umzusetzenden GAP bilden wird, zu diesem Zeitpunkt an die Stelle der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung treten⁴.

² Dies bedeutet, dass Zahlungen an die Betriebsinhaber davon abhängig gemacht werden, dass diese in ihren Betrieben grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes, sogenannte Grundanforderungen an die Betriebsführung, einhalten und ihre Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) erhalten.

³ Beschluss 2004/281/EG des Rates vom 22. März 2004 zur Anpassung der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge infolge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 93 vom 30.3.2004, S. 1).

⁴ KOM(2011) 625 endgültig/2 vom 19.10.2011: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

KERNELEMENTE DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG

8. Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist eine vereinfachte Einkommensstützungsregelung zugunsten von Betriebsinhabern, die auf der beihilfefähigen Fläche beruht, die diesen zur Verfügung steht⁵. In jedem Mitgliedstaat wird als Beihilfe jährlich für jeden Hektar beihilfefähiger Fläche ein bestimmter Betrag ausgezahlt. Die Betriebsinhaber übermitteln der zuständigen nationalen Behörde eine jährliche Erklärung, in der alle landwirtschaftlichen Parzellen aufgeführt sind. Für die Betriebsinhaber besteht keine Verpflichtung zur Erzeugung oder zum Einsatz der Produktionsfaktoren; sie müssen die Parzellen jedoch in einem mit dem Umweltschutz zu vereinbarenden guten landwirtschaftlichen Zustand (GLÖZ) halten⁶.
9. In jedem neuen Mitgliedstaat wird die Höhe der jährlichen Zahlung je Hektar berechnet, indem der jährliche Finanzrahmen durch die **landwirtschaftliche Fläche** dieses Mitgliedstaats dividiert wird. Übersteigen diese Zahlungen für ein bestimmtes Jahr den jährlichen Finanzrahmen, so wird der jeweilige nationale Hektarbetrag durch Anwendung eines Kürzungskoeffizienten proportional gesenkt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Zahlungen die in den Beitrittsakten verabschiedeten nationalen Finanzrahmen nicht übersteigen.
10. Für die Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 beitraten, ist die **landwirtschaftliche Fläche** definiert als der Teil der „landwirtschaftlich genutzten Fläche“, der sich am 30. Juni 2003 in „gutem landwirtschaftlichen Zustand“ (GLZ) befand⁷. Durch die Festsetzung dieses Zeitpunkts wurden die zu dieser Zeit nicht genutzten Flächen von einheitlichen Flächenzahlungen ausgeschlossen, selbst wenn die Betriebsinhaber die Flächen später wieder bewirtschafteten. In Bulgarien und Rumänien wurde dagegen kein solcher Zeitpunkt vorgegeben, sodass die Betriebsinhaber für ehemals aufgegebenen Flächen, die sie nach dem EU-Beitritt dieser Mitgliedstaaten erneut bewirtschaften, Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung erhalten können.
11. Bei der „landwirtschaftlich genutzten Fläche“ handelt es sich um einen von Eurostat für statistische Zwecke verwendeten Begriff⁸. Darunter ist die Gesamtfläche an Ackerland, Dauergrünland, Dauerkulturen sowie Haus- und Nutzgärten zu verstehen.
12. In **Anhang I** werden die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung und die Betriebsprämienregelung miteinander verglichen.

⁵ Artikel 1 Buchstabe c und Artikel 124 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16).

⁶ Artikel 124 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

⁷ Artikel 124 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

⁸ Definiert in der Verordnung (EG) Nr. 1200/2009 der Kommission vom 30. November 2009 über die Betriebsstrukturerhebungen (ABl. L 329 vom 15.12.2009, S. 1).

MÖGLICHKEIT ERGÄNZENDER NATIONALER DIREKTZAHLUNGEN

- 13.** Vor ihrem Beitritt zur EU hatten einige Mitgliedstaaten den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe bereits Direktzahlungen gewährt, die mit den Grundsätzen des EU-Binnenmarkts nicht vereinbar gewesen wären. Um zu vermeiden, dass Betriebsinhaber nach dem EU-Beitritt ihres Landes möglicherweise eine geringere Stützung erhalten als zuvor, dürfen die betreffenden Mitgliedstaaten zusätzlich zu den einheitlichen Flächenzahlungen ergänzende Direktzahlungen gewähren, die sie aus dem nationalen Haushalt finanzieren, um die schrittweise Einführung der EU-Direktzahlungen abzufedern⁹. Diese ergänzenden Direktzahlungen müssen von der Kommission genehmigt werden, und der Gesamtbetrag der Direktbeihilfe, die den Betriebsinhabern gewährt werden kann, darf nicht die Höhe der Direktzahlungen überschreiten, auf die sie in der EU-15 Anspruch hätten. Die ergänzenden nationalen Direktzahlungen laufen im Zuge des jährlichen Anstiegs der Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung schrittweise aus.

⁹ Artikel 132 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

PRÜFUNGSUMFANG, PRÜFUNGSZIELE UND PRÜFUNGSANSATZ

- 14.** Der Hof hat die Durchführung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung seit dem Haushaltsjahr 2005 im Zusammenhang mit seiner jährlichen Zuverlässigkeitserklärung (DAS) geprüft. Diese Prüfungen beschränkten sich jedoch auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen und das Funktionieren der Überwachungs- und Kontrollsysteme. Der Hof veröffentlichte die Ergebnisse dieser Prüfungen in seinen jeweiligen Jahresberichten.
- 15.** Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist die zweitgrößte aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanzierte Regelung und die wichtigste Quelle für die Einkommensstützung zugunsten der Betriebsinhaber in den neuen Mitgliedstaaten. Die jährlichen Ausgaben stiegen im Laufe der Zeit von 1,4 Milliarden Euro im Haushaltsjahr 2005 auf rund 5 Milliarden Euro im Haushaltsjahr 2011 an. Bis zum Haushaltsjahr 2014 soll sich die Beihilfe auf bis zu rund 7,5 Milliarden Euro belaufen.
- 16.** Die Prüfung fand 2011 statt und umfasste Besuche bei der Europäischen Kommission und in fünf Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung entweder im Jahr 2004 (Ungarn, Polen und Slowakei) oder im Jahr 2007 (Bulgarien und Rumänien) eingeführt hatten, sowie die Analyse von Unterlagen und die Durchsicht von Studien und Bewertungen. Im Jahr 2011 zahlten die besuchten Mitgliedstaaten im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Beihilfen in Höhe von rund 4 Milliarden Euro aus, was rund 80 % der in diesem Haushaltsjahr getätigten Gesamtausgaben für diese Regelung entspricht¹⁰.
- 17.** Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf folgenden Themen:
- Umsetzung der wichtigsten Bestandteile der Regelung einschließlich der Definition der Begriffe „Begünstigte“ und „beihilfefähige Flächen“;
 - Beitrag der Regelung zum Ziel der Einkommensstützung zugunsten der Betriebsinhaber in den neuen Mitgliedstaaten;
 - Vorbereitung des Übergangs zu einem allen EU-Mitgliedstaaten gemeinsamen neuen Direktzahlungssystem.

¹⁰ Siehe *Anhang II*.

BEMERKUNGEN

ZAHLUNGEN AN BEGÜNSTIGTE, DIE NUR EINE MARGINALE LANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEIT AUSÜBEN

18. Wie vorstehend dargelegt, sollen die einheitlichen Flächenzahlungen als Einkommensstützung zugunsten der Betriebsinhaber dienen¹¹. Die Regelung ist so ausgestaltet, dass sie mit den übergeordneten Zielen der GAP in Einklang steht. Zu diesen Zielen gehört es, die „Produktivität der Landwirtschaft zu steigern“ und „auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“¹².

DEFINITION DER BEGRIFFE „BETRIEBSINHABER“ UND „LANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEIT“

19. Gemäß der in der Verordnung niedergelegten Definition¹³ handelt es sich bei einem Betriebsinhaber um eine Person oder eine Vereinigung von Personen, die eine „landwirtschaftliche Tätigkeit“ ausübt. Eine „landwirtschaftliche Tätigkeit“ ist „die Erzeugung, die Zucht oder der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, oder die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“.
20. Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass die Definition von „Betriebsinhabern“ als Personen oder Vereinigungen, denen beihilfefähige Flächen zur Verfügung stehen und die eine „landwirtschaftliche Tätigkeit“ ausüben, nicht genau genug war¹⁴. Der Hof stellte fest, dass Ungarn und Rumänien diese Begriffe in ihren jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften weiter ausgeführt hatten. Ungarn beschloss, dass Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung nur an die Flächennutzer ausgezahlt werden sollten. In Rumänien schließen die nationalen Regeln Personen, die lediglich Konzessionen für die Landnutzung gewähren oder Flächen verpachten, ausdrücklich von einheitlichen Flächenzahlungen aus. In der Praxis wird dies jedoch nur selten kontrolliert, und der Hof stellte in beiden Mitgliedstaaten fest, dass im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Beihilfen an Landeigentümer ausgezahlt worden waren, die auf den fraglichen Flächen keine eigene landwirtschaftliche Tätigkeit ausübten, während die Landwirte, die die Flächen tatsächlich nutzten, keinen Zugang zu Beihilfen im Rahmen dieser Regelung hatten.

¹¹ Artikel 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

¹² In Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist Folgendes festgelegt:

„(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,
a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
c) die Märkte zu stabilisieren;
d) die Versorgung sicherzustellen;
e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

(2) Bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden ist Folgendes zu berücksichtigen:
a) die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt;
b) die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen;
c) die Tatsache, dass die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.“

¹³ Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

¹⁴ Sonderbericht Nr. 5/2011.

- 21.** Wie bei der Betriebsprämienregelung ermittelte der Hof auch bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Begünstigte, die nur marginal mit Landwirtschaft zu tun hatten. Dazu gehören Immobiliengesellschaften, Flughäfen (Polen und Rumänien), Forstwirtschaftsunternehmen, Jagdverbände sowie Angel- oder Skivereine (Ungarn, Polen und Slowakei). Der Kommission und den besuchten Mitgliedstaaten sind weder die genaue Zahl solcher Fälle noch deren finanzielle Auswirkungen im Einzelnen bekannt. Zur Veranschaulichung lässt sich ein Fall in Polen anführen, wo der Hof feststellte, dass 1 345 Jagdverbände rechtmäßig für das Antragsjahr 2010 für 19 000 Hektar landwirtschaftlicher Flächen einheitliche Flächenzahlungen in Höhe 2,54 Millionen Euro erhalten hatten. Ebenso erhielten 337 Jagdverbände in Ungarn für 7 000 Hektar landwirtschaftlicher Flächen einheitliche Flächenzahlungen von mehr als 1 Million Euro.
- 22.** Außerdem stellte der Hof in den besuchten Mitgliedstaaten fest, dass es sich bei einer spezifischen Gruppe von Empfängern einheitlicher Flächenzahlungen um öffentliche Einrichtungen handelte, die im Staatsbesitz befindliche Flächen nach Maßgabe der jeweils geltenden Rechtsvorschriften verwalten. Diese Einrichtungen üben keine oder nur marginale landwirtschaftliche Tätigkeiten aus. In solchen Fällen dienen die einheitlichen Flächenzahlungen nicht etwa der Einkommensstützung zugunsten von Betriebsinhabern, sondern in erster Linie der Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe, für die solche Einrichtungen zuständig sind.
- 23.** Aufgrund des GAP-Gesundheitschecks von 2008 konnten die Mitgliedstaaten Kriterien festlegen, um Begünstigte wie die vorstehend genannten von Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auszuschließen. Bislang hat jedoch keiner der während der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, sodass die beschriebene Situation nach wie vor besteht.

FÜR NICHTLANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEITEN GENUTZTE FLÄCHEN

- 24.** Gemäß den für die Betriebsprämienregelung geltenden Vorschriften ist es nicht erlaubt, Zahlungen für Flächen zu leisten, die nicht hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werden¹⁵. Derartige Vorschriften gibt es für die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung nicht. In Ungarn leisteten die Behörden im Rahmen dieser Regelung Zahlungen für dem Staat gehörendes Dauergrünland, das für militärische Übungen bestimmt war. Die nationalen Behörden konnten jedoch keine klare Auskunft erteilen, ob diese Flächen ausschließlich für Übungszwecke genutzt wurden oder wenigstens teilweise auch landwirtschaftlichen Zwecken dienten (Beweidung durch Schafe). Nach Schätzung des Hofes wurden im Jahr 2010 für 25 000 Hektar militärischer Flächen 4,25 Millionen Euro ausgezahlt¹⁶.

¹⁵ Artikel 34 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

¹⁶ Die genaue Größe solcher militärischer Flächen, für die einheitliche Flächenzahlungen geleistet wurden, war der nationalen Zahlstelle nicht bekannt.

KASTEN 1

STAATLICHE EINRICHTUNGEN ERHALTEN EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNGEN, OBWOHL SIE NUR ÖFFENTLICHE AUFGABEN ERFÜLLEN, DIE IHNEN GEMÄSS DEN NATIONALEN RECHTSVORSCHRIFTEN OBLIEGEN

In **Polen, Rumänien, der Slowakei** und **Ungarn** befinden sich große landwirtschaftliche Flächen in Staatsbesitz. In Polen beispielsweise verwaltet die Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften rund 2 Millionen Hektar Fläche, die dem Ministerium für Staatsvermögen gehören, und ist damit der größte Einzelverwalter landwirtschaftlicher Flächen. Die Verwaltungsbehörden bewirtschaften die Flächen nicht selbst, sondern verpachten sie an Betriebsinhaber, die gewöhnlich berechtigt sind, für die von ihnen bewirtschafteten Parzellen Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zu beantragen. Die genannten Mitgliedstaaten verfolgten gegenüber solchen Einrichtungen keine einheitliche Politik: Während diese in der Slowakei und in Rumänien keine einheitlichen Flächenzahlungen beziehen, erhalten die Kreisämter der Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften in Polen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung jährliche Beihilfen in Höhe von rund 1 Million Euro, und zwar für Flächen, für die kein Pächter gefunden wurde. Die Kreisämter hatten Dienstleister mit der Pflege der Flächen beauftragt, um deren landwirtschaftlichen Wert zu erhalten, wobei die Kosten je Hektar wesentlich niedriger waren als die jährlichen Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung. Die Pflege der Flächen ist jedoch eine Aufgabe, die den Behörden in jedem Fall obliegt, da sie nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften verpflichtet sind, den Wert des öffentlichen Eigentums zu erhalten.

In **Ungarn** ist der Staat der größte Einzelbegünstigte der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung¹⁷. Beihilfen im Rahmen dieser Regelung werden beispielsweise für Nationalparks gezahlt, die aus dem zentralen Staatshaushalt finanziert werden und deren Hauptzweck in der Erhaltung von Naturschutzgebieten besteht. Andere Beispiele für institutionelle Landnutzer, deren Hauptziel nicht die Landwirtschaft ist, sind Wasserwirtschaftsunternehmen und Gemeinden. Die nationalen Behörden haben keinen Überblick über den Umfang der Zahlungen an solche Einrichtungen. Nach Schätzung des Hofes könnten jedoch 300 000 Hektar betroffen sein, für die die nationalen Behörden im Jahr 2010 rund 50 Millionen Euro Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auszahlten.

In **Rumänien**, wo sich rund 1,6 Millionen Hektar landwirtschaftliche Flächen in Gemeindebesitz befinden, davon rund 1,5 Millionen Hektar Grünland, stellte der Hof fest, dass im Jahr 2010 mehr als 1 000 Gemeinden und lokale Behörden für 340 000 Hektar öffentlicher Flächen 23,5 Millionen Euro an Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung erhalten hatten. Diese Flächen werden überwiegend von den lokalen Landwirten gemeinsam genutzt, beispielsweise als Weideflächen für ihre Rinder oder um das Gras zur Versorgung ihrer Tiere zu mähen. Die öffentlichen Eigentümer üben in der Regel keine eigenen landwirtschaftlichen Tätigkeiten aus. Die rumänischen Behörden haben unlängst Maßnahmen ergriffen, um die Zahlungen besser auf die Landwirte auszurichten. Diese Maßnahmen sind jedoch nur teilweise wirksam, und viele Landwirte, die die Flächen nutzen, sind weiterhin von Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ausgeschlossen.

Ähnliche Fälle fand der Hof in **Bulgarien** vor, wo die Gemeinden juristische Personen geschaffen hatten, die für von den örtlichen Landwirten als Weideflächen genutzte öffentliche Flächen Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung erhielten. In solchen Fällen beschränkten sich die Tätigkeiten dieser Einrichtungen auf die Bereitstellung von Wasser für die Rinder oder die gelegentliche Beschäftigung von Arbeitskräften zur Entbuschung der Flächen.

Wegen des geplanten Anstiegs der je Hektar gewährten Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung werden diese Einrichtungen bis 2013 oder im Fall von Bulgarien und Rumänien bis 2016 noch höhere jährliche Zahlungen erhalten. In allen vorstehend genannten Fällen dienen die Beihilfen nicht der Stützung des Einkommens eines Betriebsinhabers, sondern bilden einen Beitrag zur Finanzierung einer öffentlichen Verwaltungsstelle.

¹⁷ Für das Antragsjahr 2010 erhielten staatliche Stellen für Flächen von nahezu 82 000 Hektar Direktzahlungen in Höhe von rund 13,8 Millionen Euro. Von diesen Flächen waren 27 000 Hektar von den zehn Nationalparks gemeldet worden; die entsprechenden Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, die in die Staatskasse flossen, beliefen sich auf 4,3 Millionen Euro.

DIE FÜR BEIHILFEN IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG INSGESAMT IN BETRACHT KOMMENDEN FLÄCHEN WURDEN NICHT ZUVERLÄSSIG IDENTIFIZIERT, UND DIE BESUCHTEN MITGLIEDSTAATEN DEFINIERTEN DIE BEIHILFEFÄHIGKEIT VON PARZELLEN UNTERSCHIEDLICH

DIE MEISTEN BETROFFENEN MITGLIEDSTAATEN KÖNNEN DIE FÜR EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNGEN IN BETRACHT KOMMENDE LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHE NICHT GENAU BESTIMMEN

- 25.** Während die für Direktzahlungen geltenden nationalen Haushaltsobergrenzen vom Rat festgelegt wurden, wurde es der Kommission und den betroffenen Mitgliedstaaten überlassen, die tatsächlich für Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in Betracht kommenden Flächen genau zu bestimmen¹⁸.
- 26.** Wie bereits erwähnt, war in der Beitrittsakte und den späteren Ratsverordnungen festgelegt, dass es sich bei der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche um den Teil der „landwirtschaftlich genutzten Fläche“ handelt, der sich am 30. Juni 2003 – gleichgültig, ob zu diesem Zeitpunkt tatsächlich genutzt oder nicht – in „gutem landwirtschaftlichen Zustand“ (GLZ) befand.
- 27.** Im Fall von Bulgarien und Rumänien gilt dieses Referenzdatum jedoch nicht, sodass es sich bei der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche um den Teil der landwirtschaftlich genutzten Fläche handelt, der sich im jeweiligen Antragsjahr in gutem landwirtschaftlichen Zustand befindet.
- 28.** Durch das Kriterium der landwirtschaftlich genutzten Fläche werden nichtlandwirtschaftliche Flächen wie Waldflächen oder Ziergärten von Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ausgeschlossen. Es werden aber auch Flächen ausgeschlossen, die aus wirtschaftlichen, sozialen oder anderen Gründen nicht mehr bewirtschaftet werden (auch wenn solche Flächen durch Einsatz von normalerweise in einem landwirtschaftlichen Betrieb vorhandenen Mitteln wieder genutzt werden könnten). Der Hof verweist darauf, dass die bislang erstellten Regeln nicht kohärent sind, denn in den die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwendenden Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 beitraten, können Betriebsinhaber, die Parzellen wieder bewirtschaften wollen, nicht in den Genuss einheitlicher Flächenzahlungen für diese Parzellen kommen, während Betriebsinhaber in Bulgarien und Rumänien im Falle der Nutzung zuvor aufgegebenen Flächen solche Beihilfen erhalten.

¹⁸ Die landwirtschaftlichen Flächen, für die Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung beantragt werden können, sind in Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 1121/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nach den Titeln IV und V der Verordnung (ABl. L 316 vom 2.12.2009, S. 27) festgelegt. Für die Antragsjahre vor 2010 waren die Flächen in Anhang XXI der Verordnung (EG) Nr. 1973/2004 der Kommission vom 29. Oktober 2004 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates hinsichtlich der Stützungsregelungen nach Titel IV und IVa der Verordnung und der Verwendung von Stilllegungsflächen für die Erzeugung von Rohstoffen (ABl. L 345 vom 20.11.2004, S. 1) festgelegt.

- 29.** In den EU-Rechtsvorschriften wird der Begriff „guter landwirtschaftlicher Zustand“ (GLZ) nicht näher bestimmt. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte nur Bulgarien ausdrückliche Standards zur Definition des GLZ erlassen.
- 30.** Die Beitrittsakten enthielten zwar Bestimmungen, die die nationalen Behörden verpflichteten, die beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche physisch zu identifizieren, doch war die zuverlässige Identifizierung dieser Fläche für die meisten besuchten Mitgliedstaaten mit Schwierigkeiten verbunden. Da der GLZ nicht definiert war und die Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssysteme) entweder nicht verfügbar oder noch nicht ausreichend entwickelt waren, wendeten die Mitgliedstaaten zur Ermittlung ihrer jeweiligen landwirtschaftlichen Fläche unterschiedliche Methoden an.
- 31.** In **Polen** wurde die von der Kommission akzeptierte beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche auf der Grundlage der bei der Betriebserhebung von 2002 ermittelten globalen Angaben über die Flächennutzung bestimmt und durch Informationen über „brachliegende Flächen“ ergänzt, von denen erwartet wurde, dass sie landwirtschaftlich genutzt würden, sobald die Betriebsinhaber erführen, dass sie dafür Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung erhalten könnten. Die im Flächenidentifizierungssystem enthaltenen Flächen wurden dagegen auf der Grundlage von Grundbuchdaten ermittelt, die sich auf wesentlich größere Flächen bezogen, für die aber keine Angaben über den Zustand im Jahr 2003 verfügbar waren¹⁹.
- 32.** In **Ungarn** wurde die von der Kommission akzeptierte beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche auf der Grundlage von Angaben über die Flächennutzung vor dem Beitritt sowie der Betriebserhebung von 2002 bestimmt, wobei eine geschätzte Fläche, die als für die Landwirtschaft ungeeignet betrachtet wurde, ausgeschlossen wurde. Das Flächenidentifizierungssystem basiert dagegen gänzlich auf der Auswertung von Luftaufnahmen.
- 33.** Anhand der vorstehenden Beispiele wird auch deutlich, dass das Flächenidentifizierungssystem, in dem die für einheitliche Flächenzahlungen in Betracht kommenden Flächen erfasst sind und das von den neuen Mitgliedstaaten zur Verwaltung der Beihilfeanträge verwendet wird²⁰, landwirtschaftliche Flächen umfasst, die manchmal erheblich größer sind als die zum Zeitpunkt des Beitritts von der Kommission ermittelten und akzeptierten Flächen. Wie der **Tabelle** zu entnehmen ist, war dies im Jahr 2010 immer noch der Fall.

¹⁹ Siehe **Tabelle**.

²⁰ Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. L 316 vom 2.12.2009, S. 65).

- 34.** Die Kommission hat die Mitgliedstaaten nicht aufgefordert, solche Abweichungen zu analysieren. Daher kann der Hof nicht bestätigen, ob die Flächen, die als im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung beihilfefähig erfasst wurden, tatsächlich entsprechend den Bestimmungen der Beitrittsakten und den späteren EU-Rechtsvorschriften²¹ ermittelt wurden.
- 35.** Diese Unklarheit bezüglich der im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung beihilfefähigen Fläche hat zweierlei Folgen:
- Da den einzelnen Mitgliedstaaten für den Finanzzeitraum feste Finanzrahmen zugeteilt wurden, wurde der durchschnittliche Betrag je Hektar proportional gekürzt, wenn die von den Betriebsinhabern gemeldeten Gesamtflächen die von der Kommission genehmigte landwirtschaftliche Fläche überstiegen.
 - Der durchschnittliche Betrag der einheitlichen Flächenzahlung je Hektar wurde erhöht, wenn die von der Kommission genehmigte landwirtschaftliche Fläche kleiner war als die im Flächenidentifizierungssystem erfasste tatsächliche landwirtschaftliche Fläche.

²¹ Artikel 124 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

TABELLE

VERGLEICH ZWISCHEN DER LANDWIRTSCHAFTLICH GENUTZTEN FLÄCHE, DER VON DER KOMMISSION GENEHMIGTEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN FLÄCHE UND DEN FÜR EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNGEN IN BETRACHT KOMMENDEN FLÄCHEN FÜR DAS ANTRAGSJAHR 2010

(in Hektar)

	Bulgarien	Ungarn	Polen	Rumänien	Slowakei
Nach Angaben der statistischen Ämter im Jahr 2010 landwirtschaftlich genutzte Fläche	3 620 000	5 343 000	15 534 000	13 298 000	1 921 000
Von der Kommission genehmigte landwirtschaftliche Fläche (Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 1121/2009)	3 492 000	4 829 000	14 137 000	8 716 000	1 865 000
Insgesamt im Flächenidentifizierungssystem erfasste, im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung beihilfefähige Fläche	3 707 125	5 681 781	18 245 374	13 015 446	2 083 248

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Daten der nationalen statistischen Ämter und der Zahlstellen (2011).

ÄNDERUNGEN DER BEIHILFEFÄHIGEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN FLÄCHEN BASIERTEN NICHT IMMER AUF ÜBERPRÜFBAREN KRITERIEN

- 36.** Die Kommission kann Änderungen der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche eines Mitgliedstaats genehmigen, wenn sich herausstellt, dass die ursprünglich ermittelte Fläche nicht korrekt ist. Solche Anpassungen können unter der Voraussetzung vorgenommen werden, dass der betreffende Mitgliedstaat objektive und nichtdiskriminierende Kriterien festgelegt hat²².
- 37.** Seit 2004 hat die Kommission Anträge auf Änderung der landwirtschaftlichen Flächen Bulgariens, Litauens, Ungarns, Polens und der Slowakei genehmigt. Im Fall von Bulgarien, Polen und der Slowakei führte die Änderung zu einer Verringerung der landwirtschaftlichen Fläche und damit zu einer höheren Hektarbeihilfe im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung. Dadurch konnten diese Mitgliedstaaten ihre jeweiligen jährlichen Finanzrahmen vollständig ausschöpfen. Ungarn beantragte eine Erhöhung seiner landwirtschaftlichen Fläche, weil bei seinen Behörden für wesentlich größere Flächen als erwartet Beihilfeanträge eingingen. Dies führte dazu, dass alle Betriebsinhaber geringere einheitliche Flächenzahlungen erhielten, um zu vermeiden, dass der jährliche Finanzrahmen überschritten wurde.
- 38.** Der Hof stellte fest, dass die Änderung der landwirtschaftlichen Fläche in Bulgarien zum Teil auf der Identifizierung nicht beihilfefähiger Flächen beruhte, während die Änderungen in Ungarn, Polen und der Slowakei abgesehen davon, dass die Behörden Beihilfeanträge für weniger oder mehr landwirtschaftliche Flächen als erwartet erhalten hatten, nicht auf überprüfbaren Kriterien basierten. Bereits im Jahr 2005 hatte die Kommission die slowakischen Behörden informiert, dass die Zahl der in einem Jahr eingehenden Beihilfeanträge und ein etwaiger erwarteter Anstieg dieser Zahl kein ausreichend objektives Kriterium für die Änderung der landwirtschaftlichen Fläche im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung darstellt. Allerdings akzeptierte die Kommission am Ende die von Ungarn, Polen und der Slowakei eingereichten Anträge auf Änderung ohne weitere Analyse²³.

²² Artikel 124 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

²³ Verordnung (EG) Nr. 993/2007 der Kommission (ABl. L 222 vom 28.8.2007, S. 10) und Verordnung (EG) Nr. 316/2009 der Kommission (ABl. L 100 vom 18.4.2009, S. 3), beide zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1973/2004, sowie Verordnung (EU) Nr. 387/2010 der Kommission (ABl. L 114 vom 7.5.2010, S. 1) zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1121/2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

**IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG
WERDEN ZAHLUNGEN FÜR NICHT GENUTZTE ODER AUFGEGBENE
LANDWIRTSCHAFTLICHE FLÄCHEN GELEISTET**

- 39.** Ein besonderes Merkmal vieler Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, ist das Vorhandensein nicht genutzter oder aufgegebener landwirtschaftlicher Flächen. Dies ist in erster Linie auf die nach 1990 eingetretenen sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen zurückzuführen. Für solche Flächen sollten keine Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gewährt werden.
- 40.** Wie vorstehend angeführt, bereitete es den Mitgliedstaaten Schwierigkeiten, zuverlässig zu ermitteln, welcher Teil der landwirtschaftlich genutzten Fläche sich zum 30. Juni 2003 in gutem landwirtschaftlichen Zustand befand. Bei den vom Hof im Zusammenhang mit seinen jährlichen Zuverlässigkeitserklärungen durchgeführten Prüfungen war festgestellt worden, dass das Flächenidentifizierungssystem oft von unzureichender Qualität war und nicht regelmäßig aktualisiert worden war.
- 41.** Der Hof stellte fest, dass Kommission und Mitgliedstaaten um Verbesserung des Flächenidentifizierungssystems bemüht waren. In Ungarn beispielsweise stuften die Behörden im Zeitraum 2008-2010 rund 891 000 Hektar Land als nicht für einheitliche Flächenzahlungen in Betracht kommend ein, da sie ermittelt hatten, dass die entsprechenden Parzellen aufgegeben worden waren oder sich nicht mehr für eine landwirtschaftliche Tätigkeit eigneten. Für Bulgarien und Rumänien erstellte die Kommission spezifische Aktionspläne, die für den geprüften Zeitraum (Antragsjahr 2010) noch nicht vollständig umgesetzt worden waren, jedoch bereits zu einer erheblichen Verringerung der ursprünglichen beihilfefähigen Fläche geführt hatten. In der Slowakei hatten die Behörden rund 100 000 Hektar Dauergrünland ermittelt (rund ein Fünftel der Gesamtfläche an Dauergrünland), bei denen ihnen die vollständige landwirtschaftliche Nutzung zweifelhaft erschien, und zogen in Erwägung, die je Hektar geleisteten einheitlichen Flächenzahlungen zu kürzen, um den nicht genutzten Teilen der Parzellen Rechnung zu tragen.
- 42.** Trotz dieser Bemühungen umfasst das Flächenidentifizierungssystem einiger Mitgliedstaaten noch immer aufgegebene oder nicht genutzte Flächen.

KASTEN 2

EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNGEN FÜR NICHT GENUTZTE FLÄCHEN

In **Rumänien**, wo bei den im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gemeldeten landwirtschaftlichen Flächen seit 2007 ein Anstieg zu verzeichnen war, wurden Parzellen als beihilfefähig betrachtet, obwohl auf diesen Flächen keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wurde (**Foto 1**). Die Behörden haben noch keine klaren und unzweideutigen Bedingungen festgelegt, unter denen aufgegebene Flächen, die die Landwirte wieder zu nutzen beabsichtigen, für Beihilfen in Betracht kommen.



© Europäischer Rechnungshof.

Foto 1 – Nicht mehr bewirtschaftete aufgegebene Fläche in Rumänien

In **Bulgarien** schreiben die Behörden als Mindestbedingung für die Beihilfefähigkeit vor, dass Dauergrünland beweidet oder mindestens einmal im Jahr gemäht wird. In der Praxis werden jedoch auch Parzellen, auf denen nur eine sehr geringe oder gar keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird (z. B. Parzellen, die lediglich von Nutz- oder Wildtieren überquert werden), vollständig akzeptiert. Der Hof ermittelte auch Fälle, in denen einheitliche Flächenzahlungen für Parzellen geleistet wurden, bei denen es keinerlei Anzeichen dafür gab, dass auf ihnen jemals eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt worden war (**Foto 2**).



© Europäischer Rechnungshof.

Foto 2 – Nicht genutzte Parzelle in Bulgarien

In **Polen** gehört es zu den GLÖZ-Anforderungen, dass auf Ackerflächen regelmäßige Tätigkeiten stattfinden müssen. In dem auf **Foto 3** abgebildeten Fall stellte der Hof jedoch fest, dass im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Beihilfen für nicht genutzte Ackerflächen gewährt wurden. Bei den besuchten Begünstigten fand der Hof häufig eine ähnliche Lage vor. Die Empfänger einheitlicher Flächenzahlungen erhielten in den meisten Fällen den vollen Beihilfebetrag oder mussten nur sehr geringe Abzüge hinnehmen, selbst wenn die Behörden feststellten, dass die Flächen mehrere Jahre lang nicht genutzt worden waren.



© Europäischer Rechnungshof.

Foto 3 – Ehemalige Ackerflächen in Polen, die mehrere Jahre lang nicht genutzt wurden

In **Ungarn** brauchen die Landwirte abgesehen von der Verpflichtung, unerwünschtes Unkraut zu bekämpfen, keine landwirtschaftlichen Tätigkeiten auszuüben, damit ihre Parzellen beihilfefähig sind. Der Hof stieß auf Fälle, in denen Landwirte große naturnahe Grünlandflächen pachteten und Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung erhielten, ohne irgendeine Art der Landwirtschaft auf diesen Flächen zu betreiben. Zudem wird der ökologische Wert dieser Art von Flächen durch das Fehlen jeglicher landwirtschaftlicher Tätigkeit beeinträchtigt (**Foto 4**).



© Europäischer Rechnungshof.

Foto 4 – Nicht genutztes naturnahes Grünland in Ungarn

- 43.** Die Bewertung, ob eine Parzelle im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung beihilfefähig ist oder nicht, hängt davon ab, ob die Mitgliedstaaten die Beihilfenvoraussetzungen und die Mindeststandards der landwirtschaftlichen Tätigkeit näher definiert haben und wie klar diese Definition ist, wie zuverlässig die nationalen Behörden ermitteln können, in welchem Zustand sich diese Parzelle am 30. Juni 2003 befand, und wie genau sie die Lage kontrollieren. In Abhängigkeit von diesen Faktoren beobachtete der Hof sehr verschiedenartige Sachverhalte, die zu einer Ungleichbehandlung der Betriebsinhaber in den besuchten Mitgliedstaaten führten.

DIE ZAHLUNGEN IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG TRAGEN ERHEBLICH ZUM EINKOMMEN DER BETRIEBSINHABER BEI, DOCH KOMMT DIESE STÜTZUNG IN ERSTER LINIE GRÖßEREN LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBEN ZUGUTE

INSGESAMT STÜTZEN DIE EINHEITLICHEN FLÄCHENZAHLUNGEN DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN IN DEN NEUEN MITGLIEDSTAATEN, ...

- 44.** Ziel der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist eine Einkommensstützung zugunsten der Betriebsinhaber. Dieses Ziel wurde jedoch nicht näher definiert, indem etwa das gewünschte Beihilfeniveau oder die Verteilung der Beihilfen festgelegt wurden.
- 45.** Im Zeitraum 2004-2010 (Haushaltsjahre 2005-2011) erhielten die Betriebsinhaber in den neuen Mitgliedstaaten im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung Beihilfen in Höhe von rund 21,5 Milliarden Euro²⁴. Im Jahr 2010 gab es etwa 3 Millionen Begünstigte, und die im Rahmen der Regelung geleistete Zahlung belief sich je landwirtschaftlichen Betrieb auf durchschnittlich 1 668 Euro²⁵. Alle Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwendeten, schöpften den größten Teil ihres jeweiligen nationalen Finanzrahmens aus. Insgesamt trug die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung somit zu einer Erhöhung des Einkommens der Landwirte bei²⁶.
- 46.** Bei ihrer jüngsten Analyse der landwirtschaftlichen Einkommen gelangte die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass das Einkommen der Landwirte in der EU-12 (d. h. in den Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, sowie in Malta und Slowenien) trotz eines starken Rückgangs im Jahr 2009, der auf die aktuelle Wirtschaftskrise zurückzuführen ist, immer noch weit über dem vor dem Beitritt erreichten Niveau liegt. Insgesamt stieg das Einkommen je Jahresarbeitseinheit im Zeitraum 2004-2009 um 34 % an²⁷. Dieser Anstieg beruht auf dem höheren Preisniveau des Binnenmarkts und stärkerer öffentlicher Unterstützung des Agrarsektors.

²⁴ Zu den je Haushaltsjahr und Mitgliedstaat gezahlten Beträgen siehe **Anhang II**.

²⁵ Siehe **Anhang III**.

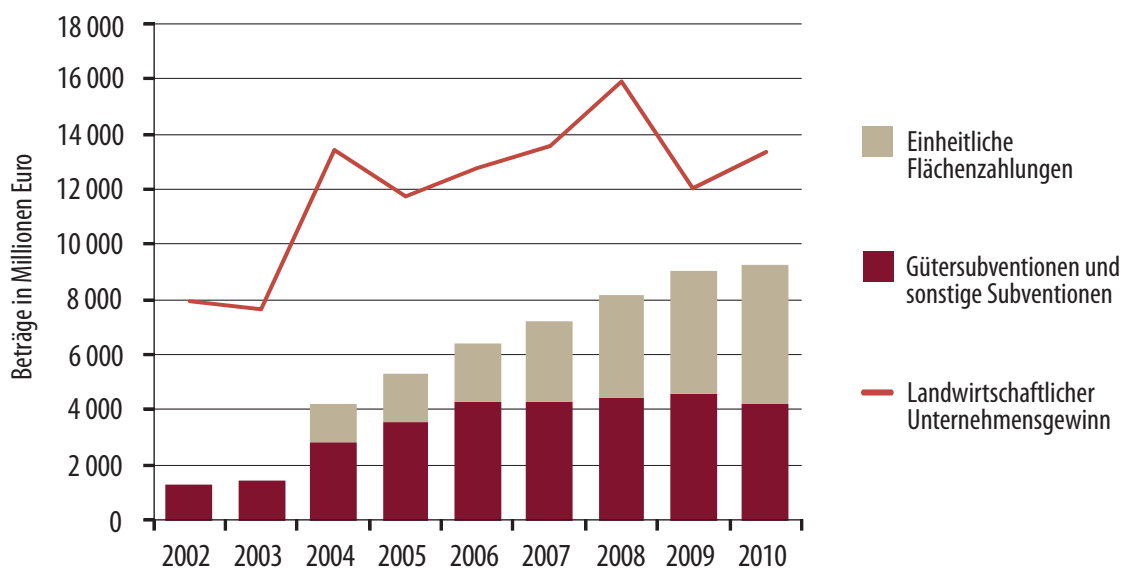
²⁶ Zur Messung des Gesamtniveaus der direkten Einkommensstützung zugunsten des Agrarsektors müssen die ergänzenden nationalen Direktzahlungen hinzugerechnet werden. Nach Angaben der Kommission beliefen sich diese im selben Zeitraum auf 13,4 Milliarden Euro.

²⁷ Kommissionsdokument *Developments in the income situation of the EU agricultural sector* (Entwicklung der Einkommenssituation im Agrarsektor der EU), Brüssel 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0301_income.pdf. Das Einkommen wird je Jahresarbeitseinheit (JAE) gemessen, die vereinfacht ausgedrückt einer Vollzeitbeschäftigtenkraft in einem landwirtschaftlichen Betrieb entspricht.

47. Wie **Abbildung 1** zeigt, können die Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung als der wichtigste Bestandteil des Nettoeinkommens der Betriebsinhaber in den betreffenden Mitgliedstaaten betrachtet werden.
48. Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen verläuft jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Während in Polen eine insgesamt positive Entwicklung zu verzeichnen ist, ging die Nettowertschöpfung in der Landwirtschaft in Ungarn und der Slowakei trotz Einführung der einheitlichen Flächenzahlungen beträchtlich zurück.

ABBILDUNG 1

ENTWICKLUNG DER EINHEITLICHEN FLÄCHENZAHLUNGEN, DER SONSTIGEN SUBVENTIONEN UND DES LANDWIRTSCHAFTLICHEN UNTERNEHMENSGEWINNS IN ALLEN MITGLIEDSTAATEN, DIE DIE REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG ANWENDEN (WERTE IN JEWEILIGEN PREISEN)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung (Eurostat).

... IHRE AUSWIRKUNGEN SIND JEDOCH JE NACH BETRIEBSGRÖSSE, BETRIEBSART UND MITGLIEDSTAAT UNTERSCHIEDLICH

- 49.** Der Hof stellt fest, dass sich die Zahlungen in allen besuchten Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, wegen der Flächenbezogenheit der Regelung²⁸ und der dualen Struktur des Agrarsektors in besonders hohem Maße auf größere landwirtschaftliche Betriebe konzentrieren, während kleinere Betriebe manchmal nur sehr geringe Beihilfen erhalten²⁹. Eine beträchtliche Zahl von Betriebsinhabern erhält überhaupt keine einheitlichen Flächenzahlungen, da die beihilfefähige Fläche ihrer Betriebe zu klein ist. Besonders ausgeprägt ist die Konzentration auf Großbetriebe in Bulgarien, wo im Jahr 2010 mehr als die Hälfte des nationalen Finanzrahmens für einheitliche Flächenzahlungen auf 2% der landwirtschaftlichen Betriebe entfiel.
- 50.** Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung birgt einen grundsätzlichen Widerspruch, denn sie ist einerseits darauf ausgerichtet, individuelle Einkommen zu stützen, während andererseits bei der Verteilung der einheitlichen Flächenzahlungen die besonderen Verhältnisse des Empfängers nicht berücksichtigt werden.
- 51.** Insgesamt erhielten 98% der Empfänger einheitlicher Flächenzahlungen im Jahr 2010 weniger als 10 000 Euro bzw. 49% des Gesamtwerts der Zahlungen. Dagegen erhielten 0,2% der Begünstigten mehr als 100 000 Euro bzw. 24% des Gesamtwerts der Zahlungen.
- 52.** Anders als bei der Betriebsprämienregelung sehen die für die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung maßgeblichen Rechtsvorschriften nicht die Möglichkeit vor, die Zahlungen innerhalb eines Mitgliedstaats zu differenzieren, um dem landwirtschaftlichen Potenzial der Regionen oder Umweltkriterien besser Rechnung zu tragen. Dies macht die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung einfach und leicht umsetzbar, erlaubt es aber nicht, die Zahlungen auf die spezifischen Bedürfnisse einzelner Regionen auszurichten.
- 53.** In Ungarn, Rumänien und der Slowakei stellte der Hof fest, dass Begünstigte im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung eine gute Rendite erzielen können, indem sie landwirtschaftliche Flächen pachten oder kaufen, ohne eine aktive landwirtschaftliche Tätigkeit darauf auszuüben, da sie nicht zu einer besonderen Tätigkeit auf den Flächen verpflichtet sind. In solchen Fällen tragen die einheitlichen Flächenzahlungen nicht zu dem im Vertrag festgesetzten Ziel der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft³⁰ bei.

²⁸ Siehe Ziffer 8.

²⁹ Zur Verteilung der Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung siehe **Anhang III**.

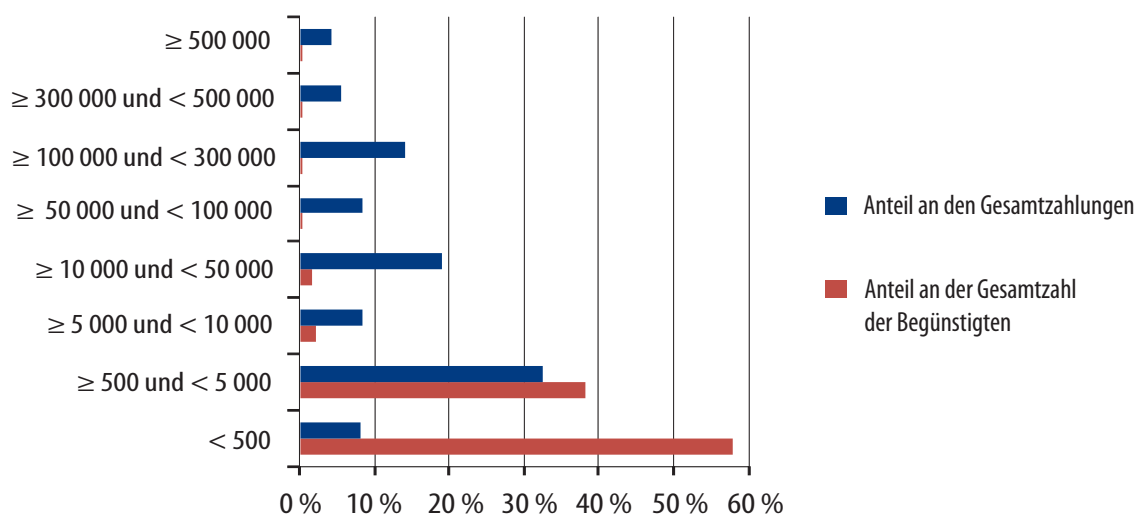
³⁰ Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

- 54.** Die Auswirkungen der einheitlichen Flächenzahlungen auf die landwirtschaftlichen Einkommen sind auch je nach Art des landwirtschaftlichen Betriebs höchst unterschiedlich. Insbesondere war mit dem EU-Beitritt in vielen neuen Mitgliedstaaten ein starker Rückgang bei der Tierproduktion zu verzeichnen, während viele Tierzüchter keinen oder nur sehr beschränkten Zugang zur Regelung für die einheitliche Flächenzahlung hatten, weil sie über keine oder fast keine landwirtschaftlichen Flächen verfügten.
- 55.** Aufgrund der Option der Gewährung ergänzender nationaler Direktzahlungen konnten die neuen Mitgliedstaaten besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Zusätzlich eröffnete der Rat den Mitgliedstaaten im Jahr 2009 im Rahmen des GAP-Gesundheitschecks die Möglichkeit, einen Teil ihres für die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung verfügbaren nationalen Finanzrahmens dafür einzusetzen, besonderen Nachteilen zu begegnen, denen sich bestimmte Betriebsinhaber beispielsweise in wirtschaftlich schwachen oder umweltgefährdeten Gebieten gegenübersehen, oder für wirtschaftlich anfällige Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu gewähren³¹. Alle besuchten neuen Mitgliedstaaten machten auf die eine oder andere Weise von dieser Möglichkeit Gebrauch. Da sie erst seit 2010 zur Verfügung steht, liegt aber bislang noch keine Bewertung vor, wie sie sich auf die Verteilung der landwirtschaftlichen Einkommen ausgewirkt hat.

³¹ Artikel 68 Absatz 1 und Artikel 131 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

ABBILDUNG 2

VERTEILUNG DER EINKOMMENSSTÜTZUNG IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG IM JAHR 2010 (IN EURO)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Zahlungsdaten der Europäischen Kommission (CATS).

BISLANG IST NOCH NICHT BEWERTET WORDEN, WIE SICH DIE EINHEITLICHEN FLÄCHENZAHlungen AUF DIE UMSTRUKTURIERUNG UND DIE ERHÖHUNG DER EFFIZIENZ DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE AUSGEWIRKT HABEN

- 56.** Die Höhe der in den neuen Mitgliedstaaten je Hektar geleisteten Zahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung wurde mit Blick darauf festgesetzt, dass die erforderliche Umstrukturierung des Agrarsektors nicht behindert und keine erheblichen Einkommensungleichheiten und sozialen Verwerfungen in den ländlichen Gemeinschaften ausgelöst werden sollten. Wie die Kommission ausführte, „würde die Einführung der Direktzahlungen auf einem niedrigen Niveau zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen beitragen, ohne den Restrukturierungsprozess zu beeinträchtigen“³².
- 57.** Die Kommission hat jedoch noch nicht analysiert, wie sich die im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gewährten Beihilfen auf die Umstrukturierung sowie auf die Produktivität und Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe in den neuen Mitgliedstaaten ausgewirkt haben.

STRUKTURELLE SCHWÄCHEN WIRKEN SICH WEITERHIN NEGATIV AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN AUS

- 58.** Verschiedene Studien sowie die eigenen Feststellungen des Hofes deuten darauf hin, dass strukturelle Faktoren wie die Zersplitterung des Grundeigentums, ein niedriges Technologieniveau in den landwirtschaftlichen Betrieben, unzureichende Lagerkapazitäten, unzureichend entwickelte Einrichtungen zur Lebensmittelverarbeitung, das Fehlen von Fachkräften oder ein schwieriger Zugang zu Finanzierungen die erwarteten Auswirkungen einheitlicher Flächenzahlungen auf die Modernisierung und Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe beeinträchtigen³³.

SONSTIGE FAKTOREN, DIE DIE WIRKSAMKEIT DER EINHEITLICHEN FLÄCHENZAHlungen VERRINGERN

- 59.** Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung kann hinsichtlich der Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen an Wirksamkeit einbüßen, wenn die Beihilfe in den Boden- oder Pachtpreisen „kapitalisiert“ wird. Dies bedeutet, dass Betriebsinhaber nur deshalb höhere Boden- oder Pachtpreise zahlen müssen, weil sie im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung unterstützt werden. Die Folge sind eine Verringerung der Wirksamkeit der Stützung und mögliche negative Auswirkungen auf die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe³⁴.

³² SEK(2002) 95 endgültig vom 30.1.2002 – Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, Ziffer 4.2.

³³ Für **Ungarn** siehe beispielsweise Udovecz, G., Popp, J., Potori, N., *Hungarian Agriculture under pressure for adjustment* (Ungarische Landwirtschaft unter Anpassungsdruck), Budapest, 2007. Im Jahr 2009 wurden die Ergebnisse der Analyse von 2007 bestätigt (*Strategic dilemmas of Hungarian Agriculture and its chances on the market* (Strategische Zwickmühlen der ungarischen Landwirtschaft und ihre Aussichten auf dem Markt), Budapest, 2009); dabei wurde auf vorhandene Strukturprobleme sowie die schwache Wettbewerbsfähigkeit des ungarischen Agrarsektors hingewiesen. Für die **Slowakei** siehe Božik, M. et al., *Economics of sustainable development in agriculture, food sector and rural areas in Slovak Republic* (Die wirtschaftlichen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittel und ländliche Räume in der Slowakischen Republik), Bratislava, 2009. In **Rumänien**, wo detaillierte Bewertungen der Lage der Landwirtschaft nicht zur Verfügung stehen, nannten die nationalen Behörden die Zersplitterung des Grundeigentums, die eine Zusammenlegung von Parzellen zu größeren Produktionseinheiten erschwert, sowie strukturelle Probleme in der Lebensmittelkette, beispielsweise unzureichend entwickelte Einrichtungen zur Lebensmittelverarbeitung oder Lebensmittelhändler, die sich immer weniger auf einheimische Erzeugnisse verlassen, als Faktoren, die es vielen Betriebsinhabern erschweren, aus ihren landwirtschaftlichen Tätigkeiten ein höheres Einkommen zu beziehen.

³⁴ Der Hof hat bereits bei einer anderen Prüfung festgestellt, dass ähnliche Effekte nach der Einführung der Betriebsprämienregelung in der EU-15 beobachtet werden konnten, und zwar insbesondere beim regionalen Modell; siehe Sonderbericht Nr. 5/2011.

60. In Bulgarien, Ungarn und der Slowakei sowie in manchen Regionen Polens und Rumäniens handelt es sich bei einem großen Teil der landwirtschaftlichen Flächen um Pachtflächen³⁵. Die Kommission hat noch nicht spezifisch bewertet, wie sich die Einführung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auf die Boden- und Pachtpreise in den neuen Mitgliedstaaten ausgewirkt hat. Verfügbare Studien deuten jedoch auf statistisch signifikante Auswirkungen der einheitlichen Flächenzahlungen auf die Pachtpreise hin³⁶, obwohl die landwirtschaftlichen Bodenmärkte noch nicht in allen neuen Mitgliedstaaten in vollem Umfang funktionieren. Die Gesamtauswirkungen der einheitlichen Flächenzahlungen auf die Boden- und Pachtpreise sind daher möglicherweise noch nicht vollständig erkennbar³⁷.

³⁵ In der Slowakei bestanden im Jahr 2009 82% der landwirtschaftlich genutzten Fläche aus Pachtflächen, wohingegen sich der Anteil der Pachtflächen in Rumänien, für das die jüngsten Zahlen für 2007 vorliegen, nur auf 17% belief.

³⁶ Das ungarische Forschungsinstitut für Agrarwirtschaft (RIAE) berechnete, dass die Landeigentümer wegen des hohen Anteils der Pachtflächen ebenfalls erheblich von der Unterstützung profitieren und 31% der Beihilfe erhalten; Kovacs, G. et al., *The efficiency of agricultural subsidies* (Die Effizienz der Agrarbeihilfen), Budapest, 2008. Dies steht mit einer anderen Studie in Einklang, die sich auf die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen und die Slowakei bezog; Ciaian, P., Kancs, D., *The capitalisation of Area Payments into Farmland Rents: Theory and Evidence from the New EU Member States* (Die Kapitalisierung der flächenbezogenen Zahlungen in der für Agrarland gezahlten Pacht: Theorie und Wirklichkeit in den neuen EU-Mitgliedstaaten), Brüssel, 2009.

³⁷ Nach wie vor bestehen nationale Beschränkungen für die Pacht oder den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen (Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei), und manchmal wurden Pachtverträge für einen sehr langen Zeitraum abgeschlossen (Slowakei), sodass die Auswirkungen des EU-Beitritts noch nicht vollständig in den Boden- und Pachtpreisen ihren Niederschlag finden.

KASTEN 3

AUSWIRKUNGEN DER EINHEITLICHEN FLÄCHENZAHLUNGEN AUF DIE PACTBEDINGUNGEN UND -PREISE

In Ungarn und Polen stellte der Hof einen besonders starken Anstieg der Pachtpreise für in Staatsbesitz befindliche Flächen mit geringem landwirtschaftlichen Wert (z. B. Grenzertragsgrünland) fest. Vor 2004 hatten Schafzüchter, von denen diese Flächen herkömmlicherweise genutzt wurden, keine oder nur sehr geringe Pacht gezahlt, doch stieg die Nachfrage nach solchen Flächen mit der Einführung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung an. Dies hatte nichts mit der Lage der Agrarmärkte zu tun, sondern hing damit zusammen, dass die Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, die proportional zu den Flächen gewährt werden, im Vergleich zum niedrigen produktiven Wert dieser Flächen auf einem gesicherten hohen Niveau liegen. Die Behörden begannen damit, öffentliche Ausschreibungen für die Vergabe von Pachtverträgen durchzuführen, die zu erheblich höheren Pachten führten, von denen alle auf dieser Art von Flächen tätige Landwirte betroffen waren.

In Ungarn und Rumänien fand der Hof Pachtverträge vor, bei denen die Pacht direkt als Anteil der einheitlichen Flächenzahlung und/oder ergänzender nationaler Direktzahlungen festgelegt war und infolgedessen proportional zur Entwicklung dieser Zahlungen anstieg. In den Pachtverträgen kann z. B. die Zahlung eines Festpreises je Hektar zuzüglich von 100% der im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gewährten Beihilfe vereinbart sein.

Der Hof stellte außerdem fest, dass Landwirten in Ungarn bei der Unterzeichnung oder Verlängerung von Pachtverträgen die Bedingung auferlegt wurde, dass sie die Zahlungsansprüche, die ihnen im Falle der künftigen Einführung einer neuen Beihilferegulierung zugewiesen würden, unentgeltlich an den Eigentümer der Flächen übertragen.

MANGELNDE VORBEREITUNG AUF EINE STÜTZUNGSREGELUNG, DIE AUF ZAHLUNGSANSPRÜCHEN BASIERT

- 61.** Ursprünglich sollte die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung nur so lange angewendet werden, bis die neuen Mitgliedstaaten in der Lage wären, die für die EU-15 geltenden Direktzahlungen wirksam zu verwalten, was bis spätestens 2009 der Fall sein sollte³⁸. Im Jahr 2006 verlängerte der Rat die mögliche Dauer der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bis Ende 2010³⁹. Im Rahmen des GAP-Gesundheitschecks im Jahr 2008 verlängerte der Rat den Übergangszeitraum bis zur Einführung der Betriebsprämienregelung dann nochmals bis Ende 2013. Dies ermöglichte es den Mitgliedstaaten, die Vorteile einer vereinfachten Regelung zu genießen, verschaffte ihnen jedoch keinen Anreiz, sich auf ein auf Zahlungsansprüchen basierendes System vorzubereiten.
- 62.** Von den während der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten traf nur Ungarn konkrete Maßnahmen im Hinblick darauf, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ab 2009 durch die Betriebsprämienregelung zu ersetzen. Nach einem Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts konnte das spezifische nationale Durchführungsmodell jedoch nicht zur Anwendung kommen. Seither haben die nationalen Behörden keine weiteren Initiativen zur Einführung der Betriebsprämienregelung ergriffen.
- 63.** Im Oktober 2011 schlug die Kommission eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit neuen Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe vor⁴⁰. Gemäß diesem Vorschlag würden sowohl die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung als auch die Betriebsprämienregelung ab 2014 durch eine Basisprämienregelung ersetzt. Diese Regelung würde weiterhin auf Zahlungsansprüchen beruhen. Um Zahlungen zu erhalten, müssten die Betriebsinhaber Zahlungsansprüche besitzen und ihnen zur Verfügung stehende beihilfefähige Flächen melden. Im Rahmen des Systems der geteilten Verwaltung müssten die nationalen Verwaltungen den Betriebsinhabern im Jahr 2014 die Zahlungsansprüche zuweisen und sie in den folgenden Jahren verwalten.

³⁸ Artikel 143b Absatz 9 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1).

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 2012/2006 des Rates vom 19. Dezember 2006 zur Änderung und Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 384 vom 29.12.2006, S. 8).

⁴⁰ KOM(2011) 625 endgültig/2 vom 19.10.2011.

- 64.** Der Hof stellte fest, dass sowohl die nationalen Verwaltungen als auch die Betriebsinhaber momentan nur sehr wenig über auf Zahlungsansprüchen basierende Direktzahlungssysteme wussten. Weder die Kommission noch die nationalen Behörden haben die Verwaltungen und Betriebsinhaber aktiv auf den Übergang zu einem auf Zahlungsansprüchen basierenden System vorbereitet. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2011 hatten die polnischen Behörden gerade erst begonnen, sich auf zentraler Ebene mit den auf Zahlungsansprüchen basierenden Beihilfen (derzeit die Betriebsprämienregelung) vertraut zu machen. Maßnahmen zur systematischen Ermittlung der notwendigen technischen Voraussetzungen für die Verwaltung einer solchen Regelung nach 2013 hatten sie jedoch noch nicht getroffen. Die bulgarischen Behörden arbeiteten an einer Bewertung der Auswirkungen, die ein Übergang zur Betriebsprämienregelung für die Verwaltung und die Betriebsinhaber nach sich ziehen würde. In Rumänien hatten die Behörden im März 2012 begonnen, bilaterale Gespräche mit Vertretern der Kommission zu führen, und hatten Betriebsinhaber konsultiert. In der Slowakei hatten die Behörden seit 2009 lediglich eine Analyse der finanziellen Auswirkungen eines Übergangs zur Betriebsprämienregelung vorgenommen, jedoch beschlossen, bis 2013 weiterhin die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anzuwenden.
- 65.** Bei der Einführung der Betriebsprämienregelung in der EU-15 hatten die nationalen Behörden für die Vorbereitung des Übergangs von gekoppelten Beihilfen zur neuen Regelung mindestens 20 Monate Zeit. In seinen Jahresberichten zu den Haushaltsjahren 2006 und 2007 stellte der Hof dennoch Schwachstellen bei der Durchführung eines auf Zahlungsansprüchen basierenden Systems fest, die mitunter zu erheblichen Verzögerungen bei den Zahlungen an die Betriebsinhaber führten⁴¹. Nach Ansicht des Hofes besteht daher die Gefahr, dass in den Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, ähnliche Schwierigkeiten auftreten, wenn die Einführung von auf Zahlungsansprüchen basierenden Beihilfen unzulänglich vorbereitet wird.

⁴¹ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006, Ziffern 5.33-5.38, und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, Ziffern 5.14 und 5.21-5.25.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 66.** Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist eine leicht zu verwaltende Regelung, die es den neuen Mitgliedstaaten nach ihrem EU-Beitritt in den Jahren 2004 und 2007 ermöglichte, das Einkommen ihrer Landwirte zu stützen. Durch die Entkoppelung von der landwirtschaftlichen Erzeugung wurden zudem die Ziele der GAP-Reform von 2003 vorweggenommen, nämlich eine bessere Marktorientierung der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und die Knüpfung der Zahlungen an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen.
- 67.** Die Ausgestaltung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung und die Art ihrer konkreten Umsetzung durch die Mitgliedstaaten führten jedoch zu einer Reihe von fragwürdigen Merkmalen. Dies betraf die potenziellen Empfänger der Beihilfen, die Ermittlung der beihilfefähigen Flächen und die Verteilung der Stützung auf die landwirtschaftliche Bevölkerung. Wie im Fall der Betriebsprämienregelung beruht die Verteilung der Beihilfen auf die Betriebsinhaber auf der Fläche der landwirtschaftlichen Betriebe und entspricht weder den regionalen Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit noch dem Beitrag der Betriebsinhaber zur Erzeugung öffentlicher Güter. Die Auswirkungen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auf die Umstrukturierung des Agrarsektors sind bislang noch nicht bewertet worden, und anhaltende strukturelle Schwächen haben nach wie vor negative Folgen für das Einkommen vieler Betriebsinhaber. Schließlich waren die Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung derzeit anwenden, noch nicht auf die Einführung einer auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelung zur Einkommensstützung nach 2013 vorbereitet. Daher sollten der Rat und das Parlament möglicherweise in Erwägung ziehen, die betreffenden Punkte bei der Vorbereitung der anstehenden Reform der GAP im Sinne der nachstehenden Empfehlungen zu überarbeiten.

BEGÜNSTIGTE, BEIHILFEFÄHIGE FLÄCHEN UND LANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEITEN

- 68.** In seinem Bericht über die Betriebsprämienregelung stellte der Hof fest, dass der Begriff „Betriebsinhaber“ nicht angemessen definiert wurde und Beihilfen an Begünstigte ausgezahlt wurden, die keine oder nur eine marginale landwirtschaftliche Tätigkeit ausübten. Aufgrund der aktuellen Prüfung lassen sich in Bezug auf die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung die gleichen Schlussfolgerungen ziehen. Außerdem wurden in einigen der betroffenen Mitgliedstaaten rechtmäßig einheitliche Flächenzahlungen (zur Einkommensstützung) an öffentliche Einrichtungen geleistet, die staatliche Flächen verwalten, aber ansonsten keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben.
- 69.** Die beihilfefähigen Flächen wurden von den Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, nicht genau identifiziert, und es wurden Zahlungen geleistet, die nicht genutzte Parzellen betrafen oder Flächen, die für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten verwendet wurden.

EMPFEHLUNG 1

Der Hof spricht erneut die Empfehlung aus, dass die Einkommensstützung auf aktive Landwirte ausgerichtet sein sollte, die konkrete und regelmäßige landwirtschaftliche Tätigkeiten ausüben. Insbesondere sollten öffentliche Einrichtungen, die staatliche Flächen verwalten, aber nicht anderweitig landwirtschaftlich tätig sind, nicht in den Genuss von Einkommensbeihilfen im Rahmen der Regelung kommen.

EMPFEHLUNG 2

Die Beihilfefähigkeit von Flächen sollte eindeutig festgelegt werden und nur für Parzellen gelten, auf denen zur Einhaltung der GLÖZ-Standards konkrete und regelmäßige landwirtschaftliche Tätigkeiten erforderlich sind. Im Falle der Einführung einer auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelung sollten diese Ansprüche nur für solche Parzellen zugewiesen werden.

VERTEILUNG DER BEIHILFEN IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG

- 70.** Die Verteilung der Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung basiert im Wesentlichen darauf, welche Flächen landwirtschaftlicher Parzellen den Betriebsinhabern zur Verfügung stehen, wobei weder die regionalen Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit noch der Beitrag der Betriebsinhaber zur Erzeugung öffentlicher Güter berücksichtigt werden.
- 71.** Wegen der dualen Struktur der Landwirtschaft in den meisten neuen Mitgliedstaaten erhält die große Mehrheit der Betriebsinhaber nur sehr geringe Beihilfebeträge, während der Löwenanteil der Beihilfe auf eine kleine Zahl großer Begünstigter entfällt.

EMPFEHLUNG 3

Es sollte eine ausgewogenere Verteilung der Beihilfen auf die Betriebsinhaber angestrebt werden, indem entweder eine Obergrenze für einzelbetriebliche Zahlungen festgelegt wird oder die besonderen Umstände der landwirtschaftlichen Betriebe in den verschiedenen Regionen berücksichtigt werden.

ROLLE DER IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG GEWÄHRTEN BEIHILFEN BEI DER UMSTRUKTURIERUNG DES AGRARSEKTORS

- 72.** Seit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007 ist das Stützungs niveau jährlich gestiegen und wird bis 2013 bzw. 2016 noch weiter steigen. Es ist jedoch noch nicht bekannt, wie sich das derzeitige Beihilfeniveau und seine künftigen Anstiege auf die Umstrukturierung des Agrarsektors und die Effizienz der landwirtschaftlichen Betriebe auswirken werden.

STRUKTURELLE SCHWÄCHEN WIRKEN SICH AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN AUS

- 73.** Anhaltende strukturelle Schwächen in der Agrarwirtschaft der Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, haben möglicherweise Auswirkungen auf die langfristige Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen.

KAPITALISIERUNG VON TEILEN DER BEIHILFE IN DEN BODEN- UND PACTHPREISEN

- 74.** Da die im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gewährten Beihilfen direkt damit zusammenhängen, welche Fläche einem Betriebsinhaber zur Verfügung steht, kann die Regelung zu einer Erhöhung der Boden- und Pachtpreise führen, was die Wirksamkeit der Beihilfen verringert.

EMPFEHLUNG 4

Die Kommission sollte analysieren, inwieweit Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen durch strukturelle Schwächen und durch die Bodenpreise beeinträchtigt werden. Auf der Grundlage einer solchen Analyse sollte die Kommission ergänzende Maßnahmen zur Umstrukturierung des Agrarsektors und zur Erhöhung seiner Wettbewerbsfähigkeit in Erwägung ziehen.

ÜBERGANGSCHARAKTER DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHUNG UND VORBEREITUNG AUF DIE EINFÜHRUNG EINER AUF ZAHLUNGSANSPRÜCHEN BASIERENDEN BEIHILFE

- 75.** Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist als Übergangsregelung angelegt, die durch eine neue auf Zahlungsansprüchen basierende Regelung ersetzt werden soll. Die meisten Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, haben sich jedoch nicht auf die Einführung einer solchen Regelung vorbereitet. Bei der Einführung der Betriebsprämienregelung in der EU-15 wurde die Erfahrung gemacht, dass sich die Zahlungen an die Betriebsinhaber durch die Umsetzung einer auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelung erheblich verzögerten.

EMPFEHLUNG 5

Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten aktiv unterstützen und ihre Vorbereitungen im Hinblick auf die Einführung einer künftigen auf Zahlungsansprüchen basierenden Regelung genauer überwachen. Insbesondere sollte sie den Mitgliedstaaten dabei helfen, Kernanforderungen an die nationalen Verwaltungen und Betriebsinhaber zu ermitteln.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Ioannis SARMAS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 10. Oktober 2012 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

VERGLEICH ZWISCHEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG UND DER BETRIEBSPRÄMIENREGELUNG

Sowohl die Betriebsprämienregelung als auch die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung sind darauf ausgerichtet, das Einkommen der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe zu stützen. In beiden Fällen müssen die landwirtschaftlichen Flächen, für die die Zahlungen geleistet werden, den Betriebsinhabern in jedem Antragsjahr zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Verfügung stehen und in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden (gemäß der Definition in der Verordnung (EG) Nr. 73/2009).

Die Betriebsprämienregelung und die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung unterscheiden sich jedoch in zwei Hauptpunkten:

a) Zahlungsansprüche

Im Rahmen der Betriebsprämienregelung wird die Beihilfe auf der Grundlage von zwei Voraussetzungen bestimmt: i) Anzahl der beihilfefähigen Hektar, die dem Betriebsinhaber zur Verfügung stehen, und ii) Wert seiner Zahlungsansprüche. Zahlungsansprüche begründen den Anspruch auf einen bestimmten Beihilfebetrag je Hektar. In den meisten Fällen entspricht der Wert der einzelnen Zahlungsansprüche dem Wert der während eines historischen Bezugszeitraums gewährten Direktbeihilfen. Zahlungsansprüche sind unabhängig von den Flächen handelbar.

Demgegenüber wird die Beihilfe im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung als pauschale Zahlung je Hektar gewährt, die jährlich berechnet wird, indem der nationale Finanzrahmen durch die landwirtschaftlich genutzte Fläche des betreffenden Mitgliedstaats dividiert wird. Zahlungsansprüche gibt es nicht.

b) Definition der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche: GLZ und GLÖZ

Im Rahmen der Betriebsprämienregelung werden die Zahlungen für jede landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs geleistet, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird (worunter auch ihre Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fällt).

Dagegen ist im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung die landwirtschaftliche Fläche beihilfefähig, die tatsächlich genutzt wird und sich am 30. Juni 2003 in gutem landwirtschaftlichen Zustand (GLZ) befand. Das GLZ-Konzept wurde in der Verordnung nicht näher definiert. De facto wurde es nur zum Zeitpunkt des Beitritts verwendet, um Parzellen, die gemäß dem Stand von Juni 2003 aufgegeben worden waren, aus der landwirtschaftlich genutzten Fläche auszuschließen und zu verhindern, dass Betriebsinhaber für solche Flächen, die sie nach diesem Zeitpunkt wieder bewirtschafteten, Beihilfen beantragen konnten. Daher handelt es sich um ein rein historisches Konzept, das bis auf die beiden nachstehenden Ausnahmen keinem praktischen Zweck mehr dient.

Im Fall von Bulgarien und Rumänien wurde der Zeitpunkt 30. Juni 2003 nicht in der Beitrittsakte genannt; grundsätzlich muss daher jedes Jahr für einen guten landwirtschaftlichen Zustand gesorgt werden.

Die GLZ-Standards wurden nur in Bulgarien definiert. In Rumänien legten die Behörden nicht fest, was unter GLZ zu verstehen ist – mit der Folge, dass nicht genutzte Flächen nicht aus der landwirtschaftlichen Fläche ausgeschlossen wurden.

De facto ist der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand (GLÖZ) nun das relevante Konzept, da die Betriebsinhaber die GLÖZ-Verpflichtungen einhalten müssen, um Anspruch darauf zu haben, dass ihnen die Beihilfen im Rahmen der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in voller Höhe ausgezahlt werden.

IN DEN HAUSHALTSJAHREN 2005-2011 IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG AUSGEZAHLTE EINKOMMENSBEIHILFEN

(Millionen Euro)

Haushaltsjahr	Bulgarien	Tsche- chische Republik	Estland	Zypern	Lettland	Litauen	Ungarn	Polen	Rumänien	Slowakei	INSGESAMT
2005	0,0	212,4	21,2	7,9	25,1	81,8	316,0	702,0	0,0	82,8	1 449,2
2006	0,0	255,5	27,8	13,6	38,4	103,3	373,4	807,1	0,0	102,2	1 721,3
2007	0,0	309,6	35,1	16,9	48,4	128,2	445,4	977,3	0,0	122,0	2 082,9
2008	166,3	354,7	40,5	19,4	55,5	146,3	508,3	1 123,9	420,1	139,5	2 974,5
2009	208,5	437,3	50,6	24,6	69,5	183,5	639,4	1 401,6	528,8	179,7	3 723,5
2010	272,1	517,0	60,6	28,7	83,6	220,1	771,1	1 671,6	611,0	225,2	4 461,0
2011	289,7	580,6	70,5	29,9	95,1	261,1	831,7	1 962,5	698,5	264,8	5 084,4
INSGESAMT	936,6	2 667,1	306,3	141,0	415,6	1 124,3	3 885,3	8 646,0	2 258,4	1 116,2	21 496,8

Quelle: EGF-L-Jahresberichte über die Haushaltsjahre 2005-2011.

VERTEILUNG DER EINKOMMENSSTÜTZUNG IM RAHMEN DER REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG (ANTRAGSJAHR 2010)

Jährliche Stützungszahlungen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung (Euro)	Anzahl der Begünstigten	Bulgarien	Tschechische Republik	Estland	Zypern	Lettland	Litauen	Ungarn	Polen	Rumänien	Slowakei
< 500	1 761 219	63 377	3 822	5 662	22 373	33 144	92 613	58 940	520 945	954 443	5 900
≥ 500 and < 5 000	1 164 925	21 359	12 724	8 167	8 779	29 128	68 918	94 003	801 055	114 179	6 613
≥ 5 000 and < 10 000	62 135	2 608	3 174	908	598	1 522	4 773	11 170	30 515	6 055	812
≥ 10 000 and < 50 000	46 706	2 952	3 776	1 101	420	1 174	3 348	11 469	13 450	7 699	1 317
≥ 50 000 and < 100 000	6 060	862	818	164	17	132	259	1 031	1 267	1 125	385
≥ 100 000 and < 300 000	4 396	529	1 170	90	4	45	145	771	566	440	636
≥ 300 000 and < 500 000	746	26	303	6	0	2	10	184	56	30	129
≥ 500 000	287	15	105	0	0	0	2	77	20	21	47
INSGESAMT	3 046 474	91 728	25 892	16 098	32 191	65 147	170 068	177 645	1 367 874	1 083 992	15 839

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Zahlungsdaten der Europäischen Kommission (CATS).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung wurde als Übergangsregelung nach den gleichen Grundsätzen wie die Betriebsprämienregelung gestaltet, wobei allerdings keine Zahlungsansprüche bestehen. Ursprünglich hätte der Übergangszeitraum Ende 2006 auslaufen sollen, auf Ersuchen der neuen Mitgliedstaaten konnte er jedoch um zwei Jahre bis höchstens Ende 2008 verlängert werden. Inzwischen ist dieser Zeitraum bis Ende 2013 ausgedehnt worden.

Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung sollte als „vereinfachte Stützungsregelung“ den neuen Mitgliedstaaten die Verwaltung von Direktzahlungen auf der Grundlage einfacher gestalteter Vorschriften ermöglichen.

IV.

Die Kommission geht dieses Problem in ihrem Gesetzgebungsvorschlag zur GAP bis 2020 an (Definition des Begriffs aktiver Landwirt).

Bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung handelt es sich um ein entkoppeltes System, welches keine Vorgaben für die Erzeugung nach sich zieht. Betriebsinhaber, die Unterstützungsleistungen erhalten, müssen jedoch eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Nach Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates beinhaltet dies, dass sie ihr Land zumindest in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) halten müssen. In diesem Zusammenhang darf einem Betriebsinhaber aber nicht einfach nur aufgrund der Tatsache, dass er kein vorgegebenes Erzeugungsniveau einhält, die Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit abgesprochen werden.

Seit 2010 hatten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, natürliche oder juristische Personen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unerheblichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Aktivität bilden oder deren geschäftliche oder unternehmerische Hauptziele nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit bestehen, von Direktzahlungen auszuschließen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

V.

Die Kommission nimmt die Feststellung des Hofes bezüglich der Ermittlung beihilfefähiger Parzellen zur Kenntnis. Allerdings nutzen die neuen Mitgliedstaaten bei der Einrichtung ihrer Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) die zu der Zeit verfügbaren, bestmöglichen Angaben. Die Kommission unterstützte neue Mitgliedstaaten mit Prüfbesuchen und Aktionsplänen in ihren Bemühungen, die Angaben in ihren Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen qualitativ zu verbessern. In der Definition für Parzellen, die für Beihilfe nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in Frage kommen, werden neue MS dazu verpflichtet, ungenutzte landwirtschaftliche Flächen (die aus verschiedenen, beispielsweise auf wirtschaftliche oder soziale Faktoren zurückzuführenden Gründen nicht bewirtschaftet werden) von Zahlungen auszuschließen.

Stellt die Kommission bei Prüfungen fest, dass im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen nicht beihilfefähige Flächen vorhanden sind, werden die festgestellten Mängel im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

VI.

Wie bei der Betriebsprämienregelung besteht auch hier keine quantifizierte Verknüpfung zwischen der Unterstützung aus der einheitlichen Flächenzahlung und den Kosten, die durch die landwirtschaftliche Tätigkeit, einschließlich der Bereitstellung öffentlicher Güter entstehen. Bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung handelt es sich um eine Pauschalleistung auf Basis der jeweiligen Flächen, deren Hauptziel in der Grundsicherung der Einkommen besteht. Durch die Verpflichtung, die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten, trägt die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zum Schutz der natürlichen Ressourcen bei und legt somit die Grundlage für die Erbringung öffentlicher Güter durch Landwirtschaft. Hierauf wurde insbesondere in der Studie des Instituts für europäische Umweltpolitik (IEEP) zum Thema öffentliche Güter hingewiesen.¹

Was die Größe landwirtschaftlicher Betriebe betrifft, so bietet die EU-12 ein sehr heterogenes Bild. Da es sich bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung um eine flächenbasierte Leistung handelt, ergibt sich automatisch, dass große landwirtschaftliche Betriebe höhere Zahlungen erhalten. Besondere Probleme in empfindlichen Bereichen und Regionen wurden von den neuen MS im Zusammenhang mit der Gewährung ergänzender nationaler Direktzahlungen bzw. besonderer Unterstützungsleistungen berücksichtigt.

Im Gesetzgebungsvorschlag zur GAP bis 2020 wird anerkannt, dass der Begriff des aktiven Landwirts definiert werden muss. Auch der Gedanke einer Umschichtung der Unterstützungsleistung zwischen Mitgliedstaaten und Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe findet dort Berücksichtigung.

¹ Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. (2009), The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Bericht für die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Vertrag Nr. 30-CE-0233091/00-28, Institut für europäische Umweltpolitik, London.

VII.

Die Möglichkeit zur Regionalisierung der Leistungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung besteht nicht, weil mit dieser Regelung der Übergang zu den regionalen Zahlungen nach der Betriebsprämienregelung gestaltet werden soll. Wenn ein Mitgliedstaat also die Höhe der Zahlungen in den einzelnen Regionen unterschiedlich gestalten wollte, hätte er das mittels Einführung der Betriebsprämienregelung tun können. Seit 2010 hätte er außerdem die Möglichkeit gehabt, von der besonderen Stützung nach Artikel 131 der Verordnung 73/2009 Gebrauch zu machen. Darüber hinaus bestehen zur Unterstützung strukturschwacher Regionen Maßnahmen im Rahmen von Programmen zur ländlichen Entwicklung (Zahlungen für benachteiligte Gebiete).

VIII.

Die Höhe der Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten ist das Ergebnis eines politischen Kompromisses, dem jedoch klar definierte Kriterien und historische Bezugszeiträume zugrunde liegen. Die stufenweise Einführung der Leistungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung wurde genau aus dem Grund vorgeschlagen, dass man Verzerrungen zwischen den unterschiedlichen Wirtschaftssektoren vermeiden wollte.

Die GAP-Instrumente werden von der Kommission fortlaufend geprüft, wobei Bewertungen der politischen Strategien eine besondere Rolle spielen. Hinsichtlich der Direktzahlungen wurde bei der Bewertung der unterschiedlichen Auswirkungen eine Unterteilung nach Themen vorgenommen. Eine Bewertung der Auswirkungen der Direktzahlungen auf die Einkommen ist 2011² veröffentlicht worden. Zurzeit läuft eine Bewertung der strukturellen Auswirkungen von Direktzahlungen. Mit den Ergebnissen wird für das Ende des zweiten Halbjahres 2013 gerechnet. Da die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung eine Ausnahmeregelung zur Betriebsprämienregelung ist, werden die Auswirkungen beider Regelungen im Rahmen dieser Bewertung gemeinsam beurteilt.

IX.

Die Kapitalisierung von Unterstützungsleistungen in den Bodenpreisen kann in einem regionalen Modell der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in der Tat höher sein als in einem historischen Modell. Wie die Grundstücksmärkte in den EU-Mitgliedstaaten unter dem Einfluss von GAP-Maßnahmen funktionieren, wurde in einer von den Dienststellen der Kommission in Auftrag gegebenen Studie beurteilt³. Unter den Einflussfaktoren für die Bodenpreise haben GAP-Subventionen nichtsdestotrotz vergleichsweise bescheidene Auswirkungen. Darüber hinaus muss dies im Vergleich zu früheren Formen gekoppelter Stützung nicht zwingend eine Erhöhung der Kapitalisierung bedeuten.

² http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index_en.htm

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

ANTWORTEN DER KOMMISSION

X.

In der Verordnung 73/2009 wurde in Artikel 122 Absatz 3 festgelegt, dass die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bis zum 31. Dezember 2013 zur Verfügung stehen muss. Daraus folgt, dass es die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in der neuen GAP nicht mehr geben wird. Den neuen Mitgliedstaaten ist dieser Umstand bereits seit Januar 2009, als die Regelung veröffentlicht wurde, bekannt.

Neue Mitgliedstaaten können sich jedes Jahr für die Einführung des Standardprogramms (die Betriebsprämienregelung) entscheiden. Die Kommission hat bereits mit einigen interessierten neuen Mitgliedstaaten technische Konsultationen zu diesem Thema geführt. Die Beurteilung der Vor- und Nachteile einer solchen Entscheidung liegt jedoch in der Verantwortung des einzelnen Mitgliedstaates. Die landwirtschaftlichen Strukturen sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Dasselbe gilt für die verwaltungstechnischen Kapazitäten der verschiedenen Mitgliedstaaten.

XI. Gemeinsame Antwort zu Spiegelstrich 1 und 2

Kriterien wie „konkrete und regelmäßige landwirtschaftliche Tätigkeiten“ könnten zwischen der Höhe der Unterstützung und der Erfüllung einer tatsächlichen Erzeugungsverpflichtung des Begünstigten eine Verknüpfung herstellen. Diese verträge sich aber weder mit den GAP-Zielen einer größeren Marktorientierung durch entkoppelte Direktzahlungen noch mit den Bedingungen der „Grünen Box“ der WTO. Darüber hinaus ist die Diversifizierung der Tätigkeiten eine wertvolle Alternative zu den begrenzten Wachstumsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Sektor.

Nach den heutigen Rechtsvorschriften (Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) könnte jede natürliche oder juristische Person, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt, Direktzahlungen erhalten. Den Mitgliedstaaten steht jedoch die Möglichkeit offen, mittels Anwendung von Artikel 28 Absatz 2 der genannten Verordnung den Zugang zu Direktzahlungen zu beschränken. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Mindestanforderungen an den GLÖZ verpflichtet sind.

Diese Fragestellung wurde in den Vorschlägen der Kommission für die GAP bis 2020 mittels Definition der Begriffe aktiver Landwirt und landwirtschaftliche Tätigkeit angesprochen.⁴

⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, Artikel 9 bzw. Artikel 4.

XI. Antwort zu Spiegelstrich 3

Das Ziel der Gesetzgebungsvorschläge der Kommission besteht darin, mit Hilfe einer Reihe von Maßnahmen wie einer fortschreitenden Senkung und Deckelung der Direktzahlungen, Flexibilität zwischen den einzelnen Säulen, Zuweisung nationaler Obergrenzen zu den einzelnen Regionen, Annäherung des Werts von Zahlungsansprüchen und einer Kleinerzeugerregelung eine ausgewogenere Verteilung der Beihilfen zu erreichen. Nach der neuen Richtlinie wird allen MS (unter Einschluss der Länder, die aktuell die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden) die Möglichkeit offen stehen, die Zahlungen unter Berücksichtigung agrarwissenschaftlicher und wirtschaftlicher Besonderheiten und ihres regionalen landwirtschaftlichen Potenzials zu regionalisieren.

XI. Antwort zu Spiegelstrich 4

Dieser Frage wurde in einer Studie über die Funktionsweise der Grundstücksmärkte⁵ und im Rahmen des „Gesundheitschecks“ der GAP – Folgenabschätzung⁶ nachgegangen. Eine weitere Studie über den Marktfaktor läuft zurzeit im Siebten FTE-Rahmenprogramm.⁷

Durch die Gewährung einer wirksamen Einkommenssicherung und die Garantie eines Minimums an Stabilität bei den Einnahmen kann die Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung die nachteiligen Auswirkungen solcher struktureller Faktoren auf die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe mindern.

XI. Antwort zu Spiegelstrich 5

Die Entscheidung über die Einführung der Betriebsprämienregelung liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Dies gilt auch für Beratungsersuchen bei der Kommission. Die Dienststellen der Kommission stehen auf Ersuchen des interessierten Mitgliedstaates zu Beratungen und Hilfestellungen bereit, wenn entsprechender Bedarf besteht. Die Kommission muss das Subsidiaritätsprinzip achten und kann nicht in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen.

⁵ Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy, Final report November 2008, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm.

⁶ CAP HEALTH CHECK — IMPACT ASSESSMENT NOTE N° 1, http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf.

⁷ Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States, http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201. Das Projekt zum Thema Marktfaktor begann am 1.9.2010 und wird am 31.8.2013 abgeschlossen sein.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

7.

Laut Beitrittsvertrag standen die Regelungen für die einheitliche Flächenzahlung den neuen MS bis Ende 2006 zur Verfügung. Dabei bestand die Möglichkeit, die Regelung auf Antrag des neuen MS zweimal um jeweils ein Jahr zu verlängern (bis Ende 2008).

BEMERKUNGEN

20.

Nur Betriebsinhaber, die unter die in der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates festgelegte Definition fallen (Personen, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben), kommen für die Unterstützung in Frage. In dieser Definition spiegelt sich wider, dass die Regelung als entkoppelte Leistung angelegt ist und das Ziel verfolgt, die Marktorientierung der Betriebsinhaber zu fördern, dabei aber gleichzeitig die Konformität mit den Bedingungen der „Grünen Box“ der WTO sicherzustellen. Erzeugungsverpflichtungen oder Verknüpfungen mit Erzeugungsfaktoren dürfen nicht als Beihilfefähigkeitskriterien eingeführt werden.

Nichtsdestotrotz kommen Landeigentümer ohne landwirtschaftliche Tätigkeit oder Personen, die keine Betriebsinhaber sind, für den Bezug von Leistungen nicht infrage.

In diesem Zusammenhang kann es dazu kommen, dass Betriebsinhaber nur die GLÖZ-Bedingungen erfüllen und folglich nur eine eingeschränkte landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Hier ist jedoch daran zu erinnern, dass die MS zur Festsetzung von Mindestanforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand verpflichtet sind.

Die Kommission hat sich in ihrem Gesetzgebungsvorschlag zur GAP bis 2020 mit dieser Fragestellung auseinandergesetzt und eine Definition für den Begriff „aktiver Landwirt“ vorgeschlagen.

Stellt die Kommission bei Prüfungen fest, dass im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen nicht beihilfefähige Flächen vorhanden sind, werden die festgestellten Mängel im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

21.

Die Mitgliedstaaten müssen beurteilen, ob eine landwirtschaftliche Nutzung aufgrund der besonderen Merkmale der Flächennutzung verhindert bzw. nicht verhindert wird.

Die als Beispiele genannten Leistungsempfänger gelten nach den aktuellen EU-Rechtsvorschriften (Artikel 2 Absatz a der Verordnung 73/2009) als Betriebsinhaber, solange sie eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Diese Betriebsinhaber haben Anspruch auf Leistungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, wenn die Bedingungen für die Beihilfefähigkeit erfüllt sind.

Nichtsdestotrotz steht den Mitgliedstaaten nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung 73/2009 die Möglichkeit offen, Betriebsinhaber, die nur marginal mit Landwirtschaft zu tun haben, von den Leistungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auszuschließen.

Stellt die Kommission bei Prüfungen fest, dass im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen nicht beihilfefähige Flächen vorhanden sind, werden die festgestellten Mängel im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

22.

In der Definition des Begriffs „landwirtschaftliche Tätigkeit“ spiegelt sich das Ziel der Förderung der Marktorientierung von Betriebsinhabern wider, während gleichzeitig die Konformität mit den „Grüne Box“-Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) sichergestellt wird. Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist von der Erzeugung entkoppelt und entspricht den „Grüne Box“-Regeln der WTO. Aus diesem Grund dürfen keine Erzeugungsverpflichtungen oder Verknüpfungen mit Erzeugungsfaktoren als Kriterien für die Beihilfefähigkeit eingeführt werden. In diesem Zusammenhang können Betriebsinhaber beschließen, das Land in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten anstatt landwirtschaftliche Erzeugnisse zu produzieren.

Das wichtigste Ziel bei der Entkopplung ist die Marktorientierung. Im Allgemeinen üben Betriebsinhaber in ihrer Eigenschaft als Unternehmer ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aktiv aus, um aus dem Verkauf ihrer Erzeugnisse und möglicherweise auch anderen Tätigkeiten Einkommen zu generieren. Wenn schwankende Erzeugungskosten nicht gedeckt werden, stellt die Entscheidung, nicht zu produzieren, ebenfalls marktorientiertes Verhalten dar.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Mehrheit der unter die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fallenden landwirtschaftlichen Flächen für produktive Zwecke genutzt wird und dass die Leistungsempfänger mit eingeschränkter landwirtschaftlicher Tätigkeit nur für einen kleinen Prozentsatz der gesamten, unter die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fallenden Fläche stehen.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 20.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 1

In ihrem Gesetzgebungsvorschlag zur GAP bis 2020 befasst sich die Kommission mit dieser Fragestellung und gibt eine Definition für den Begriff des aktiven Landwirts.

Nach den heutigen Rechtsvorschriften (Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) könnte jede natürliche oder juristische Person, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt, Direktzahlungen erhalten. Den Mitgliedstaaten steht jedoch die Möglichkeit offen, den Zugang zu Direktzahlungen mittels Anwendung von Artikel 28 Absatz 2 der genannten Verordnung zu beschränken. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Mindestanforderungen an den GLÖZ verpflichtet sind.

Stellt die Kommission bei Prüfungen fest, dass im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen nicht beihilfefähige Flächen vorhanden sind, werden die festgestellten Mängel im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

23.

Bei der im Rahmen des Gesundheitschecks geführten Diskussion über eine präzisere Zielgruppenorientierung der Direktzahlungen vertrat die Kommission die Auffassung, dass den Mitgliedstaaten Flexibilität eingeräumt werden sollte, damit sie im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip anhand ihrer jeweiligen besonderen wirtschaftlichen Realitäten prüfen können, welches die richtigen Parameter sind, die bei der Anwendung dieser Möglichkeit zu berücksichtigen sind (um „natürliche oder juristische Personen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unerheblichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Aktivität bilden oder deren geschäftliche oder unternehmerische Hauptziele nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit bestehen, von Direktzahlungen auszuschließen“). Dieser Punkt wird im Gesetzgebungsvorschlag der Kommission zur GAP bis 2020 durch die Definition des Begriffs „aktiver Landwirt“ näher behandelt.

24.

Unter genutzter landwirtschaftlicher Fläche ist laut der von der Kommission für ihre statistischen Zwecke getroffenen Festlegung die gesamte, von Ackerlandfläche, Dauergrünland, Dauerkulturen und Küchengärten eingenommene Fläche zu verstehen. Nach dieser Definition sind landwirtschaftliche Flächen dann, wenn sie aus irgendeinem (wirtschaftlichen oder sozialen) Grund nicht mehr bewirtschaftet werden, als nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung nicht beihilfefähige Fläche in die Kategorie „sonstige Flächen“ aufzunehmen. Dem jeweiligen Mitgliedstaat obliegt die Beurteilung dessen, ob eine landwirtschaftliche Nutzung aufgrund der besonderen Merkmale der Landnutzung verhindert bzw. nicht verhindert wird.

Stellt die Kommission bei Prüfungen fest, dass im System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen nicht beihilfefähige Flächen vorhanden sind, werden die festgestellten Mängel im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

28.

Im Fall von Bulgarien und Rumänien verzichtete man aufgrund der besonderen Struktur der Landwirtschaft vor dem Beitritt dieser Länder auf den historischen Bezug auf Flächen, die sich in „gutem landwirtschaftlichen Zustand“ befanden. Aus verschiedenen Gründen (fragmentierte Parzellen, unklare Eigentumsverhältnisse und fehlendes Kapital) wurden große landwirtschaftliche Flächen am Tag des Beitritts immer noch nicht bewirtschaftet. Daher beschloss man, die Bedingung für Land in GLK jeweils auf jährlicher Basis anzuwenden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemeinsame Antwort auf Ziffer 30-32

Neue MS nutzen bei der Einrichtung ihrer Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) die zu der Zeit verfügbaren, bestmöglichen Angaben. Aus den 2004 durchgeführten Prüfungen der Kommission ergab sich, dass die LPIS-Systeme in der Slowakei, in Polen und in Ungarn im Großen und Ganzen funktionsfähig waren. Die in den LPIS-Systemen erfassten Angaben über beihilfefähige landwirtschaftliche Flächen entsprachen zwar nicht immer vollständig der Realität, aber mit ihren Prüfbesuchen und Aktionsplänen in Bulgarien und Rumänien unterstützte die Kommission die neuen MS in ihren Bemühungen, die Qualität der Informationen in ihren Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen zu verbessern.

33.

Bei den von der Kommission genehmigten, unter die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fallenden landwirtschaftlichen Flächen handelt es sich um Flächen, die von den neuen MS vor ihrem Betritt (anhand objektiver Kriterien) als potenziell beihilfefähige Flächen eingestuft wurden, für die in Zukunft Ansprüche geltend gemacht werden. Im LPIS ist die gesamte landwirtschaftliche Fläche erfasst. Allerdings machen die Betriebsinhaber (aus verschiedenen Gründen wie beispielsweise Landrückgabeverfahren, fragmentierte Parzellen, Zugang zum Land usw.) letztendlich nicht für die Gesamtheit dieser Fläche Ansprüche geltend. Deshalb kann die von der Kommission genehmigte Fläche kleiner sein als die im LPIS erfasste, gesamte landwirtschaftliche Fläche.

34.

Die Differenz zwischen der unter die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fallenden landwirtschaftlichen Fläche gemäß Festlegung in Anhang VIII zur Verordnung (EG) Nr. 1121/2009 und der im LPIS verzeichneten, im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung maximal beihilfefähigen Fläche ist erklärbar. Deshalb hielt es die Kommission nicht für erforderlich, den Mitgliedstaat zu einer Untersuchung dieser Diskrepanz aufzufordern.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 33.

35. Gemeinsame Antwort zu Buchstabe a) und b)

Die Anwendung eines Verringerungskoeffizienten ist ein ganz normaler Mechanismus, mit dem ein Überschreiten der Haushaltsobergrenzen vermieden werden soll. Es besteht keine Unsicherheit, da die Mitgliedstaaten den Betriebsinhabern bereits sehr frühzeitig mitteilen können, auf welchen Betrag an Zahlungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung pro Hektar sie höchstens Anspruch erheben können (= verfügbare Haushaltszuweisung geteilt durch die unter die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fallende landwirtschaftliche Fläche gemäß Festlegung in Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 1121/2009). Auch die Mitteilung der geschätzten möglichen Verringerung ist auf Grundlage der Daten aus den Beihilfeanträgen bereits weit im Vorfeld möglich.

38.

Jeder Antrag auf Anpassung der landwirtschaftlichen Fläche wurde von der Kommission geprüft. Dabei berücksichtigte sie auch das Bestehen objektiver Kriterien (z. B. die Größe der landwirtschaftlichen Betriebe, Erfahrungswerte aus Beihilfeanträgen in Vorjahren, Aktualisierung des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen usw.). Die Langzeiterfahrung aus Beihilfeanträgen gilt als eines dieser objektiven Kriterien.

Im Jahr 2005 beantragten die Behörden der Slowakischen Republik eine Änderung der genutzten landwirtschaftlichen Fläche, wobei sie nur die im Jahr 2004 im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung gestellten Beihilfeanträge zugrunde legten. Aufgrund der in dem betreffenden Zeitraum in der Slowakischen Republik herrschenden besonderen Lage (Streitigkeiten über die Bodenbesitzverhältnisse) und ihrer begrenzten Erfahrungen mit der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung stuft die Kommission den Antrag als nicht ausreichend begründet ein. Im November 2008 reichte die Slowakische Republik auf der Grundlage von bereits vier Jahre zurückreichenden Erfahrungen mit Beihilfeanträgen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ihren Antrag auf die Anpassung genutzter landwirtschaftlicher Flächen jedoch erneut ein. Die Kommission nahm den Antrag an.

39.

Einer der Gründe, warum Flächen als nicht beihilfefähig eingestuft werden, ist ihre Aufgabe als landwirtschaftlich genutzte Fläche. Die Kommission findet bei ihren Prüfungen in den Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen regelmäßig nicht beihilfefähige Flächen vor. Die festgestellten Mängel werden im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

40.

Festgestellte Mängel werden im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

41.

In Prüfungen, die die Kommission in Ungarn durchführte, bestätigte sich, dass die Qualität des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen in den letzten Jahren gestiegen ist.

Bezüglich Rumäniens beschloss die Kommission 2012 auf der Grundlage ihrer im Jahr 2011 durchgeführten Prüfungen, ihren Vorbehalt hinsichtlich des InVeKoS aufzuheben. Dieser Entscheidung lag zugrunde, dass der rumänische Aktionsplan fertiggestellt und ordnungsgemäß eingeführt worden war und dass das System funktionsfähig war und für das Antragsjahr 2011 eine ausreichende Qualität aufwies. Eine Prüfung der Einführung des überarbeiteten InVeKoS wird im Jahr 2012 im Rahmen des normalen Prüfprogramms erfolgen.

Für Bulgarien wurde ein detaillierter Aktionsplan für das InVeKoS erarbeitet und wie geplant im November 2011 fertiggestellt. In den Ende 2011 und Anfang 2012 durchgeführten Prüfungen wurde die geleistete Arbeit zwar als angemessen eingestuft, aber die Kommission hatte noch nicht genügend Gewissheit erlangt, dass die Anwendung der neuen Elemente in der Bearbeitung der Anträge für 2012 ordnungsgemäß funktionieren würden. Demzufolge wurde der Vorbehalt nicht aufgehoben.⁸

42.

Festgestellte Mängel werden im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

43.

Es mag besondere Fälle geben, in denen die Beihilfefähigkeit von Bodenflächen im Rahmen von Direktzahlungen nicht klar ersichtlich ist. Um dieses Problem anzugehen, erstellte die Kommission einen Fragebogen und ein Diskussionspapier, das den Meinungsaustausch mit verschiedenen Mitgliedstaaten widerspiegelt. Die Autoren des Diskussionspapiers (DS/2010/04 rev1) zogen aus den Fragebögen und der Diskussion den Schluss, dass die Beihilfefähigkeit von Flächen „*undoubtedly in the vast majority of cases and the assessment is without problem for neither controllers nor farmers*“ **([in der überwiegenden Mehrheit der Fälle zweifelsfrei vorliegt und weder für Kontrollbeauftragte noch für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe Probleme aufwirft]).**

⁸ Jährlicher Tätigkeitsbericht 2011 – http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2011.pdf – Seite 75.

Die Entscheidung des Betriebsinhabers, die landwirtschaftliche Erzeugung auf den beihilfefähigen Hektarflächen fortzuführen oder sie einfach nur in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten, sollte sich aus den Marktbedingungen ergeben, und nicht aus den Stützungsmaßnahmen. Die Festlegung nationaler Standards durch die Mitgliedstaaten bringt nicht notwendigerweise mit sich, dass von einem Betriebsinhaber Aktivitäten mit dem Ziel der Aufrechterhaltung oder Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung erwartet werden. In der Eurostat-Definition fallen aufgegebene Parzellen nicht unter die genutzte landwirtschaftliche Fläche. In den Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission zur GAP bis 2020 wird durch die Definition des Begriffs des aktiven Landwirts eine bessere Zielgruppenansprache der Unterstützung erreicht werden.

Kasten 2

Nach Artikel 143b Absatz 4 der Verordnung Nr. 1782/2003 (Artikel 124 der Verordnung 73/2009) ist die landwirtschaftliche Fläche im Sinne der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung der Teil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, der sich, gleichgültig, ob tatsächlich genutzt oder nicht, in gutem landwirtschaftlichem Zustand befindet und gegebenenfalls nach den von Bulgarien oder Rumänien festgelegten und von der Kommission zuvor genehmigten, objektiven Kriterien angepasst wurde. Für Bulgarien lauteten die nationalen Kriterien für den guten landwirtschaftlichen Zustand von Weideland dahingehend, dass die Flächen zum Beweiden geeignet sein mussten. Daher kommen in Bulgarien alle Flächen, die sich in gutem landwirtschaftlichem Zustand befinden, für Leistungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in Frage.

Die rumänischen Behörden haben Leitlinien für die Einstufung aufgebener Flächen festgelegt. Im Rahmen des rumänischen Aktionsplans kontrollierten sie darüber hinaus über 11 000 Referenzparzellen, die als möglicherweise aufgegeben angesehen wurden, um zu überprüfen, ob die Bedingungen für Beihilfefähigkeit vorlagen.

Die Kommission findet bei ihren Prüfungen in den Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen regelmäßig nicht beihilfefähige Flächen vor. Die festgestellten Mängel werden im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

44.

Bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung handelt es sich um eine Pauschalleistung auf Basis der jeweiligen Flächen, deren Hauptziel in der Grundsicherung der Einkommen besteht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

46.

Abgesehen von höheren Preisen und stärkerer öffentlicher Unterstützung war der Anstieg pro JAE auch auf eine Verringerung der Beschäftigtenzahlen im betrachteten Zeitraum zurückzuführen.

47.

Für eine umfassende Beschreibung der Lage müssten bei der Beurteilung der Rolle der Leistungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung auch Markterträge berücksichtigt werden.

48.

Im Jahr 2004, dem Jahr der Einführung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, stieg die Nettowertschöpfung in der EU-10, aber auch in der EU-15. Später verlief die Nettowertschöpfung unterschiedlich, ohne eindeutigen Zusammenhang mit der Einführung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung.

49.

Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung wurde als flächenbezogene Beihilfe gestaltet. Eine Notwendigkeit zu Einkommensangaben der Betriebsinhaber besteht nicht. Die finanzielle Höhe der Zahlung entspricht den beihilfefähigen Hektarflächen. Darüber hinaus können neue Mitgliedstaaten über ergänzende nationale Direktzahlungen (und besondere Unterstützungszahlungen) bestimmte Gruppen von Betriebsinhabern oder landwirtschaftlichen Sektoren ansprechen. Der Gesetzgebungsvorschlag zur GAP bis 2020 befasst sich mit der Einkommenssituation kleiner landwirtschaftlicher Betriebe.

Der Gesetzgebungsvorschlag der Kommission zur GAP bis 2020 umfasst ein Element der fortschreitenden Senkung und Deckelung der Direktzahlungen, das eine Begrenzung der an Betriebsinhaber geleisteten Zahlungen erlauben wird.

50.

In einem System entkoppelter Unterstützung, das die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe zu einer stärkeren Marktorientierung ermutigen soll, wäre es für die allgemeine Zielsetzung sicherlich nicht förderlich, wenn man die Höhe der Unterstützung beispielsweise an die Höhe der Einkommen der Betriebsinhaber anpasste. Da das Einkommensniveau in diesem Fall eng mit dem Erzeugungsniveau verknüpft wäre, würden auch die „Grüne Box“-Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) mit Gewissheit nicht erfüllt.

Die Kommission erkennt jedoch an, dass die Unterstützungsleistung unter den Betriebsinhabern gezielter verteilt werden muss. Ein Kernthema des Gesetzgebungsvorschlags der Kommission zur GAP bis 2020 befasst sich daher u. a. mit jungen Betriebsinhabern, kleinen Betrieben oder Gebieten mit natürlichen Einschränkungen.

51.

Die EU-12 bietet in dieser Hinsicht ein höchst unterschiedliches Bild. Da es sich bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, wie der Name schon sagt, um eine flächenbezogene Leistung handelt, ist die logische Folge, dass flächenmäßig große Betriebe höhere Zahlungen erhalten. Damit geht aber nicht unbedingt eine hohe Erzeugung einher.

Der Umverteilungseffekt tritt sogar bei der Betriebsprämienregelung zutage. Dort erhalten⁹ 82 % der Begünstigten Beträge von weniger als 10 000 EUR, wobei dies nur 24 % des Werts der Zahlungen insgesamt entspricht.

Unter den genannten 0,2 % der Empfänger befinden sich häufig auch große Genossenschaften, die sich aus vielen kleineren Betrieben zusammensetzen.

Im Rat wurde vereinbart, dass die fortschreitende Senkung von Direktzahlungen (Modulationskonzept) nur dann für neue MS gelten soll, wenn die Höhe der Direktzahlungen mindestens der Höhe dieser Zahlungen in anderen Mitgliedstaaten entspricht.

Die Frage einer angemessenen Verteilung der Beihilfen unter landwirtschaftlichen Betrieben unterschiedlicher Größe wird im Gesetzgebungsvorschlag der Kommission zur GAP bis 2020 insofern angesprochen, als dort eine fortschreitende Senkung und Deckelung der Zahlungen sowie eine besondere Kleinerzeugeterung vorgesehen ist.

52.

Um die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung weiterhin einfach zu halten, ist eine Regionalisierung nicht zulässig. Als Ausgleich für die Anlaufphase dürfen neue Mitgliedstaaten jedoch auf sektoraler Basis ergänzende nationale Direktzahlungen gewähren. Zusammen mit den in Artikel 131 beschriebenen Stützungsmaßnahmen (besondere Stützung) ermöglicht dieses Instrument die Behandlung besonderer Bedürfnisse der Betriebsinhaber in sensiblen Sektoren (z. B. Fleischerzeuger ohne landwirtschaftliche Flächen). Zusätzlich zur Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bestehen im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung Stützungsmaßnahmen, die sich an Betriebsinhaber in benachteiligten Gebieten richten (Ausgleichszahlungen).

⁹ Daten aus dem Kontroll- und Verarbeitungssystem (CATS) 2010.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

53.

Bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung handelt es sich um eine Regelung für entkoppelte Zahlungen, folglich besteht keine Erzeugungserfordernis. In diesem Zusammenhang darf einem Betriebsinhaber aber nicht einfach nur aufgrund der Tatsache, dass er kein vorgegebenes Erzeugungsniveau einhält, die Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit abgesprochen werden. Jeder Betriebsinhaber, der Unterstützung erhält, muss jedoch eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Dies bedeutet, dass er sein Land zumindest in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand halten muss.

Auch wenn das Land nur in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand gehalten wird, trägt die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zum Schutz der natürlichen Ressourcen bei und liefert somit die Grundlage für die Erbringung öffentlicher Güter durch Landwirtschaft. Die Einführung landwirtschaftlicher Erzeugung als Kriterium ist irrelevant, da dies der entkoppelten Beschaffenheit der Zahlungen widerspricht und sich nicht mit den Bedingungen der „Grünen Box“ der WTO verträge.

Im Rahmen des Gesundheitschecks begegnete man diesem Problem durch die Einführung von Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung 73/2009. Aufgrund dieses Artikels können MS Begünstigte, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unerheblichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten bilden oder die überhaupt keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben, ausschließen. Dieser Punkt wird im Gesetzgebungsvorschlag der Kommission zur GAP bis 2020 durch die Definition des Begriffs „aktiver Landwirt“ näher behandelt.

54.

Als Ausgleich für die Anlaufphase dürfen neue Mitgliedstaaten jedoch auf sektoraler Basis ergänzende nationale Direktzahlungen gewähren. Zusammen mit den in Artikel 131 beschriebenen Stützungsmaßnahmen (besondere Stützung) ermöglicht dieses Instrument die Behandlung besonderer Bedürfnisse der Betriebsinhaber in sensiblen Sektoren (z. B. Fleischerzeuger ohne landwirtschaftliche Flächen).

55.

Der Evaluierungsplan der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sieht für 2013/2014 eine Bewertung der Maßnahmen nach Artikel 68 vor. Die Kommission wird dann über umfassende Daten bezüglich der Umsetzung der Regelung verfügen, u. a. den Bericht, den die Mitgliedstaaten bis zum 1. Oktober 2012 zu übermitteln haben. Damit wird eine Auseinandersetzung mit den am 1. August 2011 von den Mitgliedstaaten eingeführten Änderungen möglich werden.

Die Kommission möchte daran erinnern, dass Artikel 68 den Mitgliedstaaten erlaubt, durch die Einführung acht weiterer Maßnahmenkategorien einen Teil ihres unter der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung verfügbaren Finanzrahmens für die Gewährung besonderer Stützung einzusetzen.

57.

Die Kommission unterzieht die GAP- Instrumente einer fortlaufenden Analyse, insbesondere mittels Bewertung der einzelnen strategischen Instrumente. Hinsichtlich der Direktzahlungen wurde bei der Bewertung der unterschiedlichen Auswirkungen eine Unterteilung nach Fragestellungen vorgenommen.

Eine Bewertung der Auswirkungen von Direktzahlungen auf die Einkommen wurde 2011 veröffentlicht. Aktuell hat die Kommission eine externe Evaluierung der strukturellen Auswirkungen der Direktzahlungen in Auftrag gegeben, in deren Rahmen untersucht werden soll, welche Auswirkungen die Direktzahlungsregelungen, u. a. auch die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, auf verschiedene Aspekte betrieblicher Strukturen haben.¹⁰ Die Auswertung soll im Herbst 2013 abgeschlossen sein.

Da es sich bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung um eine Übergangsregelung zur Betriebsprämienregelung handelt, werden ihre Auswirkungen im Rahmen der beschriebenen Evaluierungen gemeinsam mit der Betriebsprämienregelung beurteilt.

58.

Darüber hinaus stehen den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe zur Bewältigung der meisten seitens des Hofes erwähnten Probleme weitere GAP-Instrumente wie die Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums und die landwirtschaftliche Betriebsberatung zur Verfügung. Diese Maßnahmen werden von den Mitgliedstaaten aus einer breiten Palette an Möglichkeiten ausgewählt und ihren Bedürfnissen bei der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, der Mitarbeiterschulung usw. angepasst. Bei der Bodenpolitik an sich, in Eigentumsfragen sowie beim Problem der Zersplitterung ist der Handlungsspielraum der Kommission begrenzt, da dies nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt.

Durch die Gewährung einer wirksamen Einkommenssicherung und die Garantie eines Minimums an Stabilität bei den Einnahmen kann die Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung die nachteiligen Auswirkungen solcher struktureller Faktoren auf die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe mindern.

¹⁰ In der Evaluierung sollen insbesondere die Auswirkungen der Direktzahlungen auf die Strukturen landwirtschaftlicher Betriebe (Größe, Anzahl, Bodennutzung, Höhe des Viehbestandes), die Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Tätigkeiten in Randgebieten, die Auswirkungen auf die Arbeitskräfte, die Kapitalausstattung und die Geschäftsstrategien der Betriebe untersucht werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

59.

Die Kommission kann sich der Ansicht des Hofes nicht vollständig anschließen. Aus der externen Studie über Bodenmärkte ist zu entnehmen, dass die Höhe der Kapitalisierung aufgrund der Unterschiede zwischen den jeweiligen Bodenmarktstrukturen von Land zu Land und Region zu Region unterschiedlich ist. Da der „Subventionseffekt“ nicht nur die Eingangs- sondern auch die Ausgangspreise beeinflusst, sind die Auswirkungen auf die Rentabilität landwirtschaftlicher Tätigkeit uneinheitlich und schwierig zu beurteilen.

Kapitalisiert sich die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung im Bodenwert und ist der Betriebsinhaber Grundeigentümer, dann wird durch eine Kapitalisierung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung der Wert seiner Vermögenswerte unmittelbar erhöht. Wenn ein Betriebsinhaber jedoch Land pachtet, dann würden die Zahlungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung eine Kapitalisierung bei den Bodenpachten ausgleichen. Im Höchstfall wären sie im Vergleich zu einer Situation ohne Regelung für die einheitliche Flächenzahlung neutral. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass viele Wirtschaftsbeteiligte, die ihr Land verpachten, selbst Landwirte sind.

60.

Die Kommission hat den Einfluss der Stützungsmaßnahmen auf die Bodenpreise untersucht (beispielsweise in der Folgenabschätzung im Rahmen des Gesundheitschecks, der Folgenabschätzung für die Vorschläge zur GAP 2020 und in der auf Initiative der Kommission in Auftrag gegebenen externen Studie des Bodenmarktes in der EU).

Die Kapitalisierung von Unterstützungsleistungen in den Bodenpreisen kann in einem regionalen Modell der Betriebsprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in der Tat höher sein als in einem historischen Modell. Dies wurde insbesondere in einer von den Dienststellen der Kommission in Auftrag gegebenen Studie bewertet¹¹. Unter den Einflussfaktoren für die Bodenpreise haben GAP-Subventionen nichtsdestotrotz vergleichsweise bescheidene Auswirkungen. Die Entwicklung der Bodenpreise ergibt sich aus einem komplexen Zusammenspiel vieler verschiedener Einflussfaktoren, von denen das System landwirtschaftlicher Stützungsmaßnahmen nur einer ist. Darüber hinaus muss dies im Vergleich zu früheren Formen der gekoppelten Stützung nicht zwingend eine Erhöhung der Kapitalisierung bedeuten. Bei Schlussfolgerungen über die genauen Auswirkungen des Regelungssystems für die einheitliche Flächenzahlung auf den Preis landwirtschaftlicher Flächen ist daher Vorsicht geboten.

Kasten 3

Die Bodenpolitik fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU. Darüber hinaus ist die Kommission nicht berechtigt, in private Vereinbarungen, die das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Betriebsinhabern und Eigentümern sind, einzugreifen.

¹¹ Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy, November 2008, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

61.

Die Verlängerung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung erfolgte auf ein auf politischer Ebene vorgebrachtes Ersuchen der neuen Mitgliedstaaten.

Laut Beitrittsvertrag stand den neuen Mitgliedstaaten die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bis Ende 2006 zur Verfügung. Dabei bestand die Möglichkeit, die Regelung auf einen auf politischer Ebene gestellten Antrag der neuen Mitgliedstaaten hin zweimal um jeweils ein Jahr zu verlängern (bis Ende 2008).

In der Verordnung 73/2009 wurde in Artikel 122 Absatz 3 festgelegt, dass die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bis zum 31. Dezember 2013 zur Verfügung stehen muss. Daraus folgt, dass es die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in der neuen GAP nicht mehr geben wird. Den neuen Mitgliedstaaten ist dieser Umstand bereits seit Januar 2009, als die Regelung veröffentlicht wurde, bekannt.

64.

Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist nie als auf Dauer angelegte Regelung dargestellt worden, sondern als Ausnahmeregelung für die sonst in der EU angewandten Regelungen, von der die neuen Mitgliedstaaten bis zur Umstellung auf die Betriebsprämienregelung Gebrauch machen können.

Die neuen Mitgliedstaaten können sich jedes Jahr für die Option entscheiden, die Anwendung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung einzustellen und die EU-Standardregelung einzuführen. Zwischen der Kommission und den Behörden der neuen Mitgliedstaaten, die bereits die Einführung der Betriebsprämienregelung in Erwägung zogen, fanden Gespräche und technische Konsultationen statt. Es liegt jedoch in der Verantwortung der neuen MS, die Vor- und Nachteile einer Entscheidung zur Beendigung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung und Einrichtung angemessener, den Rechtsvorschriften der EU entsprechender Verwaltungsstrukturen abzuwägen.

In der Verordnung 73/2009 wurde in Artikel 122 Absatz 3 festgelegt, dass die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bis zum 31. Dezember 2013 zur Verfügung stehen muss. Daraus folgt, dass es die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in der neuen GAP nicht mehr geben wird. Den neuen Mitgliedstaaten ist dieser Umstand bereits seit Januar 2009, als die Regelung veröffentlicht wurde, bekannt.

65.

Die Mitgliedstaaten tragen die Verantwortung für eine rechtzeitige Entscheidung über die Umsetzung der Betriebsprämienregelung.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 64.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

67.

In der Verteilung der Leistungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung unter den Betriebsinhabern spiegeln sich strukturelle Merkmale der landwirtschaftlichen Betriebe wider. Zudem steht sie in einem angemessenen Verhältnis zum Beitrag der Landwirte zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Sie leistet also einen Beitrag zum Schutz der natürlichen Ressourcen und liefert die Grundlage zur Erbringung öffentlicher Güter durch Landwirtschaft.

Wie bei der Betriebsprämienregelung besteht auch hier keine quantifizierte Verknüpfung zwischen der Unterstützung aus der einheitlichen Flächenzahlung und den Kosten, die durch die landwirtschaftliche Tätigkeit einschließlich der Bereitstellung öffentlicher Güter entstehen.

Mitgliedstaaten, die bei der Höhe der Zahlungen eine Differenzierung nach Regionen wünschten, hätten dies durch die Einführung der Betriebsprämienregelung oder, ab 2010, über die besondere Unterstützung strukturschwacher Regionen Maßnahmen im Rahmen von Programmen zur ländlichen Entwicklung (Zahlungen für benachteiligte Gebiete).

Durch die Gewährung einer wirksamen Einkommenssicherung und die Garantie eines Minimums an Stabilität bei den Einnahmen kann die Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung die nachteiligen Auswirkungen solcher struktureller Faktoren auf die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe mindern.

Eine Bewertung der Auswirkungen von Direktzahlungen auf die Einkommen wurde 2011 veröffentlicht. Aktuell hat die Kommission eine externe Evaluierung der strukturellen Auswirkungen der Direktzahlungen in Auftrag gegeben, in deren Rahmen untersucht werden soll, welche Auswirkungen die Direktzahlungsregelungen, u. a. auch die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, auf verschiedene Aspekte betrieblicher Strukturen haben.

Neue Mitgliedstaaten können sich jedes Jahr für die Einführung der Standardregelung (die Betriebsprämienregelung) entscheiden. Die Kommission hat mit einigen interessierten neuen Mitgliedstaaten bereits technische Konsultationen zu diesem Thema geführt. Die Dienststellen der Kommission stehen auf Ersuchen des interessierten Mitgliedstaates zu Beratungen und Hilfestellungen bereit, wenn entsprechender Bedarf besteht.

68.

In der Definition des Begriffs „landwirtschaftliche Tätigkeit“ spiegelt sich das Ziel der Förderung der Marktorientierung von Betriebsinhabern wider, während gleichzeitig die Konformität mit den „Grüne Box“-Regeln der WTO sichergestellt wird. Die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ist von der Erzeugung entkoppelt und entspricht den „Grüne Box“-Regeln der WTO. Aus diesem Grund dürfen keine Erzeugungsverpflichtungen oder Verknüpfungen mit Erzeugungsfaktoren als Kriterien für die Beihilfefähigkeit eingeführt werden. In diesem Zusammenhang können Betriebsinhaber beschließen, das Land in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten anstatt landwirtschaftliche Erzeugnisse zu produzieren.

Das wichtigste Ziel bei der Entkopplung ist die Marktorientierung. Im Allgemeinen üben Betriebsinhaber in ihrer Eigenschaft als Unternehmer ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aktiv aus, um aus dem Verkauf ihrer Erzeugnisse und möglicherweise auch anderen Tätigkeiten Einkommen zu generieren. Wenn schwankende Erzeugungskosten nicht gedeckt werden, stellt die Entscheidung, nicht zu produzieren, ebenfalls marktorientiertes Verhalten dar.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Mehrheit der unter die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fallenden landwirtschaftlichen Flächen zur Erzeugung genutzt wird und dass die Leistungsempfänger mit eingeschränkter landwirtschaftlicher Tätigkeit nur für einen kleinen Prozentsatz der gesamten unter die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fallenden Fläche stehen.

Bei der im Rahmen des Gesundheitschecks geführten Diskussion über eine präzisere Zielgruppenorientierung der Direktzahlungen vertrat die Kommission die Auffassung, dass den Mitgliedstaaten Flexibilität eingeräumt werden sollte, damit sie im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip anhand ihrer jeweiligen besonderen wirtschaftlichen Realitäten prüfen können, welches die richtigen Parameter sind, die bei der Anwendung dieser Möglichkeit zu berücksichtigen sind, um „natürliche oder juristische Personen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unerheblichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Aktivität bilden oder deren geschäftliche oder unternehmerische Hauptziele nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit bestehen, von Direktzahlungen auszuschließen“. Dieser Punkt wird im Gesetzgebungsvorschlag der Kommission zur GAP bis 2020 durch die Definition des Begriffs „aktiver Landwirt“ näher behandelt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

69.

Die Kommission findet bei ihren Prüfungen in den Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen regelmäßig nicht beihilfefähige Flächen vor. Die festgestellten Mängel werden im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss nachverfolgt.

Gemeinsame Antwort auf Empfehlung 1 und 2

Kriterien wie „konkrete und regelmäßige landwirtschaftliche Tätigkeiten“ könnten zwischen der Höhe der Unterstützung und der Erfüllung einer tatsächlichen Erzeugungsverpflichtung des Begünstigten eine Verknüpfung herstellen. Diese verträge sich aber weder mit dem GAP-Ziel einer größeren Marktorientierung durch entkoppelte Direktzahlungen noch mit den Bedingungen der „Grünen Box“ der WTO. Darüber hinaus ist die Diversifizierung der Tätigkeiten eine wertvolle Alternative zu den begrenzten Wachstumsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Sektor.

Nach den heutigen Rechtsvorschriften (Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) könnte jede natürliche oder juristische Person, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt, Direktzahlungen erhalten. Den Mitgliedstaaten steht jedoch die Möglichkeit offen, mittels Anwendung von Artikel 28 Absatz 2 der genannten Verordnung den Zugang zu Direktzahlungen zu beschränken. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Mindestanforderungen an den GLÖZ verpflichtet sind.

Diese Fragestellung wurde in den Vorschlägen der Kommission für die GAP bis 2020 mittels Definition der Begriffe aktiver Landwirt und landwirtschaftliche Tätigkeit angesprochen.

70.

Die Möglichkeit zur Regionalisierung der Leistungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung besteht nicht, weil mit dieser Regelung der Übergang zu den regionalen Zahlungen nach der Betriebsprämienregelung gestaltet werden soll. Wenn ein Mitgliedstaat also die Höhe der Zahlungen nach Region unterschiedlich gestalten wollte, hätte er das mittels Einführung der Betriebsprämienregelung tun können. Seit 2010 hätte er außerdem die Möglichkeit gehabt, von der besonderen Stützung nach Artikel 131 der Verordnung 73/2009 Gebrauch zu machen. Darüber hinaus bestehen zur Unterstützung strukturschwacher Regionen Maßnahmen im Rahmen von Programmen zur ländlichen Entwicklung (Zahlungen für benachteiligte Gebiete).

71.

Siehe die Antwort auf Empfehlung 3.

Empfehlung 3

Das Ziel der Gesetzgebungsvorschläge der Kommission besteht darin, mit Hilfe einer Reihe von Maßnahmen wie einer fortschreitenden Senkung und Deckelung der Direktzahlungen, Flexibilität zwischen den einzelnen Säulen, Zuordnung nationaler Obergrenzen zu den einzelnen Regionen, Annäherung des Werts von Zahlungsansprüchen und einer Kleinerzeugerregelung eine ausgewogenere Verteilung der Beihilfen zu erreichen. Nach der neuen Richtlinie wird allen Mitgliedstaaten (unter Einschluss der Länder, die aktuell die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden) die Möglichkeit offen stehen, die Zahlungen unter Berücksichtigung agrarwissenschaftlicher und wirtschaftlicher Besonderheiten und ihres regionalen landwirtschaftlichen Potenzials zu regionalisieren.

72.

Eine Bewertung der Auswirkungen von Direktzahlungen auf die Einkommen wurde 2011 veröffentlicht. Aktuell hat die Kommission eine externe Evaluierung der strukturellen Auswirkungen der Direktzahlungen in Auftrag gegeben, in deren Rahmen untersucht werden soll, welche Auswirkungen die Direktzahlungsregelungen, u. a. auch die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, auf verschiedene Aspekte betrieblicher Strukturen haben.¹² Die Auswertung soll im Herbst 2013 abgeschlossen sein.

73.

Durch die Gewährung einer wirksamen Einkommenssicherung und die Garantie eines Minimums an Stabilität bei den Einnahmen kann die Unterstützung im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung die nachteiligen Auswirkungen solcher struktureller Faktoren auf die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe mindern.

¹² In der Evaluierung sollen insbesondere die Auswirkungen der Direktzahlungen auf die Strukturen landwirtschaftlicher Betriebe (Größe, Anzahl, Bodennutzung, Höhe des Viehbestandes), die Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Tätigkeiten in Randgebieten, die Auswirkungen auf die Arbeitskräfte, die Kapitalausstattung und die Geschäftsstrategien der Betriebe untersucht werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

74.

Kapitalisiert sich die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung im Bodenwert und ist der Betriebsinhaber Grundeigentümer, dann wird durch eine Kapitalisierung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung der Wert seiner Vermögenswerte unmittelbar erhöht. Wenn ein Betriebsinhaber jedoch Land pachtet, dann würden die Zahlungen nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung eine Kapitalisierung bei den Bodenpachten ausgleichen. Im Höchstfall wären sie im Vergleich zu einer Situation ohne Regelung für die einheitliche Flächenzahlung neutral. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass viele Wirtschaftsbeteiligte, die ihr Land verpachten, selbst Landwirte sind.

Empfehlung 4

Die Frage der Bodenpreise ist in einer Studie über die Funktionsweise der Grundstücksmärkte¹³ und im GAP-Gesundheitscheck – Folgenabschätzung¹⁴ untersucht worden. Zurzeit läuft im Siebten FTE-Rahmenprogramm eine weitere Studie über Marktfaktoren.¹⁵ Darüber hinaus führt die Kommission zurzeit eine Bewertung der Auswirkungen direkter Unterstützungsleistungen auf die Struktur landwirtschaftlicher Betriebe durch.

Was die angebotenen Instrumente betrifft, so hilft die Unterstützung nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung den Betriebsinhabern durch die Bereitstellung einer wirksamen Einkommenssicherung und eines Minimums an Stabilität bei den Erträgen, die nachteiligen Auswirkungen von Strukturschwächen abzumildern. Darüber hinaus stehen den Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe zur Bewältigung der meisten seitens des Hofes erwähnten Probleme weitere GAP-Instrumente wie die Beihilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums und die landwirtschaftliche Betriebsberatung zur Verfügung. Diese Maßnahmen werden von den Mitgliedstaaten aus einer breiten Palette an Möglichkeiten ausgewählt und ihren Bedürfnissen bei der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, der Mitarbeiterschulung usw. angepasst.

Mit Hilfe der Unterstützung nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung können die Betriebsinhaber die nachteiligen Auswirkungen derartiger struktureller Faktoren abmildern.

¹³ Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy, Final report November 2008, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm;

¹⁴ CAP HEALTH CHECK — IMPACT ASSESSMENT NOTE N° 1, http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf;

¹⁵ Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States, http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201

75.

Die Entscheidung über die Einführung der Betriebsprämienregelung liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Dies gilt auch für Beratungsersuchen bei der Kommission. Die Dienststellen der Kommission stehen auf Ersuchen des interessierten Mitgliedstaates zu Beratungen und Hilfestellungen bereit, wenn entsprechender Bedarf besteht. Die Kommission muss das Subsidiaritätsprinzip achten und kann nicht in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen.

Siehe auch die Antwort auf Empfehlung 5.

Empfehlung 5

Die Entscheidung über die Einführung der Betriebsprämienregelung liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Dies gilt auch für Beratungsersuchen bei der Kommission. Die Dienststellen der Kommission stehen auf Ersuchen des interessierten Mitgliedstaates zu Beratungen und Hilfestellungen bereit, wenn entsprechender Bedarf besteht. Die Kommission muss das Subsidiaritätsprinzip achten und kann nicht in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen.

Europäische Kommission

Sonderbericht Nr. 16/2012

Wirksamkeit der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung als Übergangssystem zur Stützung von Betriebsinhabern in den neuen Mitgliedstaaten

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2012 – 51 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-919-3

doi:10.2865/2744

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

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

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

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

DIE REGELUNG FÜR DIE EINHEITLICHE FLÄCHENZAHLUNG IST EINE VEREINFACHTE ÜBERGANGS-REGELUNG ZUR STÜTZUNG DER EINKOMMEN VON BETRIEBSINHABERN IN DEN NEUEN MITGLIEDSTAATEN. DER HOF STELLT FEST, DASS ZAHLUNGEN AUCH AN BEGÜNSTIGTE FLOSSEN, DIE KEINE ODER NUR EINE MARGINALE LANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEIT AUSÜBTEN, ODER FÜR NICHT GENUTZTE ODER NICHT LANDWIRTSCHAFTLICH GENUTZTE FLÄCHEN GELEISTET WURDEN. DA DIE VERTEILUNG DER BEIHILFEN DARAUf BERUHT, WELCHE FLÄCHE DEM JEWEILIGEN BETRIEBSINHABER ZUR VERFÜGUNG STEHT, KONZENTRIERT SICH DIE STÜTZUNG AUF EINE KLEINE ZAHL GROSSER LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE. AUSSERDEM KANN DIE REGELUNG ZU EINER ERHÖHUNG DER BODEN- UND PACHTPREISE FÜHREN. ANHALTENDE STRUKTURELLE SCHWÄCHEN UND STEIGENDE BODENPREISE KÖNNEN DIE WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER STÜTZUNGSZAHLUNGEN BEEINTRÄCHTIGEN. DER HOF EMPFIEHLT, DIE STÜTZUNG AUF AKTIVE LANDWIRTE AUSZURICHTEN, DIE KONKRETE UND REGELMÄSSIGE LANDWIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEITEN AUSÜBEN. AUSSERDEM SOLLTE EINE AUSGEWOGENERE VERTEILUNG DER BEIHILFEN AUF DIE BETRIEBSINHABER ANGESTREBT WERDEN, WOBEI DIE BESONDEREN UMSTÄNDE DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE IN DEN VERSCHIEDENEN REGIONEN ZU BERÜCKSICHTIGEN SIND.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9237-919-3



9 789292 1379193