



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 10

2013

ISSN 1831-080X

GEMEINSAME AGRARPOLITIK: WURDE
DIE BESONDERE STÜTZUNG GEMÄSS
ARTIKEL 68 DER VERORDNUNG
(EG) NR. 73/2009 DES RATES GUT
AUSGESTALTET UND DURCHGEFÜHRT?

DE



Sonderbericht Nr. 10 // 2013

GEMEINSAME AGRARPOLITIK: WURDE DIE BESONDERE STÜTZUNG GEMÄSS ARTIKEL 68 DER VERORDNUNG (EG) NR. 73/2009 DES RATES GUT AUSGESTALTET UND DURCHGEFÜHRT?

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

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

Sonderbericht Nr. 10 // 2013

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, 2013

ISBN 978-92-9241-380-4
doi:10.2865/26319

© Europäische Union, 2013
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

GLOSSAR

I–VII **ZUSAMMENFASSUNG**

1–6 **EINLEITUNG**

7–12 **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

13–76 **BEMERKUNGEN**

13–28 **SCHWACHSTELLEN IM DURCHFÜHRUNGSRAHMEN FÜR DIE BESONDERE STÜTZUNG GEMÄSS ARTIKEL 68 BEEINTRÄCHTIGEN DEREN EINKLANG MIT DEN ALLGEMEINEN GRUNDSÄTZEN DER GAP**

14–19 MIT DER BESONDEREN STÜTZUNG GEMÄSS ARTIKEL 68 WIRD VON DER GLOBALEN AUSRICHTUNG DER DIREKTZAHLUNGSREGELUNG AUF ENTKOPPELUNG TEILWEISE ABGEWICHEN

20–26 DIE MITGLIEDSTAATEN VERFÜGEN ÜBER ERHEBLICHEN HANDLUNGSSPIELRAUM, WÄHREND DIE KONTROLLBEFUGNIS DER KOMMISSION BEGRENZT IST

27–28 ZUKUNFT DER BESONDEREN STÜTZUNGSMASSNAHMEN DER GAP NACH 2013: DIE RISIKEN HINSICHTLICH DES MANGELNDEN EINKLANGS MIT DER GAP BESTEHEN WEITER

29–53 **UNZUREICHENDE NACHWEISE DAFÜR, DASS DIE GEMÄSS ARTIKEL 68 EINGEFÜHRTE MASSNAHMEN NOTWENDIG UND RELEVANT SIND**

31–35 UNZUREICHENDE NACHWEISE FÜR DEN BEDARF IN MEHREREN FÄLLEN

36–49 UNZUREICHENDE NACHWEISE FÜR DEN BEDARFSGERECHTEN ZUSCHNITT DER MASSNAHMEN

50–53 UNZUREICHENDE INSTRUMENTE ZUR BEWERTUNG DER WIRKSAMKEIT DER MASSNAHMEN

54–76 **UNGEEIGNETE ODER UNZUREICHENDE KONTROLLEN DER DURCHGEFÜHRTE MASSNAHMEN AUF MITGLIEDSTAATLICHER EBENE**

55–63 MÄNGEL IN DEN VERWALTUNGSKONTROLL- UND MANagementsYSTEMEN

64–69 MÄNGEL BEI DEN VOR-ORT-KONTROLLEN

70–76 ERHEBLICHER VERWALTUNGS- UND KONTROLLAUFWAND

77–81 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

**ANHANG I — FINANZRAHMEN FÜR ARTIKEL 68 IM ZEITRAUM 2010-2013, NACH
MITGLIEDSTAATEN UND TÄTIGKEITEN (OHNE DIE MASSNAHMEN DES
EHMALIGEN ARTIKELS 69)**

**ANHANG II — ÜBERSICHT ÜBER DIE IN DEN BESUCHTEN MITGLIEDSTAATEN AUSGEWÄHLTEN
MASSNAHMEN**

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GLOSSAR

Betriebsprämienregelung: Die Betriebsprämienregelung ist das System der entkoppelten Beihilfen im Rahmen der ersten Säule, das seit der GAP-Reform von 2003 in den Mitgliedstaaten Anwendung findet, die der Europäischen Union vor 2004 angehörten. In den neueren Mitgliedstaaten gilt eine vereinfachte Übergangsregelung, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung.

Erste Säule/zweite Säule: Im Rahmen des Reformpakets Agenda 2000 wurde beschlossen, die GAP auf zwei Hauptsäulen zu stellen. 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.

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik.

Gekoppelte/entkoppelte Direktbeihilfen: Bis 2003 erfolgte die Unterstützung der Landwirtschaft im Rahmen der ersten Säule weitgehend in Form von mit der Produktion bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse verknüpften Direktzahlungen („gekoppelte“ Direktbeihilfen). Bei Zahlungen dieser Art handelte es sich hauptsächlich um „Flächenbeihilfen“ je Hektar, Beihilfen je Kulturart oder „Tierprämien“ je beihilfefähiges Tier. Nach der GAP-Reform im Jahr 2003 wurden die meisten der unter die erste Säule fallenden Beihilfemaßnahmen „entkoppelt“ und hängen somit nicht mehr von der Produktion der Begünstigten ab.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS): Das InVeKoS wird in Titel II Kapitel 4 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates definiert¹ und im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 näher geregelt. Es umfasst eine elektronische Datenbank, in der landwirtschaftliche Betriebe und Beihilfeanträge aufgeführt sind, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem) sowie ein System zur Tierkennzeichnung und -registrierung und sieht eine Reihe von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen vor.

MAET: *Mesure Agro-Environnementale territorialisée* (Agrarumweltmaßnahme in einem bestimmten geographischen Gebiet) (Frankreich).

Mitnahmeeffekt: Ein Mitnahmeeffekt tritt ein, wenn eine Maßnahme genutzt wird, um Begünstigte zu unterstützen, die dieselbe Wahl auch ohne Beihilfe getroffen hätten. In diesen Fällen bleibt die Zahlung von Beihilfe wirkungslos. Definitionsgemäß ist der Teil der Ausgaben, der Mitnahmeeffekte erzeugt, folglich unwirksam, da er nicht zur Erreichung der gesetzten Ziele beiträgt.

Verwaltungskontrollen/Vor-Ort-Kontrollen: In Titel III der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009² der Kommission sind die allgemeinen Grundsätze für Kontrollen festgelegt, die auf alle Direktbeihilfemaßnahmen anwendbar sind. Insbesondere sind alle Beihilfeanträge Verwaltungskontrollen zu unterziehen, ergänzt durch Vor-Ort-Kontrollen auf der Grundlage von Stichproben. In Artikel 29 der Verordnung heißt es: „Für jede Maßnahme im Rahmen der besonderen Stützung, für die Verwaltungskontrollen technisch möglich sind, sollten alle Anträge überprüft werden.“

¹ Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten 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).

² 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).

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Bei Einführung der Betriebsprämienregelung im Jahr 2003 durften die Mitgliedstaaten bis zu 10 % ihrer nationalen Obergrenzen für „besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind“, verwenden. Später wurde diese besondere Stützung durch Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 ausgeweitet, indem die Zahl der beihilfefähigen Ziele erhöht wurde.

II.

24 Mitgliedstaaten haben beschlossen, über 113 äußerst unterschiedliche Maßnahmen von Artikel 68 Gebrauch zu machen. Die Gesamtmittel für den Zeitraum 2010-2013 belaufen sich auf 6,4 Milliarden Euro. Obwohl die Maßnahmen jeweils eigenen spezifischen Vorschriften unterliegen, basieren die meisten von ihnen auf den klassischen Mechanismen für gekoppelte Direktzahlungen³.

III.

Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Ausgestaltung der besonderen Stützung gemäß Artikel 68 und der Art ihrer Durchführung in den Jahren 2010 und 2011 (Verwaltungs- und Kontrollsysteme). Dabei sollte insbesondere ermittelt werden, ob sich zufriedenstellend nachweisen lässt, dass die besondere Stützung kohärent und relevant ist und einer ordnungsgemäßen Kontrolle unterzogen wurde. Die Prüfung erfolgte in den Dienststellen der Kommission und in vier Mitgliedstaaten, auf die ungefähr 70 % der Mittelzuweisungen für die entsprechenden Maßnahmen entfallen.

³ Erläuterungen zu gekoppelten/entkoppelten Direktbeihilfen und zur Betriebsprämienregelung sind dem **Glossar** zu entnehmen.

ZUSAMMENFASSUNG

IV.

Die Betriebsprämienregelung basierte auf den Grundsätzen der Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion sowie der Vereinfachung des Zahlungssystems („Betriebsprämie“). Abweichend davon gestattet Artikel 68 den Mitgliedstaaten, gekoppelte Direktzahlungen „in klar definierten Fällen“ beizubehalten. Allerdings stellte der Hof fest, dass die Kommission wenig Kontrolle über die Begründung dieser Fälle hat und die Mitgliedstaaten bei der Einführung gekoppelter Direktzahlungen über einen großen Ermessensspielraum verfügen. Infolgedessen stand die Durchführung der Bestimmungen von Artikel 68 nicht immer vollständig mit den allgemeinen Grundsätzen der Entkoppelung und Vereinfachung, die die derzeitige Gemeinsame Agrarpolitik bestimmen, in Einklang.

V.

Darüber hinaus fand der Hof in den Mitgliedstaaten keine hinreichenden Nachweise für die Notwendigkeit und Relevanz der gemäß Artikel 68 eingeführten Maßnahmen. Dies betraf sowohl den Bedarf an solchen Maßnahmen als auch die Wirksamkeit ihrer Ausgestaltung und die Höhe der bereitgestellten Beihilfen. Unzureichende Ziele und Indikatoren werden die künftige Bewertung der Maßnahmen erschweren.

VI.

Schließlich ermittelte der Hof Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, welche eingerichtet wurden, um sicherzustellen, dass die bestehenden Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt werden. Diese Mängel wurden zuweilen trotz des bereits erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwands festgestellt, der aber möglicherweise noch weiter verstärkt werden muss, um den Anforderungen der Verordnungen gerecht zu werden.

VII.

Vor dem Hintergrund der Einführung der GAP „für die Zeit nach 2013“ würde der gegenwärtig diskutierte Vorschlag der Kommission die Beibehaltung der besonderen Stützung in Form gekoppelter Zahlungen erlauben, ohne jedoch in ausreichendem Maße genaue Grenzen zu definieren. Hierzu legt der Hof die folgenden wichtigsten Empfehlungen vor:

- a) Die besondere Stützung für bestimmte landwirtschaftliche Tätigkeiten sollte auf einer strengen Auslegung der Bestimmungen von Artikel 68 basieren, und die Gewährung dieser gekoppelten Stützung sollte gegenüber der Kommission angemessen begründet und durch sie kontrolliert werden.
 - Um ihre oberste Verantwortung im Rahmen des Systems der geteilten Verwaltung wahrnehmen zu können, sollte die Kommission bei der Festlegung der Kriterien, mit denen die Durchführung der Maßnahmen geregelt wird, eine aktivere Rolle spielen.
 - Die Mitgliedstaaten sollten zur Erbringung des Nachweises verpflichtet sein, dass jede besondere Stützungsmaßnahme, deren Einführung sie beabsichtigen, notwendig (Nachweis der Notwendigkeit und des Mehrwerts eines auf Ausnahmeregelungen beruhenden Ansatzes) und relevant (Nachweis der Relevanz der Durchführungsmodalitäten, Vergabekriterien und Höhe der Beihilfen) ist und den Kriterien der wirtschaftlichen Haushaltsführung genügt.
- b) Unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der möglichen Maßnahmen sollte ein angemessenes Überwachungssystem erstellt werden, um die anschließende Bewertung zu erleichtern.
- c) Nach Einführung der Maßnahmen sollten die Mitgliedstaaten geeignete und umfassende Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichten, um sicherzustellen, dass alle Anforderungen der Verordnung erfüllt werden können. Um die Entstehung unverhältnismäßig hoher Kosten innerhalb des begrenzten Umfangs einer besonderen Stützungsmaßnahme zu vermeiden, sollte die Notwendigkeit von Kontrollen bereits in der Phase der Ausgestaltung der Maßnahme (Einfachheit der Durchführung, „Kontrollierbarkeit“ der Kriterien usw.) oder möglicherweise sogar bei der Entscheidung über die Einführung einer bestimmten Maßnahme berücksichtigt werden.

EINLEITUNG

1. Bei Einführung der Betriebsprämienregelung (Entkoppelung von Direktbeihilfen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe von der Produktion)⁴ im Jahr 2003 wurde den Mitgliedstaaten gestattet, weiterhin bestimmte produktionsbezogene Stützungsmaßnahmen für Betriebsinhaber anzuwenden. Gemäß Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003⁵ waren die Mitgliedstaaten berechtigt, bis zu 10 % ihrer nationalen Obergrenzen für „besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit (...), die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind“, einzubehalten.
2. Diese besondere Stützung wurde später durch Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 ausgeweitet (Zeitraum 2010-2013). Mit Artikel 68 erhöhte sich die Zahl der Ziele oder Tätigkeiten, für die Beihilfen gewährt werden können (siehe **Tabelle 1**).
3. Durchführungsbestimmungen zu der in Artikel 68 vorgesehenen Stützung sind insbesondere in der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission⁶ (Artikel 37 bis 49) und der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 (Artikel 29 und 46) enthalten. Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die in Artikel 68 vorgesehenen verschiedenen Arten von Stützung basieren weitgehend auf dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS).

⁴ Siehe **Glossar**.

⁵ 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).

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 316 vom 2.12.2009, S. 1).

TABELLE 1

ZIELE ODER TÄTIGKEITEN, DIE FÜR DIE BESONDERE STÜTZUNG GEMÄSS ARTIKEL 68 IN BETRACHT KOMMEN

Schutz oder Verbesserung der Umwelt	68(1)(a)(i)
Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse	68(1)(a)(ii)
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	68(1)(a)(iii)
Tierschutz	68(1)(a)(iv)
Nutzen für die Agrarumwelt	68(1)(a)(v)
Beseitigung besonderer Nachteile in wirtschaftlich schwachen oder umweltgefährdeten Gebieten oder für wirtschaftlich anfällige Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit	68(1)(b)
Vermeidung der Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzfläche	68(1)(c)
Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherung	68(1)(d)
Fonds auf Gegenseitigkeit für Tier- und Pflanzenkrankheiten und Umweltvorfälle	68(1)(e)

4. 24 Mitgliedstaaten haben beschlossen, über 113 Maßnahmen, die sich in Ausgestaltung und Mittelausstattung stark voneinander unterscheiden, von Artikel 68 Gebrauch zu machen.
5. Für den Zeitraum 2010-2013 wurden für Artikel 68 EU-Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 6,4 Milliarden Euro bereitgestellt (siehe **Anhang I**). Die folgenden Abbildungen zeigen die Aufteilung der Mittel nach Mitgliedstaaten (**Abbildung 1**) und Maßnahmenarten (**Abbildung 2**).
6. Die Art der Stützung (gekoppelt/entkoppelt) bei den verschiedenen Maßnahmen gemäß Artikel 68 Absatz 1 ist **Tabelle 2** zu entnehmen, wobei die Einstufung im EU-Haushaltsplan zugrunde liegt.

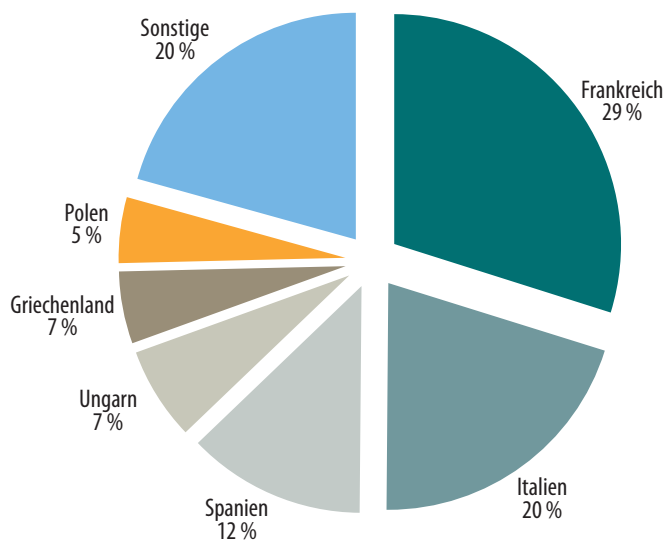
TABELLE 2

ART DER STÜTZUNG (GEKOPPELT/ENTKOPPELT) BEI DEN VERSCHIEDENEN MASSNAHMEN GEMÄSS ARTIKEL 68 ABSATZ 1

	Gekoppelte Direktbeihilfen	Entkoppelte Direktbeihilfen
Schutz oder Verbesserung der Umwelt (68(1)(a)(i))	✓	
Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse (68(1)(a)(ii))	✓	
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (68(1)(a)(iii))	✓	
Tierschutz (68(1)(a)(iv))	✓	
Nutzen für die Agrarumwelt (68(1)(a)(v))		✓
Besondere Nachteile und anfällige Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit (68(1)(b))	✓	
Vermeidung der Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzfläche (68(1)(c))		✓
Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherung (68(1)(d))		✓
Fonds auf Gegenseitigkeit (68(1)(e)) (Versicherung)	✓	

ABBILDUNG 1

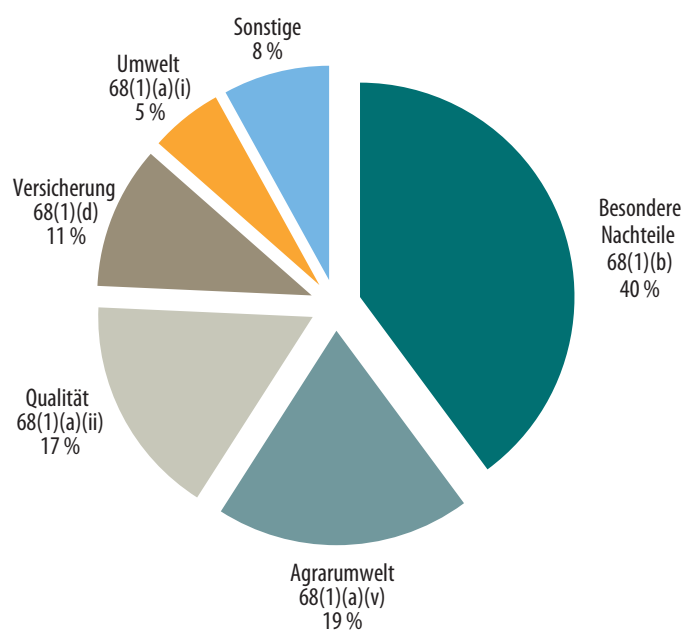
AUFTEILUNG DER FÜR DEN ZEITRAUM 2010-2013 BEWILLIGTEN MITTEL NACH MITGLIEDSTAATEN



Quelle: Von der Europäischen Kommission übermittelte Haushaltsprognosen.

ABBILDUNG 2

AUFTEILUNG DER FÜR DEN ZEITRAUM 2010-2013 BEWILLIGTEN MITTEL NACH MASSNAHMENARTEN



Quelle: Von der Europäischen Kommission übermittelte Haushaltsprognosen.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

7. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Einführung der in Artikel 68 vorgesehenen Stützung und der Art ihrer Durchführung in den Jahren 2010 und 2011 (Verwaltungs- und Kontrollsysteme). Um die Hauptprüfungsfrage nach der guten Ausgestaltung und Durchführung der Stützung zu beantworten, wurden bei der Prüfung folgende drei Teilfragen untersucht:
- a) Ist der Durchführungsrahmen der besonderen Stützungsmaßnahmen so konzipiert, dass die Vereinbarkeit mit der allgemeinen Ausrichtung der ersten Säule der GAP sichergestellt ist?
 - b) Gibt es hinreichende Nachweise für die Notwendigkeit und Relevanz der gemäß Artikel 68 eingeführten Maßnahmen?
 - c) Unterliegen die durchgeführten Maßnahmen einem zufriedenstellenden Kontrollsystem?
8. Die Prüfung erfolgte bei den Dienststellen der Kommission und in Griechenland, Spanien (Aragonien, Galicien, Kastilien-La Mancha), Frankreich und Italien (Emilia Romagna und Latium). Auf diese Mitgliedstaaten entfallen 68 % der Mittelzuweisungen für den Zeitraum 2010-2013 und 73 % der für die ersten zwei Jahre bewilligten Ausgaben.
9. Die Prüfungsarbeit konzentrierte sich auf eine Auswahl von 13 Maßnahmen (siehe Kurzbeschreibungen in **Anhang II**):
- o Beihilfe für Hartweizen (Griechenland – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii)
 - o Beihilfe für die Schaf- und Ziegenhaltung in benachteiligten Gebieten (Griechenland – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b)
 - o Neue Betriebsprämienansprüche in benachteiligten Gebieten oder Berggebieten (Griechenland – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe c)
 - o Beihilfe für die Fruchtfolge in unbewässerten Gebieten (Spanien – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v)
 - o Beihilfe für den Milchsektor in benachteiligten Gebieten (Spanien – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b)
 - o Beihilfe für Schaf- und Ziegenfleisch (Spanien – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b)
 - o Zusätzliche Beihilfe für Eiweißpflanzen (Frankreich – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i)
 - o Beihilfe für die Fortführung des ökologischen Landbaus/der biologischen Landwirtschaft (Frankreich – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v)

- o Beihilfe für die Schaf- und Ziegenhaltung (Frankreich – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b)
- o Ernteversicherung (Frankreich – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe d)
- o Fruchtfolge (Italien – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v)
- o Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Rindersektor (Italien – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii)
- o Versicherung (Italien – Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe d)

10. Diesen 13 Maßnahmen wurden für den Zeitraum 2010-2013 2 686 Millionen Euro zugewiesen, was etwas über 40 % der Gesamtmittel für Artikel 68 entspricht (50 % in den ersten zwei Jahren).

11. Der Prüfungsansatz umfasste eine Bewertung der im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der geltenden Verordnungen geleisteten Arbeit⁷ sowie in Bezug auf die ausgewählten Maßnahmen:

- a) eine Überprüfung der Ausgestaltung der Maßnahmen (z. B. Bedarf, Beihilfefähigkeitskriterien und Beihilfesätze) und der verfügbaren Dokumentation zur Unterstützung der getroffenen Entscheidungen;
- b) eine Analyse der Verwaltungs- und Kontrollsysteme;
- c) anhand von Unterlagen vorgenommene Konformitätsprüfungen bei einer Zufallsstichprobe von etwa 10 Akten von Begünstigten pro Maßnahme (bei den meisten betroffenen Begünstigten hatten die nationalen Behörden bereits Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt);
- d) Vor-Ort-Prüfungen einer Teilstichprobe der vorstehend genannten Akten und gegebenenfalls bei anderen Parteien, die als für die Maßnahme relevant betrachtet wurden⁸.

12. Insgesamt untersuchten die Prüfer die Belegunterlagen aus 141 Akten (Anträge, Kontrollen und Zahlungen für 2010 und 2011)⁹ und führten 29 Vor-Ort-Prüfungen durch.

⁷ Einschließlich einer Analyse der verfügbaren Bewertungen in Bezug auf die Durchführung des bisherigen Artikels 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 oder anderer gleichwertiger Maßnahmen.

⁸ Eine Versicherungsgesellschaft in Frankreich und *Consorti di Difesa* in Italien (Erzeugergemeinschaften, die als Vermittler tätig sind).

⁹ Einige der für 2010 ausgewählten Begünstigten hatten ihre Beihilfeanträge im Jahr 2011 nicht erneuert; darüber hinaus lagen einige Akten von Begünstigten für 2011 zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor.

BEMERKUNGEN

SCHWACHSTELLEN IM DURCHFÜHRUNGSRAHMEN FÜR DIE BESONDERE STÜTZUNG GEMÄSS ARTIKEL 68 BEEINTRÄCHTIGEN DEREN EINKLANG MIT DEN ALLGEMEINEN GRUNDSÄTZEN DER GAP

- 13.** Die im Jahr 2003 eingeführte GAP-Reform beruhte auf den Grundsätzen der Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und der Vereinfachung des Zahlungssystems. Als Abweichung gestattet Artikel 68 den Mitgliedstaaten, eine besondere Stützung „in klar definierten Fällen“ beizubehalten. Bei der Prüfung wurde bewertet, ob diese Abweichungen mit den allgemeinen Grundsätzen der Entkoppelung und Vereinfachung, die die derzeitige Gemeinsame Agrarpolitik bestimmen, in Einklang standen.

MIT DER BESONDEREN STÜTZUNG GEMÄSS ARTIKEL 68 WIRD VON DER GLOBALEN AUSRICHTUNG DER DIREKTZAHLUNGSREGELUNG AUF ENTKOPPELUNG TEILWEISE ABGEWICHEN

- 14.** Die meisten Maßnahmen¹⁰, die gemäß Artikel 68 eingeführt werden konnten, sind mit anderen früheren Maßnahmen vergleichbar (oder in einigen Fällen identisch)¹¹. Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 bildet daher (ebenso wie sein Vorläufer, Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003) im Wesentlichen die Rechtsgrundlage, die für die Sicherstellung der Fortführung bestehender Maßnahmen, insbesondere in Form von bereits seit geraumer Zeit verfügbaren gekoppelten Beihilfen, erforderlich ist.
- 15.** Daher lassen sich die geprüften gekoppelten Tierprämien mit den Direktbeihilfemaßnahmen für Tiere, wie z. B. Prämien für Mutterkühe, Mutterschafe und Ziegen¹², die sie ergänzt oder ersetzt haben¹³, vergleichen. Die meisten eingeführten Flächenbeihilfen sind im Wesentlichen eine Fortführung der bereits im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums verfügbaren Beihilfemaßnahmen oder der zuvor bestehenden gekoppelten Beihilferegelungen¹⁴, deren Entkoppelung der Rat bereits beschlossen hatte.
- 16.** Entkoppelung war jedoch das zentrale Anliegen der GAP-Reform von 2003, und diese Ausrichtung wurde durch den Gesundheitscheck im Jahr 2008 bestätigt¹⁵.

¹⁰ Nur die Risikomanagementmaßnahmen (Buchstaben d und e) stellten im Vergleich zu den bereits verfügbaren Stützungsarten eine Neuerung dar.

¹¹ Für alle Agrarumweltmaßnahmen sind im Rahmen der zweiten Säule weit größere Beträge verfügbar (für die Maßnahme 214 wurden im Zeitraum 2007-2013 22,2 Milliarden Euro gewährt). Weitere Informationen zu diesem Thema sind dem Sonderbericht Nr. 7/2011 des Hofes „Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen?“ (<http://eca.europa.eu>) zu entnehmen. Insbesondere die in Frankreich gemäß Artikel 68 gewährten Beihilfen für den ökologischen Landbau sind identisch mit jenen, die bereits im Rahmen der Maßnahme 214 zur Entwicklung des ländlichen Raums verfügbar waren.

¹² Siehe den Sonderbericht Nr. 11/2012 des Hofes „Direktbeihilfen für Mutterkühe sowie Mutterschafe und Ziegen im Rahmen der partiellen Durchführung der Betriebsprämienregelung“ (<http://eca.europa.eu>).

¹³ Beispielsweise hatte Spanien entschieden, die bestehenden Mutterschaf- und Ziegenprämien zu entkoppeln; jedoch führte es umgehend wieder eine vergleichbare Maßnahme zur Gewährung von Beihilfe für Schaf- und Ziegenfleisch gemäß Artikel 68 ein.

¹⁴ Zum Beispiel wird die gemäß Artikel 68 eingeführte französische Beihilfe für Eiweißpflanzen als „zusätzlich“ bezeichnet, da sie 2010 und 2011 zusätzlich zu einer bis 2011 beibehaltenen gleichwertigen, bereits bestehenden Maßnahme eingeführt wurde.

¹⁵ Im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 heißt es: „Insbesondere sollten die Entkoppelung der Direktzahlungen ausgedehnt und das Funktionieren der Betriebsprämienregelung vereinfacht werden.“ Die Absicht lag darin, dass die Mitgliedstaaten, die ursprünglich beschlossen hatten, im Rahmen der Betriebsprämienregelung einen bestimmten Anteil Produktionsbeihilfe beizubehalten, diese vor 2013 streichen würden. Zudem wurden besondere Stützungsregelungen, die noch gekoppelt waren, schrittweise abgeschafft und in die Betriebsprämienregelung einbezogen (mit der nennenswerten Ausnahme der Mutterkuh- und Mutterschaf-/Ziegenprämien, die die Mitgliedstaaten als gekoppelte Regelungen beibehalten dürfen).

- 17.** Was Artikel 68 (wie zuvor schon sein „Vorläufer“, Artikel 69) vorsieht, ist also eine Reihe von Ausnahmen vom Ziel der Ausweitung und Vereinfachung der Entkoppelung. Indem Formen gekoppelter Stützung beibehalten oder gar neu eingeführt werden, wird von der allgemeinen Ausrichtung der ersten Säule abgewichen. Aus diesem Grund sieht die Verordnung vor, dass Ausnahmen ausschließlich „in klar definierten Fällen“ Anwendung finden sollen¹⁶. Folglich besteht der Zweck dieses Artikels nicht darin, eine Art teilweiser Koppelung beizubehalten oder eine „neuerliche Koppelung“ einzuführen, sondern lediglich darin, maßgeschneiderte Lösungen für einige spezifische Probleme anzubieten.
- 18.** Im Jahr 2010 kam eine Bewertung der Auswirkungen der teilweisen Entkoppelung auf die Märkte bereits zu dem Ergebnis, dass Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 dazu missbraucht worden war, eine Art teilweiser Koppelung beizubehalten¹⁷. Seitdem ist dieses Risiko durch die große Anzahl der im Rahmen von Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 angebotenen möglichen Maßnahmen gestiegen, wobei die Optionen für besondere Stützung weiter gehen, als dies bei Artikel 69 der Fall war.
- 19.** Daher hängt die Frage, ob die besonderen Stützungsmaßnahmen mit der allgemeinen Ausrichtung des Rates für die erste Säule vereinbar sind, nunmehr davon ab, wie die Formulierung „klar definierte Fälle“, in denen besondere Stützung zu gewähren ist, ausgelegt wird und wie dies überprüft wird.

**DIE MITGLIEDSTAATEN VERFÜGEN ÜBER ERHEBLICHEN
HANDLUNGSSPIELRAUM, WÄHREND DIE KONTROLLBEFUGNIS DER
KOMMISSION BEGRENZT IST**

- 20.** Die Verordnungen über die besondere Stützung enthalten keine hinreichende Rahmenregelung, mit der sichergestellt wird, dass diese Stützung nur „in klar definierten Fällen“ zum Einsatz kommt. Vielmehr lassen die Verordnungen den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Maßnahmen erheblichen Handlungsspielraum.
- 21.** Eine Genehmigung durch die Kommission ist nur für Agrarumweltmaßnahmen gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v formell erforderlich. Bei allen übrigen Arten von Maßnahmen kann die Kommission keine rechtsverbindlichen Maßnahmen ergreifen, und die Mitgliedstaaten sind lediglich verpflichtet, die Kommission über die getroffenen Entscheidungen zu unterrichten.

¹⁶ Im Erwägungsgrund 35 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 heißt es weiter: „Den Mitgliedstaaten sollte gestattet werden (...) zur Gewährung einer besonderen Stützung in klar definierten Fällen zu verwenden. (...) Im Hinblick auf die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft sollten die Finanzmittel, die für gekoppelte Stützungen verwendet werden könnten, auf ein angemessenes Niveau begrenzt werden.“

¹⁷ Agrosynergie, Bewertung der Auswirkungen der teilweisen Entkopplung auf die Märkte, Oktober 2010. (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/decoupling/short_sum_de.pdf): „(...) dass die Durchführungsmodalitäten in den meisten untersuchten Fällen Artikel 69 inhaltlich verfälscht haben, der in den Mitgliedstaaten als eine Art teilweiser Entkopplung in Antwort auf die Einführung der Entkoppelung verstanden wurde.“

- 22.** Zudem enthalten die Verordnungen hinsichtlich der Maßnahmen, die eingeführt werden können, nur sehr wenige Beschränkungen. Die wenigen bestehenden Vorschriften finden nur auf eine Kategorie von Maßnahmen Anwendung, wobei nicht immer klar ist, warum sie nicht auf andere anwendbar sein sollten. Da es nicht immer eine klare Unterscheidung zwischen den verschiedenen Maßnahmenarten gibt, können die Mitgliedstaaten daher, in Abhängigkeit von dem genannten Ziel, die wenigen bestehenden Vorschriften umgehen, indem sie eine Klassifizierung einer anderen vorziehen (siehe **Kasten 1**).
- 23.** Dennoch hat die Kommission die gemeldeten Maßnahmen untersucht, um sicherzustellen, dass jeder Mitgliedstaat eine bestimmte Menge an standardisierten Informationen zur Verfügung stellt. Im Laufe dieser Untersuchungen fand ein reger Austausch statt, der zuweilen zu Änderungen an den ursprünglich vorgeschlagenen Maßnahmen geführt hat.

KASTEN 1

BEISPIEL FÜR DIE UNKLARE UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN DEN VERSCHIEDENEN MASSNAHMENARTEN SOWIE DAFÜR, WIE DIE MITGLIEDSTAATEN DIES AUSNUTZEN KÖNNEN, UM DIE WENIGEN BESTEHENDEN VORSCHRIFTEN ZU UMGEHEN

Es gibt keine klare Unterscheidung zwischen den gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i (Umwelt) und den gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v (Agrarumwelt) auszugestaltenden Maßnahmen. Beispielsweise wurde die französische Beihilfe für Eiweißpflanzen gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i ausgestaltet, während in Spanien und Italien weitgehend ähnliche Maßnahmen zur Förderung der Fruchtwechselwirtschaft¹⁸ mit weitgehend ähnlichen Zielen gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v eingeführt wurden (siehe dazu auch das Beispiel in Ziffer 26).

Diese Entscheidungen wirkten sich unmittelbar auf die anwendbaren Vorschriften aus:

- „Umwelt“-Maßnahmen setzen einen „nicht unbedeutenden und messbaren (...) Nutzen“¹⁹ voraus (ein Kriterium, das für „Agrarumwelt“-Maßnahmen nicht gilt).
- „Agrarumwelt“-Beihilfen müssen vorab durch die Kommission genehmigt und auf die „Deckung der tatsächlich entstandenen zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste infolge der Erfüllung des betreffenden Ziels“ beschränkt werden (wohingegen diese Beschränkungen auf die übrigen Kategorien, einschließlich der „Umwelt“-Beihilfen, nicht anwendbar sind).

¹⁸ Wie in **Anhang II** erläutert, umfasst die genannte spanische Maßnahme in Wirklichkeit keine Fruchtfolgebedingungen, sondern nimmt die Form einer Flächenbeihilfe an, die hauptsächlich an bestimmte prozentuale Anteile von Ölsaaten und Eiweißpflanzen geknüpft ist.

¹⁹ Obgleich im genannten Fall die Erfüllung dieser Bedingung nicht nachgewiesen wurde.

24. Nichtsdestotrotz fehlt der Kommission ein rechtliches Mandat für eine weiter gefasste Rolle, und die Untersuchung und der Austausch ziehen nicht immer Konsequenzen nach sich. Der Grad der Ausführlichkeit in den Entscheidungen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, schwankt erheblich, und in einigen Fällen ergab die im Land vorgenommene Prüfung, dass die der Kommission übermittelte Beschreibung wichtige Klauseln nicht enthielt. Schließlich wurden bei der Prüfung die Grenzen der Kontrollbefugnisse der Kommission hinsichtlich Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten deutlich.

25. Im Laufe der Untersuchung der (Nicht-Agrarumwelt-)Maßnahmen, die von einigen Mitgliedstaaten²⁰ gemeldet wurden, blieben von der Kommission aufgeworfene Fragen daher unbeantwortet. Da sie nicht über die notwendigen Befugnisse verfügte, war die Kommission gezwungen, diese Fälle abzuschließen, ohne über die Rechtmäßigkeit der fraglichen Maßnahme entscheiden zu können. In den Akten wurde die folgende Schlussfolgerung vermerkt: Das Verfahren zur Bewertung der gemeldeten Maßnahme (...) wird abgeschlossen (...); die Konformität der Maßnahme gilt als weder vollständig noch eindeutig nachgewiesen.

26. In einem anderen Mitgliedstaat²¹ wurde eine Maßnahme neu ausgestaltet, um gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i eingeführt zu werden, nachdem die Kommission ihre Genehmigung als Agrarumweltmaßnahme gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v abgelehnt hatte.

ZUKUNFT DER BESONDEREN STÜTZUNGSMASSNAHMEN DER GAP NACH 2013: DIE RISIKEN HINSICHTLICH DES MANGELNDEN EINKLANGS MIT DER GAP BESTEHEN WEITER

27. Im Zusammenhang mit ihrem Vorschlag in Bezug auf die GAP 2014-2020 schlug die Kommission vor²², die Möglichkeit einer besonderen Stützung in Form von gekoppelten Zahlungen beizubehalten – ein Vorschlag, zu dem der Hof im April 2012 eine Stellungnahme abgegeben hat²³. Unter Berücksichtigung der derzeit diskutierten Änderungsanträge²⁴ würde dieser Vorschlag zu folgenden wesentlichen Änderungen führen:

- a) die in Artikel 68 enthaltene Liste der Erzeugnisse würde erweitert werden;
- b) die verfügbaren Mittel würden auf 8 % der Obergrenze festgesetzt werden – mit der Möglichkeit, in Ausnahmefällen bis zu 13 % bereitzustellen;

²⁰ Irland und Portugal.

²¹ Dänemark.

²² KOM(2011) 625 endgültig vom 12.10.2011, Artikel 38 bis 41.

²³ Stellungnahme Nr. 1/2012 zu einigen Vorschlägen für Verordnungen in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

²⁴ B7-0079/2013, Vorschlag für einen Beschluss betreffend die Aufnahme von und das Mandat für interinstitutionelle Verhandlungen über den 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 (COM/2011)0625 – C7-0336/2011 – COM(2012)0552 – C7-0311/2012 – 2011/0280(COD) – 2013/2528(RSP)). (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2013-0079+0+DOC+PDF+V0//DE>)

c) die gekoppelte Stützung würde

- i) „Sektoren oder Regionen eines Mitgliedstaates gewährt werden, in denen sich spezifische Landwirtschaftsformen bzw. Agrarsektoren in Schwierigkeiten befinden und ihnen aus wirtschaftlichen und/oder sozialen und/oder ökologischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt“ und
- ii) „nur in dem Umfang gewährt werden, der erforderlich ist, um einen Anreiz zur Beibehaltung des derzeitigen Produktionsniveaus in den betreffenden Regionen zu schaffen“.

28. Da die Liste der Erzeugnisse erweitert und die Obergrenze der Mittel für die besondere Stützung erhöht würden und die Voraussetzungen für die Stützung davon abhängen, wie die sehr schwammigen Formulierungen („Schwierigkeiten“, „aus wirtschaftlichen und/oder sozialen und/oder ökologischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung“) künftig ausgelegt werden, könnten die meisten der derzeit bestehenden Maßnahmen für gekoppelte Beihilfen durchaus beibehalten werden.

UNZUREICHENDE NACHWEISE DAFÜR, DASS DIE GEMÄSS ARTIKEL 68 EINGEFÜHRTEN MASSNAHMEN NOTWENDIG UND RELEVANT SIND

29. Der Hof prüfte, ob in Anbetracht der begrenzten Anforderungen, denen die Mitgliedstaaten unterliegen, genügend Nachweise und Instrumente vorhanden sind, um zu belegen, dass die gemäß Artikel 68 eingeführten Maßnahmen notwendig und bedarfsgerecht sind.

30. Der Hof untersuchte, ob die Nachweise für den Bedarf sowie für die Relevanz der Art und der Höhe der Beihilfen im Vorfeld geliefert wurden und ob angemessene Überwachungssysteme eine nachträgliche Bestätigung der Wirksamkeit der Maßnahmen ermöglichen würden.

UNZUREICHENDE NACHWEISE FÜR DEN BEDARF IN MEHREREN FÄLLEN

31. Die Prüfung ergab, dass in einer Reihe von Fällen²⁵, abgesehen von qualitativen Argumenten allgemeiner Art, keine Nachweise für einen Bedarf an besonderer Stützung erbracht wurden. Außerdem stellte sich heraus, dass die untersuchten Dokumente nicht ausreichten, um wesentliche Aspekte der Maßnahmen zu begründen²⁶. Zudem war es nicht möglich, die Gründe für Entscheidungen über Mittelzuweisungen zu dokumentieren, entweder in Bezug auf die verschiedenen durchgeführten Maßnahmen oder im Verhältnis zu einem anderen Bedarf, für den keine besondere Stützung gewährt wurde.

32. Beispielsweise war in einem Mitgliedstaat (Griechenland) keinerlei Dokumentation verfügbar, um die jeweiligen Maßnahmen speziell zu begründen.

33. In einem anderen Fall (Spanien) wurde Flächenbeihilfe mit der „Notwendigkeit, den jüngsten Trend zu Monokulturen im Getreidesektor zu bekämpfen“, begründet; anhand der bereitgestellten Dokumente konnte ein solcher Trend in den von der Maßnahme abgedeckten Gebieten jedoch nicht nachgewiesen werden. Keiner der beiden Mitgliedstaaten, die ihre Agrarumweltmaßnahmen auf bestimmte Gebiete ausrichteten, verfügte über Statistiken, um die Relevanz der getroffenen Entscheidungen zu belegen.

34. In Frankreich wurde die Verringerung des Tierbestands, gegen die sich die Maßnahme richtete, nur im Fall der Mutterschafe nachgewiesen (kein Rückgang bei Milchschaafen und keine Bereitstellung von Statistiken für Ziegen); die verabschiedete Beihilfemaßnahme findet jedoch auf den gesamten Schaf- und Ziegensektor Anwendung.

35. Hinsichtlich der Maßnahme zur Fortführung des ökologischen Landbaus/der biologischen Landwirtschaft (Frankreich) stellte der Hof fest, dass keine Statistiken oder Studien verfügbar waren, um die Gefahr einer „Rückkehr zur konventionellen Landwirtschaft“ im Fall der Biobauern zu belegen. Somit wurde für den Bedarf an Stützung zur Fortführung des ökologischen Landbaus/der biologischen Landwirtschaft keine angemessene Begründung geliefert.

²⁵ Drei von 13 Maßnahmen.

²⁶ Sechs von zehn Maßnahmen; siehe die Beispiele in den folgenden Ziffern.

UNZUREICHENDE NACHWEISE FÜR DEN BEDARFSGERECHTEN ZUSCHNITT DER MASSNAHMEN

UNZUREICHENDE NACHWEISE FÜR DIE ANGEMESSENHEIT GEKOPPELTER ZAHLUNGEN

- 36.** Besondere Stützung wird weitgehend in Form von gekoppelten Zahlungen gewährt²⁷, obwohl es keine schlüssigen Beweise dafür gibt, dass gekoppelte Beihilfen zur Erreichung der Ziele das am besten geeignete Mittel darstellen. Zumindest bei einem Teil der angestrebten Ziele (z. B. Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Tierschutz usw.) sind auch andere Beihilfeformen als gekoppelte Zahlungen, wie die Kofinanzierung von Investitionen oder die Förderung von Qualitätsprodukten, verfügbar, die den GAP-Zielen besser entsprechen und bei der Ausgestaltung dieser Maßnahmen hätten berücksichtigt werden sollen.
- 37.** Auf das Fehlen schlüssiger Beweise dafür, dass gekoppelte Zahlungen die am besten geeignete Form von Stützung sind, wurde bereits bei mehreren Gelegenheiten im Zusammenhang mit gekoppelten Tierprämien hingewiesen²⁸. Außerdem wurde die Gefahr der Unangemessenheit gekoppelter Zahlungen im Hinblick auf das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit in der 2010 vorgenommenen Bewertung der Auswirkungen der teilweisen Entkoppelung auf die Märkte in Verbindung mit Stützungsmaßnahmen gemäß Artikel 69 behandelt.
- 38.** Zudem werden die detaillierten Kriterien der durchgeführten Maßnahmen nicht immer unmittelbar mit den angegebenen Zielen oder dem Bedarf begründet. Und obwohl Artikel 68 eine Ausrichtung der Beihilfe ermöglicht, sind die meisten eingeführten Stützungsmaßnahmen nicht differenziert oder zielgerichtet genug.
- 39.** Beispielsweise werden die Maßnahmen gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffern i und v auf der Grundlage von Umweltzielen durchgeführt. Ihre Relevanz hängt also davon ab, ob zwischen den bezuschussten Tätigkeiten und diesen Umweltzielen ein eindeutiger Kausalzusammenhang besteht. Bei den geprüften Maßnahmen war dieser Kausalzusammenhang jedoch eine zugrunde liegende Hypothese, für die es keine konkreten Nachweise gab²⁹.

²⁷ Nach der Aufschlüsselung des Gesamthaushaltsplans entfällt auf gekoppelte Zahlungen gemäß Artikel 68 ein Anteil von 66 % aller Ausgaben (73 % der 2010 durchgeführten Maßnahmen). Auch bei einigen Maßnahmen gemäß Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v werden gekoppelte Zahlungen vorgenommen, während Maßnahmen gemäß Absatz 1 Buchstabe e ebenso als entkoppelt betrachtet werden könnten.

²⁸ „(...) fragen wir uns (...), ob es richtig ist, (...) ein Instrument der I. Säule der GAP, weiter für ein Ziel zu nutzen, das eher der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zuzuordnen ist. (...) ist es im Sinne der Leitsätze der GAP-Reform angebracht, die immer noch gekoppelten Beihilfen in die Betriebsprämienregelung einzubeziehen und die Aufgabe der Förderung der örtlichen Landwirtschaft den Instrumenten der II. Säule zu überlassen.“ (Agrosynergie, Bewertung der Auswirkungen der teilweisen Entkoppelung auf die Märkte). „Der Hof fand keine schlüssigen Beweise, dass die geprüften Regelungen [Direktbeihilfen für Mutterkühe und für Schafe und Ziegen] generell wirksamer sind als entkoppelte Beihilfen, die in Verbindung mit anderen von der EU und von den Mitgliedstaaten finanzierten Maßnahmen durchgeführt werden, um die Produktion aufrechtzuerhalten und so die Wirtschaftstätigkeit in Regionen mit wenigen wirtschaftlichen Alternativen zu stützen und Nutzeffekte für die Umwelt zu erzeugen.“ (Sonderbericht Nr. 11/2012).

²⁹ Im Sonderbericht Nr. 7/2011 wird dieser Aspekt weiter ausgeführt: „Konzeption und Verwaltung der Agrarumweltmaßnahmen (beruhen) nur in einer Minderheit der Fälle auf spezifischen quantifizierten Nachweisen (...). Bei 24 % der geprüften Verträge teilten die Mitgliedstaaten mit, dass ein Kausalzusammenhang zwischen den Bewirtschaftungsmethoden und dem erwarteten Nutzen für die Umwelt nicht nachgewiesen war.“ Durch die Verwaltungsentscheidungen wurde „keine (...) Fokussierung der Zahlungen auf spezifische Umweltprobleme“ vorgenommen.

- 40.** Die griechischen Beihilfemaßnahmen für benachteiligte Gebiete (Schaf- und Ziegenhaltung und neue Betriebsprämienansprüche) wurden auf der Grundlage einer alten Definition von „benachteiligten Gebieten“, die etwa 80 % der nutzbaren Agrarflächen des Landes abdeckte, ausgestaltet. Abgesehen von der Tatsache, dass diese mangelnde Ausrichtung zu einer zu breiten Streuung der verfügbaren Mittel führt, sind einige in der Vergangenheit als benachteiligt eingestufte Gebiete mittlerweile möglicherweise nicht mehr als benachteiligt zu betrachten³⁰.
- 41.** Schließlich wurden die Beihilfen ohne jegliche Kriterien zur Veränderung oder Verbesserung bisheriger Verfahren gewährt³¹. Bei den geprüften Maßnahmen profitiert daher ein großer Teil der Begünstigten von einem Mitnahmeeffekt in Form von Beihilfen, die bestenfalls zur Beibehaltung eines bestehenden Verfahrens dienen. Wenngleich diese Regelung mit den für die „Beibehaltung der Produktion“ festgelegten Bedingungen für gemäß Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b eingeführte Maßnahmen kohärent ist³², ist sie bei den Maßnahmen, die auf eine Verbesserung abzielten, im Hinblick auf das Ziel einer Veränderung der bestehenden Situation grundsätzlich unwirksam und unzureichend³³.
- 42.** Obwohl die nationalen Behörden bei der Fruchtfolgemaßnahme (Spanien, Italien) bestimmte Zielregionen oder -gebiete festgelegt haben, können alle Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in diesen Gebieten die Beihilfe unabhängig von ihrer früheren Vorgehensweise erhalten. Beispielsweise gab ein italienischer Begünstigter im Rahmen der Prüfung an, sein Fruchtfolgeverfahren nicht geändert zu haben.
- 43.** In Griechenland wurde als Ziel der Beihilfe für Hartweizen die Verbesserung der Qualität angegeben. Diesbezüglich sind bestimmte Auflagen zu erfüllen (zertifiziertes Saatgut, AGRO-2-Produktionsnorm), aber es gibt keine Bestimmung, die vorschreibt, dass sich die angebaute Kultur oder die Produktionsmethode im Vergleich zur bisherigen Praxis geändert haben muss.
- 44.** In Frankreich ersetzte der Zuschuss gemäß Artikel 68 eine vergleichbare Versicherungsmaßnahme auf nationaler Ebene, wodurch sich die Subventionshöhe nahezu verdoppelte. Die Daten zeigen, dass der sehr steile Anstieg des Beihilfeniveaus ab 2010 nur geringe Auswirkungen hatte; so war sowohl beim prozentualen Anteil der versicherten Nutzfläche als auch bei der Zahl der Verträge lediglich eine leichte Zunahme zu verzeichnen. Im Wesentlichen führte die Erhöhung der Beihilfe auf fast das doppelte Niveau daher zu Mitnahmeeffekten in Form von bereits bestehenden Verträgen und bereits versicherten Nutzflächen.

³⁰ Siehe den Sonderbericht Nr. 4/2003 des Hofes zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete (ABl. C 151 vom 27.6.2003): „Die Kommission hat nicht genügend Belege, mit denen die anhaltende Gültigkeit der Klassifizierung als benachteiligtes Gebiet bestätigt wird. (...) dies (kann) zur Folge haben, dass eine Klassifizierung unter Umständen nicht mehr begründet und die Beihilfe somit nicht mehr gerechtfertigt ist.“ Daraufhin erarbeitete die Kommission einen Vorschlag für den Zeitraum 2014-2020 (KOM(2009) 161 endgültig vom 21.4.2009), der aber noch erörtert wird.

³¹ Von allen geprüften Maßnahmen war der französische Zuschlag für neue Anbauflächen für Futterleguminosen die einzige Ausnahme; dies machte jedoch nur jährliche Gesamtmittel in Höhe von einer Million Euro aus.

³² „Die Stützung nach Absatz 1 Buchstabe b (...) darf nur in dem Maße gewährt werden, das erforderlich ist, um einen Anreiz zur Beibehaltung des derzeitigen Produktionsniveaus zu schaffen.“

³³ Zum Beispiel, die Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Produkte“ (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer ii) und „die Verbesserung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iii).

UNZUREICHENDE BEGRÜNDUNG DER GEWÄHLTEN BEIHILFESÄTZE

- 45.** In der Verordnung ist im Fall der Agrarumweltmaßnahmen – für die eine Obergrenze besteht³⁴ – nur eine partielle Begründung der gewählten Beihilfesätze vorgesehen. Neben der durch die Prüfung ermittelten Schwierigkeit, diese Grenze zuverlässig festzusetzen, bleibt die Gefahr einer zu niedrigen Festsetzung der Beihilfe und der damit einhergehenden mangelnden Wirksamkeit unberücksichtigt³⁵. Bei anderen Maßnahmen sieht die Verordnung in Bezug auf die gewählten Beihilfesätze keinerlei konkrete Begründungspflicht vor.
- 46.** Die Festsetzung eines angemessenen Beihilfeniveaus (weder zu hoch noch zu niedrig) ist jedoch eine entscheidende Phase im Rahmen der wirtschaftlichen Haushaltsführung.
- 47.** In den meisten Fällen³⁶ war keine Dokumentation verfügbar, welche die getroffenen Entscheidungen nachvollziehbar gemacht oder eine Bewertung ihrer voraussichtlichen Wirksamkeit ermöglicht hätte. Vielmehr waren die Beihilfeniveaus nicht etwa das Ergebnis einer Studie, nicht einmal einer Kurzstudie, anhand deren ihre Relevanz begründet werden könnte, sondern ergaben sich häufig schlicht und einfach aus der Aufteilung der verfügbaren Mittel (die selbst das Ergebnis politischer Verhandlungen war) unter den voraussichtlichen Begünstigten.
- 48.** Beispielsweise wurden bei zwei der drei geprüften Maßnahmen für die Schaf- und Ziegenhaltung (Griechenland und Frankreich) überhaupt keine Beihilfesätze dokumentiert. Je nach Mitgliedstaat schwankten die Sätze zwischen 3 und 24 Euro je Tier, aber es lagen keine Informationen vor, mit denen sich die Abweichung in der Höhe oder der voraussichtliche Unterschied in den Auswirkungen rational begründen ließe.
- 49.** Bei einer Fruchtfolgemaßnahme (Italien), bei der es sich um einen der festgestellten Fälle handelte, in dem eine Bedarfsanalyse durchgeführt worden war, um den erforderlichen Beihilfesatz zu bestimmen, war das Niveau, das letztendlich festgelegt wurde, niedriger als das ursprünglich geschätzte Niveau.

³⁴ „(...) lediglich zur Deckung der tatsächlich entstandenen zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste infolge der Erfüllung des betreffenden Zieles“ (Artikel 68 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer i).

³⁵ Siehe auch den Sonderbericht Nr. 7/2011: „Dagegen wurden bezüglich der Höhe der Beihilfen erhebliche Probleme festgestellt, die von Unzulänglichkeiten bei der Berechnung bis zu fehlender Differenzierung nach den regionalen oder lokalen Standortbedingungen reichten.“

³⁶ Bei acht von elf Maßnahmen; für Versicherungsmaßnahmen wurde das Beihilfeniveau auf den nach der Verordnung zulässigen Höchstsatz (65 %) festgelegt.

UNZUREICHENDE INSTRUMENTE ZUR BEWERTUNG DER WIRKSAMKEIT DER MASSNAHMEN

50. Die Haushaltsordnung³⁷ sieht vor, dass konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele (SMART) für alle vom Haushaltsplan abgedeckten Tätigkeitsbereiche festgelegt werden und die Verwirklichung dieser Ziele mithilfe von nach Tätigkeitsbereichen festgelegten Leistungsindikatoren kontrolliert wird. Gemäß den allgemein anerkannten Standards für eine wirtschaftliche Haushaltsführung müssen diese Leistungsindikatoren relevant, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und robust (RACER-Indikatoren) sein.

51. Da es sich bei Artikel 68 nur um einen Haushaltsrahmen handelt, der verschiedenen Bedürfnissen und einer Reihe von Zielen gerecht werden soll, ist es unter Berücksichtigung des Ausmaßes und der Verschiedenartigkeit der einzelnen Maßnahmen nicht möglich, auf der Ebene dieses Artikels SMART-Ziele und RACER-Leistungsindikatoren festzulegen.

52. Der Hof stellte fest, dass das Fehlen einer echten systematischen Überwachung (Festlegung von SMART-Zielen und Überwachung der RACER-Indikatoren) die Möglichkeiten für eine Beurteilung der Leistung der meisten geprüften Maßnahmen auf mehreren Ebenen verringern würde (siehe **Kasten 2**)³⁸.

53. Vor diesem Hintergrund stellt der Hof fest, dass der Mehrjahresplan der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung eine Bewertung der Maßnahmen gemäß Artikel 68 im Zeitraum 2016/2017 vorsieht. Wie bereits vorstehend erläutert, wird diese Bewertung jedoch nur relevant sein, wenn ihr ein echter Überwachungsrahmen unter Nutzung von SMART-Zielen und RACER-Leistungsindikatoren zugrunde liegt.

³⁷ Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1).

³⁸ Im Hinblick auf Agrarumweltmaßnahmen wurde im Sonderbericht Nr. 7/2011 festgestellt, „dass die Mitgliedstaaten eine große Anzahl Ziele festlegten, die zu wenig konkret waren. Infolgedessen lässt sich nicht bewerten, ob diese Ziele tatsächlich erreicht wurden. (...) Dennoch bestanden im Hinblick auf die Relevanz und die Zuverlässigkeit der Managementinformationen erhebliche Probleme. Insbesondere waren nur sehr wenige Informationen über die durch die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen erreichten Umweltentlastungen verfügbar.“
Im Hinblick auf gekoppelte Tierprämien wurde im Sonderbericht Nr. 11/2012 Folgendes festgestellt: „Zudem weist die Überwachung der zentralen Leistungsindikatoren und die Bewertung der letztendlich mit den Regelungen erzielten sozialen und ökologischen Auswirkungen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten Schwachstellen auf.“

KASTEN 2

BEISPIELE FÜR SCHWACHSTELLEN IN BEZUG AUF ZIELE UND INDIKATOREN

Beispiele für Ziele, die nicht den SMART-Kriterien entsprechen

- **Hartweizen-Beihilfe:** „Diese Maßnahme hat zum Ziel, die Qualität von Hartweizen zu verbessern und somit die Herstellung von hochwertigem Mehl für die Teigwarenherstellung sicherzustellen (...).“
- **Beihilfe für die Schaf- und Ziegenhaltung:** „Förderung der Rolle von Schaf- und Ziegenfleisch im Hinblick auf die Eindämmung des Rückgangs der ländlichen Bevölkerung, die Raumplanung und die Erhaltung der Artenvielfalt.“
- **Fruchtfolge:** „Erhöhung des Anteils an organischen Substanzen im Boden, da die für die Monokultur typische wiederholte tiefe Bodenbearbeitung die Mineralisierung organischer Substanzen bewirkt (...), die Bodenfruchtbarkeit verringert und zur Freisetzung großer Mengen von CO₂ in die Atmosphäre führt (...), Verringerung der Bodenerosion (...), Erhaltung der Artenvielfalt.“

Beispiele für fehlende oder ungeeignete Indikatoren

- **Beihilfe für die Fortführung des ökologischen Landbaus/der biologischen Landwirtschaft:** In seiner der Kommission übermittelten Entscheidung gab Frankreich an, dass der für diese Maßnahme verwendete Indikator die Hektarzahl der für den ökologischen Landbau genutzten Anbauflächen sei. Die Relevanz dieses Indikators mag zwar innerhalb des breiteren Rahmens des französischen Plans „Ökologischer Landbau 2012“ anerkannt sein, doch ist der Indikator im Verhältnis zu den tatsächlichen Zielen dieser Maßnahme (Gefahr einer Rückkehr zur konventionellen Landwirtschaft), die nur einen kleinen Teil des Plans ausmacht, nicht konkret genug.
- **Neue Betriebsprämienansprüche in benachteiligten Gebieten oder Berggebieten:** Ein Indikator für die Bewertung der Auswirkungen dieser Maßnahme wurde nicht übermittelt.
- **Beihilfen für Eiweißpflanzen/Fruchtfolge-Beihilfen:** Die einzige für diese Maßnahmen verfügbare Größe ist die Anzahl Hektar, für die Beihilfen beantragt und/oder ausgezahlt werden. Diese Größe steigt proportional zu den Ausgaben, wobei sie jedoch keinerlei Informationen über die tatsächlichen Auswirkungen der Maßnahmen im Hinblick auf die angestrebten endgültigen Ziele liefert (z. B. Input-Anforderungen, Bodenfruchtbarkeit/-erosion).

UNGEEIGNETE ODER UNZUREICHENDE KONTROLLEN DER DURCHGEFÜHRTEN MASSNAHMEN AUF MITGLIEDSTAATLICHER EBENE

- 54.** Innerhalb des durch die Verordnungen (EG) Nr. 73/2009 und (EG) Nr. 1120/2009 festgelegten allgemeinen Rechtsrahmens wurde von jedem Mitgliedstaat für jede Maßnahme eine Reihe von spezifischen Beihilfefähigkeitskriterien festgelegt. Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS, das in der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 näher geregelt wird) sieht Kontrollstandards vor, um die Einhaltung sowohl der allgemeinen als auch der spezifischen Vorschriften insbesondere über Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen sicherzustellen. Eine wirksame Kontrolle der Stützung gemäß Artikel 68 setzt daher voraus, dass das InVeKoS wirksam funktioniert (siehe Ziffer 3). Da das InVeKoS jedoch bereits regelmäßigen Kontrollen durch den Hof unterworfen ist³⁹, war die Prüfung nicht darauf ausgerichtet, diesbezüglich eine Stellungnahme abzugeben, und nur die speziell die Maßnahmen gemäß Artikel 68 betreffenden Aspekte werden nachstehend ausgeführt.

³⁹ Ziffer 3.15 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2011 (ABl. C 344 vom 12.11.2012).

⁴⁰ Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen.

MÄNGEL IN DEN VERWALTUNGSKONTROLL- UND MANAGEMENTSYSTEMEN

- 55.** Die Prüfung des Hofes ergab verschiedene Mängel in den Verwaltungskontroll- und Managementsystemen.
- 56.** In Frankreich und Italien waren die nationalen Behörden nicht in der Lage, die Existenz von Verfahren zur Vermeidung des Risikos einer Doppelfinanzierung mit einigen anderen Regelungen anhand von Unterlagen nachzuweisen. Zudem verhinderten Mängel in den Prüfpfaden die erneute Überprüfung bestimmter automatischer Verwaltungskontrollen. Schließlich bildeten die in einigen der geprüften Akten bereitgestellten Dokumente keine hinreichende Grundlage für die erfolgten Zahlungen oder lieferten keine Erklärung für festgestellte Unregelmäßigkeiten, wie beispielsweise ungewöhnliche Zahlungsdaten.
- 57.** Obwohl die Beihilfen für Futterleguminosen (Frankreich) neuen Flächen vorbehalten sind, auf denen bisher GÖE⁴⁰ angebaut wurden, sind keine Verwaltungskontrollen im Hinblick auf die Einhaltung dieser Bedingung vorgesehen, und selbst bei den Vor-Ort-Kontrollen fanden keine systematischen Untersuchungen der Unterlagen statt. Die in diesem Zusammenhang ermittelten Fehler wie auch die mangelnde Klarheit des Beihilfeantragsformulars weisen jedoch auf einen hohen Anteil nicht aufgedeckter Fehler bei dieser Teilmaßnahme hin.

- 58.** Eine der Beihilfen für Schafe (Frankreich) ist von der Einhaltung einer Produktivitätsquote abhängig; dennoch erfolgten keine Verwaltungskontrollen im Hinblick auf diese Bedingung, die somit nur im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen überprüft wird. In einem Fall, der eine Beihilfe für die Ziegenhaltung betraf, war eine Stützung zwei Jahre in Folge auf der Grundlage eines Belegdokuments gewährt worden, aus dem hervorging, dass der Begünstigte die erforderlichen Bedingungen nicht erfüllte.
- 59.** In einer der spanischen Regionen führte eine Falschinterpretation der Beihilfen für den Milchsektor dazu, dass den Begünstigten die Auszahlung der Prämien für eine Reihe beihilfefähiger Tiere verweigert wurde. Gleichzeitig bewirkte ein Fehler in der Konfiguration des Managementsystems, dass die zusätzliche flächenbezogene Komponente der Beihilfe auf der Grundlage eines Kriteriums ausgezahlt wurde, das nicht mit den Bestimmungen der nationalen Maßnahme in Einklang steht, wobei die finanziellen Auswirkungen allerdings insgesamt begrenzt waren.
- 60.** Darüber hinaus wurden bei der Prüfung der Stichprobe ausgewählter Begünstigter Fehler in einer Datenbank ermittelt, die genutzt wurde, um die Beihilfen für den Rindersektor zu berechnen (Italien).
- 61.** Im spezifischen Fall der Maßnahmen zur Bereitstellung von Beihilfen für den Abschluss von Versicherungen stützt sich das französische Kontrollsystem in hohem Maße auf die Daten und Kontrollen des Versicherers. Dieser Ansatz, der mit dem unmittelbaren finanziellen Interesse des Versicherers an der Prüfung der für die Beihilfeberechnung herangezogenen Vertragsdaten begründet wird⁴¹, ermöglicht eine im Wesentlichen automatisierte Form zentralisierter Kontrolle. Insbesondere erlaubte er eine erhebliche Reduzierung der Zahl der Vor-Ort-Kontrollen.
- 62.** Dagegen wurde in Italien kein gleichwertiges System auf der Grundlage von Daten des Versicherers eingeführt. Neben einem erhöhten Verwaltungsaufwand wurden bei der Prüfung verschiedene Funktionsstörungen festgestellt; so entsprach die Bezuschussung der Prämien Versicherungswerten, die vom Begünstigten ohne Bezugnahme auf die tatsächliche bisherige Produktion oder irgendeine Art von Begründung festgelegt wurden. Da die Beihilfe ausgezahlt wurde, bevor der Begünstigte die Versicherungsprämie gezahlt hatte, kam es außerdem zu Rückforderungen.

⁴¹ In bestimmten Fällen, bei denen die Grundlage für die Berechnung der Beihilfe von den Bedingungen des Vertrags des Begünstigten mit dem Versicherer abweicht, erweist sich diese Regelung möglicherweise als weniger wirksam. Auch unter dieser Voraussetzung wurde das Restrisiko jedoch als sehr gering eingestuft.

- 63.** Die bestehenden Regelungen zur Bereitstellung von Beihilfen für den Abschluss von Versicherungen in Frankreich reichen nicht aus, um die Margen der Versicherer zu überwachen und somit auch die finanziellen Folgen der Beihilfe für den Endbegünstigten (ein entscheidender Teil der Beurteilung der voraussichtlichen langfristigen Auswirkungen). Als die Versicherungsgruppe, die rund 80 % der bezuschussten Verträge bereitstellt, im Jahr 2010 ihre Tarife erhöhte, nahm sie einen erheblichen Teil des zulässigen Zuschusses im Rahmen der Stützung gemäß Artikel 68 für sich selbst in Anspruch.

MÄNGEL BEI DEN VOR-ORT-KONTROLLEN

- 64.** Bei der Prüfung des Hofes zeigte sich, dass die von den nationalen Behörden durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen verschiedene Mängel aufweisen.
- 65.** In Griechenland führten die nationalen Behörden im Jahr 2010 für die Schaf- und Ziegenhaltungsmaßnahme nur halb so viele Vor-Ort-Kontrollen durch wie in der Verordnung vorgeschrieben. Zudem stimmten etwa drei Viertel dieser Kontrollen nicht mit den Anforderungen überein, da sie nicht innerhalb des vorgeschriebenen Haltungszeitraums durchgeführt wurden⁴².
- 66.** In Italien wurde die Mindestquote von Vor-Ort-Kontrollen im Fall der Versicherungsmaßnahme nicht erreicht (hauptsächlich wegen des vollständigen Fehlens von Kontrollen in einer der geprüften Regionen). Selbst wenn die vorgeschriebenen Kontrollen durchgeführt wurden, waren sie auf Erzeugergemeinschaften beschränkt, die als Vermittler agierten, und es wurde keine Überprüfung der Versicherer oder der Endbegünstigten vorgenommen. Zudem beinhalten die für den Milchsektor übermittelten Statistiken zum Nachweis der Einhaltung dieser Verpflichtung tierärztliche Untersuchungen, jedoch wurden die während dieser Untersuchungen durchgeführten Kontrollen weder eindeutig definiert noch überprüft. Schließlich wurden für die Fruchtfolgemaßnahme keine Informationen bereitgestellt, anhand deren die Mindestanzahl an Vor-Ort-Kontrollen hätte überprüft werden können.
- 67.** In zwei Mitgliedstaaten (Spanien und Italien) stellte sich heraus, dass einige Vor-Ort-Kontrollen von Flächenbeihilfen zu spät angesetzt wurden, sodass einige bei der Fruchtfolgemaßnahme erforderliche wesentliche Überprüfungen nicht mehr durchgeführt werden konnten. In einem der beiden Fälle wurde außerdem festgestellt, dass einige Kontrollen auf der Grundlage alter Satellitenbilder durchgeführt wurden, obwohl aktuellere Bilder verfügbar waren.

⁴² Dagegen wurde diese Anforderung von einem anderen besuchten Mitgliedstaat dadurch umgangen, dass er bei der Ausgestaltung seiner Tiermaßnahmen keine Bestimmungen für einen vorgeschriebenen Haltungszeitraum vorsah; infolgedessen war die Verpflichtung zur Durchführung aller oder einiger seiner Kontrollen während dieses Zeitraums des Jahres nicht mehr anwendbar.

- 68.** Weitere festgestellte Schwachstellen (in Griechenland und Spanien) betrafen die Dokumentenüberprüfungen während der Vor-Ort-Kontrollen von Tierprämien und die im Fall des Fehlens wichtiger Belege anwendbaren Kürzungen⁴³.
- 69.** Schließlich wurde (in Frankreich) festgestellt, dass im Fall der Ermittlung eines strukturellen Problems im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle, das eine mangelnde Beihilfefähigkeit des Begünstigten in den vergangenen Jahren wahrscheinlich macht, kein Verfahren existiert, um den Umfang der Kontrolle auszuweiten und zu versuchen, den gesamten zu Unrecht gezahlten Betrag zu ermitteln und wiedereinzuziehen.

ERHEBLICHER VERWALTUNGS- UND KONTROLLAUFWAND

- 70.** Die Einführung spezifischer Maßnahmen bringt einen besonderen Verwaltungs- (Einrichtung von Ad-hoc-Systemen) und Kontrollaufwand (vor allem Anzahl der Kontrollen, wie sie zu organisieren sind und welche Überprüfungen durchgeführt werden müssen) mit sich, der von Beginn an berücksichtigt werden muss.
- 71.** Im Jahr 2011 ergab die interne Prüfung der Kommission, dass Artikel 68 inhärente Risiken birgt und die Notwendigkeit besteht, vorab zu prüfen, ob die durchgeführten Maßnahmen kontrollierbar sein würden⁴⁴.
- 72.** Probleme wie im Fall der Teilmaßnahme für neue Futterleguminosen (siehe Ziffer 57) und der Beihilfen für den Milchsektor (siehe Ziffer 59) zeigen die Risiken auf, die mit einer nicht ordnungsgemäßen Einrichtung eines Ad-hoc-Systems für Maßnahmen mit geringer Mittelausstattung verbunden sind (vor allem, wenn sie vorläufigen Charakter haben sollen). Dagegen waren bei der Beihilfemaßnahme für Hartweizen (Griechenland) systematische Verwaltungskontrollen eingeführt worden⁴⁵, die, obgleich als effizienter eingestuft, einen erheblichen Arbeitsaufwand sowohl für die nationale Verwaltung als auch für die Begünstigten bedeuten.

⁴³ Insbesondere dort, wo es um Tierprämien geht, hatten die zahlreichen Prüfungen, die von den für den Rechnungsabschluss zuständigen Referaten der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung durchgeführt wurden, Schlussfolgerungen zum Ergebnis, die grundsätzlich denen des Hofes in folgenden Punkten recht ähnlich sind: a) Anzahl und Zeitplan der Vor-Ort-Kontrollen (Griechenland, Italien, Litauen, Rumänien, Vereinigtes Königreich); b) unzureichende Vor-Ort-Kontrollen der Dokumentation (Bulgarien, Griechenland, Spanien, Polen); c) mangelhafte Aufzeichnung der spezifischen Überprüfungen, die im Laufe der Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt wurden (Bulgarien, Spanien, Litauen); d) Mängel bei der Aktualisierung von Tierdatenbanken (Griechenland, Italien, Litauen, Polen, Rumänien). Es wurde festgestellt, dass trotz des Umfangs der von der Kommission bereits geleisteten Arbeit eine systematischere Nutzung der ihr vorliegenden Daten möglicherweise weitere Mängel in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten offengelegt hätte.

⁴⁴ Die Schlussfolgerung der Prüfung lautete, dass in der Verordnung nicht festgelegt sei, worin sich für die Kommission Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit manifestierten, und keine Leitlinien herausgegeben worden seien. Weiter heißt es, es sei wohl eine bewusste Entscheidung gewesen, den Mitgliedstaaten so viel Ermessensspielraum wie möglich zu geben. Dennoch sei angesichts des Fehlens klarer Leitlinien eine wirksame Kontrolle möglicherweise nicht gewährleistet. Zudem sei es möglicherweise schwer zu beurteilen, ob Kontrollen genau nach Plan durchgeführt werden. Deshalb wird gefordert, nach Möglichkeiten zu forschen, um eine bessere Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der gemäß Artikel 68 vorgeschlagenen Maßnahmen zu gewährleisten, beispielsweise durch eine Anpassung der aktuellen oder zukünftigen Rechtsvorschriften für die Zeit nach 2013 oder durch die Herausgabe zusätzlicher Leitlinien.

⁴⁵ Automatische Begrenzung der Beihilfen gemäß einer Saatgutquote je Hektar mit systematischer Kontrolle von Saatgutrechnungen und -etiketten für alle 65 000+ Antragsteller.

- 73.** In quantitativer Hinsicht erfordert die Beibehaltung gekoppelter Stützung eine Vielzahl an Vor-Ort-Kontrollen, die sehr hohe Kosten für die Mitgliedstaaten verursachen – auch wenn selten eine Berechnung der Kosten erfolgt. Artikel 68 war die Grundlage für über 1,43 Millionen Beihilfeanträge in allen Mitgliedstaaten⁴⁶. Auch wenn in einigen Fällen die Rechtsvorschriften nicht eingehalten wurden, wurden im Jahr 2011 im Hinblick auf diese Maßnahmen etwa 110 000 Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt.
- 74.** Obwohl einige Kontrollen auch ohne besondere Stützung notwendig wären (Überprüfungen in Bezug auf die Betriebsprämienregelung, tierärztliche Untersuchungen usw.), ist ein großer Teil des derzeitigen Arbeitsaufwands unmittelbar auf diese Maßnahmen zurückzuführen.
- 75.** In qualitativer Hinsicht wird anhand der Feststellung, dass einige Flächenkontrollen im Hinblick auf die bei der gekoppelten Stützung erforderlichen Überprüfungen schlecht terminiert wurden (siehe Ziffer 67), Folgendes deutlich: Einerseits bringen besondere Stützungsmaßnahmen im Vergleich zu Betriebsprämien bestimmte Sachzwänge mit sich, und andererseits werden diese Sachzwänge nicht immer angemessen berücksichtigt.
- 76.** Darüber hinaus zeigen die verschiedenen festgestellten Kontrollmängel, zum Beispiel unzureichende Überprüfung der Belege im Laufe der Vor-Ort-Kontrollen von Tierprämien, dass viele dieser Kontrollen verbessert werden müssten, um wirksam zu sein, was zusätzliche Kosten oder Belastungen nach sich zöge (siehe **Kasten 3**).

⁴⁷ Da Begünstigte Beihilfen für mehr als eine Maßnahme beantragen können, ist die Gesamtzahl der Begünstigten nicht unmittelbar verfügbar.

KASTEN 3

VERGLEICH DER HÖHE DER BEIHILFEN MIT DEN DAMIT VERBUNDENEN KOSTEN: GRIECHISCHE BEIHILFEN FÜR DIE SCHAF- UND ZIEGENHALTUNG

Die Grundprämie pro Tier beträgt nur 3 Euro. Die Begünstigten dieser Maßnahme erhalten durchschnittlich etwa 550 Euro.

Angesichts von knapp 2 600 im Jahr 2010 durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen ist festzustellen, dass Griechenland seine diesbezüglichen Verpflichtungen gemäß der Verordnung (4 800 Kontrollen erforderlich) bei Weitem nicht erfüllt hat (siehe Ziffer 65).

Es wurden Mängel im Zusammenhang mit der Überprüfung von Dokumenten im Rahmen dieser Kontrollen festgestellt. Insbesondere stellte sich heraus, dass bestimmte Dokumente gar nicht existierten, obwohl sie theoretisch hätten überprüft werden müssen, um die Gültigkeit der Kontrollen sicherzustellen. Der Begünstigte begründete das Fehlen von Nachweisen für den Tod der Tiere anhand von Veterinärbescheinigungen damit, dass die dafür anfallenden Kosten in keinem Verhältnis zur erhaltenen Beihilfe stünden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 77.** Die Prüfung des Hofes ergab, dass Ausgestaltung und Durchführung der Stützungsmaßnahmen gemäß Artikel 68 durch verschiedene Unzulänglichkeiten beeinträchtigt werden, die im Kontext der neuen GAP angegangen werden sollten.
- 78.** Die im Jahr 2003 eingeführte Betriebsprämienregelung beruhte auf den Grundsätzen der Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion sowie der Vereinfachung des Zahlungssystems („Betriebsprämie“). Abweichend davon gestattet Artikel 68 den Mitgliedstaaten, gekoppelte Direktzahlungen „in klar definierten Fällen“ beizubehalten. Allerdings stellte der Hof fest, dass die Kommission wenig Kontrolle über die Begründung dieser Fälle hat und die Mitgliedstaaten bei der Einführung gekoppelter Direktzahlungen über einen großen Ermessensspielraum verfügen. Infolgedessen stand die Durchführung der Bestimmungen von Artikel 68 nicht immer vollständig mit den allgemeinen Grundsätzen der Entkoppelung und Vereinfachung, die die derzeitige Gemeinsame Agrarpolitik bestimmen, in Einklang (siehe Ziffern 14-26).
- 79.** Darüber hinaus fand der Hof in den Mitgliedstaaten keine hinreichenden Nachweise für die Notwendigkeit und Relevanz der gemäß Artikel 68 eingeführten Maßnahmen. Dies betraf sowohl den Bedarf an solchen Maßnahmen als auch die Wirksamkeit ihrer Ausgestaltung und die Höhe der bereitgestellten Beihilfen (siehe Ziffern 31-49). Unzureichende Ziele und Indikatoren werden die künftige Bewertung der Maßnahmen erschweren (siehe Ziffern 50-53).
- 80.** Schließlich ermittelte der Hof Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, welche eingerichtet wurden, um sicherzustellen, dass die bestehenden Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt werden. Dies galt gleichermaßen für die Managementsysteme, die Verwaltungskontrollen und die Vor-Ort-Kontrollen (siehe Ziffern 55-69). Diese Mängel wurden zuweilen trotz des bereits erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwands festgestellt, der aber möglicherweise noch weiter verstärkt werden muss, um den Anforderungen der Verordnungen gerecht zu werden (siehe Ziffern 70-76).

- 81.** Vor dem Hintergrund der Einführung der GAP „für die Zeit nach 2013“ würde der gegenwärtig diskutierte Vorschlag der Kommission die Beibehaltung der besonderen Stützung in Form gekoppelter Zahlungen erlauben, ohne jedoch in ausreichendem Maße genaue Grenzen zu definieren (siehe Ziffern 27-28)⁴⁷. Hierzu legt der Hof die folgenden wichtigsten **Empfehlungen** vor:

⁴⁷ Siehe auch die Stellungnahme Nr. 1/2012 des Hofes.

EMPFEHLUNG 1

Die besondere Stützung für bestimmte landwirtschaftliche Tätigkeiten sollte auf einer strengen Auslegung der Bestimmungen von Artikel 68 basieren, und die Gewährung dieser gekoppelten Stützung sollte gegenüber der Kommission angemessen begründet und durch sie kontrolliert werden.

- a) Um ihre oberste Verantwortung im Rahmen des Systems der geteilten Verwaltung wahrnehmen zu können, sollte die Kommission bei der Festlegung der Kriterien, mit denen die Durchführung der Maßnahmen geregelt wird, eine aktivere Rolle spielen.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten zur Erbringung des Nachweises verpflichtet sein, dass jede besondere Stützungsmaßnahme, deren Einführung sie beabsichtigen, notwendig (Nachweis der Notwendigkeit und des Mehrwerts eines auf Ausnahmeregelungen beruhenden Ansatzes) und relevant (Nachweis der Relevanz der Durchführungsmodalitäten, Vergabekriterien und Höhe der Beihilfen) ist und den Kriterien der wirtschaftlichen Haushaltsführung genügt.

EMPFEHLUNG 2

Unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der möglichen Maßnahmen sollte ein angemessenes Überwachungssystem erstellt werden (durch Bestimmung relevanter Indikatoren, die anhand eines festgelegten Ausgangspunkts gemessen werden können, sowie ausreichend konkreter Ziele), um die anschließende Bewertung zu erleichtern.

EMPFEHLUNG 3

Nach Einführung der Maßnahmen sollten die Mitgliedstaaten geeignete und umfassende Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichten, um sicherzustellen, dass alle Anforderungen der Verordnung erfüllt werden können.

Um die Entstehung unverhältnismäßig hoher Kosten innerhalb des begrenzten Umfangs einer besonderen Stützungsmaßnahme zu vermeiden, sollte die Notwendigkeit von Überwachung und Kontrollen bereits in der Phase der Ausgestaltung der Maßnahme (Einfachheit der Durchführung, „Kontrollierbarkeit“ der Kriterien usw.) und auch bei der Entscheidung über die Einführung einer bestimmten Maßnahme berücksichtigt werden.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Ioannis SARMAS, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. September 2013 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

FINANZRAHMEN FÜR ARTIKEL 68 IM ZEITRAUM 2010-2013, NACH MITGLIEDSTAATEN UND TÄTIGKEITEN (OHNE DIE MASSNAHMEN DES EHEMALIGEN ARTIKELS 69)

(Millionen Euro)

Schutz oder Verbesserung der Umwelt 68(1)(a)(i)	Qualität 68(1)(a)(ii)	Vermarktung 68(1)(a)(iii)	Tierschutz 68(1)(a)(iv)	Nutzen für die Agrar-umwelt 68(1)(a)(v)	Besondere Nachteile für wirtschaftlich anfällige Formen der Landwirtschaft 68(1)(b)	Vermeidung der Aufgabe land-wirtschaftlicher Nutzflächen 68(1)(c)	Versi-cherung 68(1)(d)	Fonds auf Gegen-seitigkeit 68(1)(e)	INSGESAMT
Frankreich	176	50		424	790		350	84	1 874 29 %
Italien		601		396			280		1 277 20 %
Spanien		126		270	402				798 12 %
Griechenland		152			160	120			432 7 %
Ungarn					185	218	15		417 7 %
Polen	82	58			155				295 5 %
Finnland	27	3			167				196 3 %
Portugal	8	35		53	37				133 2 %
Rumänien		14			118				133 2 %
Tschechische Republik	4	19			104				127 2 %
Niederlande	27		55		8		32		122 2 %
Dänemark	18			65	26				109 2 %
Irland	4				96				100 2 %
Bulgarien		15			73				88 1 %
Vereinigtes Königreich					60				60 1 %
Österreich					52				52 1 %
Slowenien					29	20			50 1 %
Slowakei					45				45 1 %
Litauen					36				36 1 %
Belgien	4			8	18				30 0 %
Lettland	1				20				21 0 %
Schweden	6	1							7 0 %
Estland					5				5 0 %
Deutschland					4				4 0 %
INSGESAMT	344	1 085	1	55	2 589	358	677	84	6 409 100 %

Quelle: GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

Hinweis: Die Summe der Zahlen weicht möglicherweise aufgrund von Rundungen von der Gesamtsumme ab.

ÜBERSICHT ÜBER DIE IN DEN BESUCHTEN MITGLIEDSTAATEN AUSGEWÄHLTEN MASSNAHMEN

GRIECHENLAND

Beihilfe für Hartweizen (eingeführt gemäß Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii)

Allgemeines: Hektarbezogene Flächenbeihilfe für die Erzeugung von Hartweizen, die bestimmten Qualitätsanforderungen entspricht.

Wichtigste Beihilfевoraussetzungen

- Verwendung bestimmter zertifizierter Sorten Hartweizensaatgut.
- Verwendung einer Mindestmenge Saatgut pro Hektar (80 kg/ha im Jahr 2010, 100 kg/ha im Jahr 2011).
- Kein Erhalt von Mitteln im Rahmen der gleichwertigen Maßnahme für die Entwicklung des ländlichen Raums (132).

Beihilfesätze (Euro pro Hektar)

	Indikative Schätzung ¹	Tatsächlich
2010	90 Euro/ha	69 Euro/ha
2011		80 Euro/ha

¹ Die Maßnahme wurde auf der Grundlage einer indikativen Schätzung eingeführt, die nach Maßgabe der verfügbaren Mittel und der Teilnahmeprognozen berechnet wurde. Da es sich bei den Gesamtmitteln um einen festen Höchstbetrag handelt, kann der tatsächlich ausgezahlte Satz je nach tatsächlicher Teilnahme variieren.

Beihilfe für die Schaf- und Ziegenhaltung in benachteiligten Gebieten (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b)

Allgemeines: Gekoppelte Beihilfe für die Schaf- und Ziegenhaltung, die für Herden gewährt wird, die in benachteiligten Gebieten oder Berggebieten gehalten werden oder dorthin wandern. Zusätzlich zur Grundprämie werden ein Zuschlag für „einheimische Rassen“ und ein höherer Satz für Wanderherden gezahlt.

Wichtigste Beihilfenvoraussetzungen

- Mutterschafe und Ziegen, die am 31. Dezember älter als ein Jahr alt sind.
- Vorgeschriebener Haltungszeitraum vom 15. Mai bis zum 31. Dezember.
- Haltung von mindestens 50 beihilfefähigen weiblichen Tieren (Schafe oder Ziegen).
- Grundprämie: Haltung in benachteiligten Gebieten oder Berggebieten.
- Zuschlag für „einheimische Rassen“: weibliche Tiere, die einer in Griechenland heimischen Rasse angehören und in einem Zuchtbuch verzeichnet sind (der Zuschlag für „einheimische Rassen“ ist nicht mit der Wanderherdenprämie kombinierbar).
- Wanderherdenprämie: Herdenwanderung von mehr als 90 % der Tiere für einen Zeitraum von mindestens 90 Tagen aus einem nicht benachteiligten in ein benachteiligtes Gebiet.

Beihilfesätze (*Euro pro beihilfefähiges Tier*)

Grundprämie	3 Euro / beihilfefähiges weibliches Tier
Zuschlag für einheimische Rassen	2 Euro / beihilfefähiges weibliches Tier
Wanderherdenprämie	4 Euro / beihilfefähiges weibliches Tier

In der Praxis bestehen rund 95 % der Zahlungen aus der Grundprämie.

Neue Betriebsprämienansprüche in benachteiligten Gebieten oder Berggebieten (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe c)

Allgemeines: Zuweisung von bis zu vier zusätzlichen Betriebsprämienansprüchen an landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten oder Berggebieten im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013.

Wichtigste Beihilfenvoraussetzungen

- Lage in einem als benachteiligt oder Berggebiet eingestuften Gebiet.
- Verfügbarkeit von mindestens 1 Hektar beihilfefähiger Fläche ohne damit verbundene Betriebsprämienansprüche.
- Angesichts der begrenzten Mittel wurde die Beihilfe in der Praxis einer begrenzten Anzahl von Antragstellern gewährt, wobei ein Punktesystem zugrunde gelegt wurde, das neuen und/oder kleineren landwirtschaftlichen Betrieben Vorrang einräumt.

Beihilfesatz: Für neue Betriebsprämienansprüche wird ein Satz von 300 Euro/ha ausgezahlt.

SPANIEN

Beihilfe für die Fruchtfolge in unbewässerten Gebieten (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v)

Allgemeines: Hektarbezogene Flächenbeihilfe für gemeldete Flächen (bis zu 100 ha), auf denen ein bestimmter Anteil an landwirtschaftlichen Kulturpflanzen als Alternative zu Getreide und Flächenstilllegung angebaut wird. Anders als ihr Name vermuten lässt, werden mit der Maßnahme keine direkten Auflagen für die Fruchtfolge erteilt.

Wichtigste Beihilfевoraussetzungen

- Die Begünstigten müssen 2007 als Anbauer von landwirtschaftlichen Kulturpflanzen mit Rücknahme- oder Stilllegungsrechten registriert gewesen sein.
- Die Flächen mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen müssen in einem unbewässerten Gebiet liegen, für das ein Ertrag von weniger als 2 t/ha registriert ist.
- Es müssen mindestens 20 % Nicht-Getreidepflanzen (in den nationalen Rechtsvorschriften aufgeführte Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Leguminosen) angebaut werden, und je nach Gebiet muss eine Stilllegungsquote von 10-25 % eingehalten werden.
- Zuschlag 1: Anbau eines Mindestanteils von 25 % Nicht-Getreidepflanzen.
- Zuschlag 2: Anbau eines Mindestanteils von 25 % Leguminosen.

Beihilfesätze (*Euro pro Hektar*)

Grundprämie	60 Euro/ha
Zuschlag 1	20 Euro/ha
Zuschlag 2	20 Euro/ha

Beihilfe für den Milchsektor in benachteiligten Gebieten (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b)

Allgemeines: Gekoppelte Direktbeihilfen für Milchkühe in benachteiligten Gebieten. Die Zahlung ist auf 100 Tiere pro Betrieb begrenzt. Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe mit einer Mindestfuttermenge wird eine zusätzliche Stützung gewährt.

Wichtigste Beihilfenvoraussetzungen

- Landwirtschaftlicher Betrieb mit Milchquoten und Verkauf, der in einem Gebiet gelegen ist, das als Berggebiet, gering bevölkertes oder spezifischen Beschränkungen unterliegendes Gebiet eingestuft ist.
- Milchkühe, die zum 30. April älter als 24 Monate, ordnungsgemäß gekennzeichnet und im Eigentum befindlich sind (kein vorgeschriebener Haltungszeitraum).
- Zusätzliche flächenbezogene Komponente: mindestens 0,4 ha Futterfläche pro beihilfefähige Kuh.

Beihilfesätze (Euro pro beihilfefähiges Tier)

		Richtbeträge	Tatsächliche Beträge	
			2010	2011
Grundprämie – Berggebiete und Gebiete mit besonderen Beschränkungen	Erste 40	60	59,15	59,41
	Nächste 60	48	47,32	47,52
Grundprämie – gering bevölkerte Gebiete	Erste 40	49	48,57	47,85
	Nächste 60	40	38,56	38,28
Zusätzliche flächenbezogene Komponente	Erste 40	55	38,88	38,55
	Nächste 60	44	27,22	26,98

Beihilfe für Schaf- und Ziegenfleisch (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b)

Allgemeines: Gekoppelte Beihilfe für Mutterschafe oder Ziegen für Fleischerzeuger, die an Gruppenmaßnahmen teilnehmen (z. B. Infrastruktur, Vermarktung, Schulung).

Wichtigste Beihilfenvoraussetzungen

- Fleisch**schafe und -ziegen, die älter als ein Jahr sind (oder bereits gelammt haben) und am 1. Januar im Eigentum des Landwirts befindlich sind (kein vorgeschriebener Haltungszeitraum).
- Einer Erzeugergemeinschaft angehören, die bestimmte Kriterien erfüllt (z. B. Infrastruktur, Vermarktung, Schulung), über mindestens 5 000 Zuchttiere verfügt und sich verpflichtet, 90 % dieses Bestands für einen Zeitraum von drei Jahren zu halten.

Beihilfesätze (*Euro pro beihilfefähiges Tier*)

	Indikative Schätzung	Tatsächlich
2010	4,30 Euro	5,03 Euro
2011		4,58 Euro

FRANKREICH**Zusätzliche Beihilfe für Eiweißpflanzen (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i)**

Allgemeines: Hektarbezogene Beihilfe zur Förderung des Ackerbaus mit einem großen Anteil von Eiweißpflanzen, die deutliche Vorteile für die Umwelt mit sich bringen sollen. Später wurde eine weitere Art der Beihilfe für neue Anbauflächen für Futterleguminosen eingeführt, die nicht in den der Kommission ursprünglich übermittelten Planungsdokumenten enthalten waren.

Wichtigste Beihilfevoraussetzungen

- Beihilfefähige Erzeugung/Sorten: Eiweißpflanzen (Erbsen, Ackerbohnen und Süßlupinen) und Futterleguminosen (Luzerne, Klee, Esparsette).
- Anbaubedingungen: Aussaat bis zum 31. Mai; Erhaltung der Kulturpflanzen in normalem Wachstums- und Pflegezustand und Ernte der Eiweißpflanzen nach dem Zeitpunkt der Milchreife.
- Spezifische Kriterien für Futterleguminosen: Pflanzung auf einer Fläche, auf der im Vorjahr Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen ausgesät wurden; kein Erhalt einer Beihilfe im Rahmen einer MAET.

Beihilfesätze (*Euro pro Hektar*)

	Eiweißpflanzen		Futterleguminosen	
	Geschätzt	Tatsächlich	Geschätzt	Tatsächlich
2010	150 Euro/ha	100 Euro/ha	–	13,5 Euro/ha
2011	125 Euro/ha	140 Euro/ha	–	16 Euro/ha
2012	100 Euro/ha	k. A.	–	k. A.

Die Beihilfe für Eiweißpflanzen wird als „zusätzlich“ bezeichnet, da in den Jahren 2010 und 2011 die oben aufgeführten Sätze zusätzlich zu einem Betrag von 56 Euro/ha gewährt wurden, dessen Auszahlung im Rahmen einer gekoppelten Maßnahme erfolgte, die erst 2012 gestrichen wurde.

Auf die Teilmaßnahme „Futterleguminosen“ entfallen nur 1 Million Euro von einem für die Eiweißpflanzenmaßnahme für die Jahre 2010 und 2011 bewilligten Betrag in Höhe von 40 Millionen Euro.

Beihilfe für die Fortführung des ökologischen Landbaus/der biologischen Landwirtschaft (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v)

Allgemeines: Flächenbeihilfe zur Unterstützung von Biobauern, indem sie für die zusätzlichen Kosten und Einbußen, die von den Marktpreisen nicht angemessen abgedeckt werden, entschädigt werden.

Seit dem Erntejahr 2011 ist eine zweite Maßnahme mit dem Titel „Umstellung auf ökologischen Landbau“ (**nicht als Teil der Prüfung ausgewählt**) verfügbar. Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine Form von Flächenbeihilfe, mit höheren Sätzen für umgestellte Anbauflächen.

Wichtigste Beihilfenvoraussetzungen

- Einhaltung der Vorschriften für ökologischen Landbau für jede Anbaufläche, für die eine Beihilfe beantragt wird (es ist nicht notwendig, alle Flächen für den ökologischen Landbau zu nutzen).
- Kein Erhalt einer Beihilfe im Rahmen einer Agrarumweltmaßnahme.

Beihilfesätze (Euro pro Hektar)

Gemüseanbau und Baumzucht	590 Euro/ha
Gemüse, Rebstöcke sowie Parfüm-, Aroma- und Heilpflanzen	150 Euro/ha
Einjährige Kulturpflanzen (Getreide usw.)	100 Euro/ha
Grünland und Kastanienwälder	80 Euro/ha
Heideland, Sommerweiden und Ausläufe	25 Euro/ha (von 2011)

Beihilfe für die Schaf- und Ziegenhaltung (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b)

Allgemeines: Gekoppelte Beihilfe für Mutterschafe oder Ziegen (Fleisch oder Milch). Zusätzlich zur Grundprämie ist ein Zuschlag für die Schafhaltung auf der Grundlage von Vermarktungskriterien und für die Ziegenhaltung auf der Grundlage von Gesundheitskriterien verfügbar.

Wichtigste Beihilfenvoraussetzungen

- Mutterschafe und Ziegen, die zum Ende des vorgeschriebenen Haltungszeitraums älter als ein Jahr sind (oder bereits gelammt haben) (sie können während ihres vorgeschriebenen Haltungszeitraums unter bestimmten Voraussetzungen bis zu einer Höchstgrenze von 20 % des gemeldeten Gesamtbestands durch weibliche Lämmer und Kitze ersetzt werden).
- Vorgeschriebener Haltungszeitraum von 100 Tagen ab dem 1. Februar.
- Mindestanzahl von 50 beihilfefähigen Mutterschafen oder 25 beihilfefähigen Ziegen (bei Ziegen ist die Beihilfe auf 400 Tiere begrenzt).
- Bei Schafen muss die Mindestproduktivitätsquote (Anzahl geborener Lämmer/vorhandener Mutterschafe) im Jahr n-1 erreicht sein.
- Zuschlag für die Schafhaltung: Züchter, die einer kommerziellen Erzeugerorganisation angehören oder Vermarktungsverträge geschlossen haben.
- Zuschlag für die Ziegenhaltung: Züchter, die sich zur Einhaltung des Leitfadens für empfehlenswerte Gesundheitsmaßnahmen oder des Kodex für gute Ziegenhaltung verpflichtet haben.

Beihilfesätze (*Euro pro beihilfefähiges Tier*)

	Indikative Schätzung	Tatsächlich 2010	Tatsächlich 2011
Schafhaltung			
Grundprämie	21,00	20,58	20,76
Zuschlag	–	3,00	3,00
Ziegenhaltung			
Grundprämie	13,00	8,93	8,75
Zuschlag	–	3,00	3,00

Ernteversicherung (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe d)

Allgemeines: Finanzieller Beitrag zur Zahlung der Ernteversicherungsprämien, um wirtschaftliche Einbußen aufgrund widriger Witterungsverhältnisse auszugleichen.

Wichtigste Beihilfevoraussetzungen

- Die Maßnahme ist auf Ernteversicherungsprämien (Pflanzen) beschränkt.
- Die wichtigsten Voraussetzungen sind in Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 47 der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 niedergelegt.

Beihilfesatz: 65 % des beihilfefähigen Teils der Prämie, d. h. der nach den EU-Rechtsvorschriften zulässige Höchstsatz.

ITALIEN

Fruchtfolge (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v)

Allgemeines: Flächenbeihilfe für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die alle zwei Jahre auf derselben Fläche Fruchtfolge betreiben und dabei zwischen Getreide- und Eiweißpflanzen oder Ölsaaten zur Bodenverbesserung wechseln.

Beihilfefähigkeitskriterien

- Beihilfefähige Regionen: Abruzzen, Apulien, Basilicata, Kalabrien, Kampanien, Latium, Marken, Molise, Sardinien, Sizilien, Toscana und Umbrien.
- Beihilfefähige Sorten: Leguminosen und Getreide nach den Bestimmungen des nationalen Rechts.
- Beihilfefähig sind Flächen mit einer Größe von mindestens 500 m².
- Bei der zweijährigen Fruchtfolge sind folgende Zyklen einzuhalten:

Fruchtfolge erster Zweijahreszeitraum		Fruchtfolge zweiter Zweijahreszeitraum		Beihilfefähig
Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	
Getreide	Leguminosen	Getreide	Leguminosen	Ja
Getreide	Leguminosen	Leguminosen	Getreide	Ja
Leguminosen	Getreide	Leguminosen	Getreide	Ja
Leguminosen	Getreide	Getreide	Leguminosen	Nein

Beihilfesätze (Euro pro Hektar)

	Höchstsätze	Tatsächliche Sätze	Beantragte Hektarflächen	Beihilfefähige Hektarflächen
2010	100 Euro/ha	100 Euro/ha	902 490	888 877
2011	100 Euro/ha	92 Euro/ha ¹	k. A.	k. A.

¹ Der Satz ist Anfang 2012 noch vorläufig; er wurde auf der Grundlage eines erwarteten Anstiegs der Zahl der Antragsteller festgelegt.

Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Rindersektor (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii)

Allgemeines: Pro-Kopf-Direktbeihilfe für Kälber von Mutterkühen in der Fleischerzeugung oder Zweinutzungs-Mutterkühen (Fleisch- und Milcherzeugung). Die Maßnahme umfasst eine zusätzliche Schlachtprämie für Rinder, die in Übereinstimmung mit Qualitätskennzeichnungsprotokollen oder in landwirtschaftlichen Betrieben, die an einem anerkannten g.U.- (geschützte Ursprungsbezeichnung) oder g.g.A.- (geschützte geografische Angabe) Kennzeichnungssystem teilnehmen, gehalten werden.

Beihilfefähigkeitskriterien

- Die Kälber müssen entweder von Mutterkühen bestimmter Rassen stammen, die im Zuchtbuch verzeichnet sind, oder von Mutterkühen bestimmter Zweinutzungsrasen, die nur für Fleisch verwendet werden und im nationalen Register für Rinderrassen verzeichnet sind.
- Um die Schlachtprämie zu erhalten, müssen die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe die Tiere im Einklang mit einem zugelassenen freiwilligen Kodex halten oder an einem vom MIPAAF¹ zugelassenen Kennzeichnungssystem für Qualitätsfleisch teilnehmen. Schlachttiere müssen zwischen zwölf und 24 Monate alt und vom Begünstigten mindestens sieben Monate lang gehalten worden sein.

Beihilfesätze (Euro pro beihilfefähiges Tier)

		Gesamtmittel (1 000 Euro)	Maximaler Richtsatz (Euro pro Kopf)	Endgültiger Satz (Euro pro Kopf)
Kälber von Mutterkühen	Erstgebärende ¹ Fleischrinder, die im Zuchtbuch verzeichnet sind	24 000	200	172,30
	Mehrg Gebärende Fleischrinder, die im Zuchtbuch verzeichnet sind		150	129,23
	Mischrasen, die im Register verzeichnet sind		60	55,93
Fleischkälber	Im Einklang mit freiwilligen Kennzeichnungsspezifikationen	27 250	50	42,63
	Zertifizierte g.U./g.g.A. gemäß der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 des Rates ²		90	76,73

¹ Erstgebärende Kühe haben einmal gekalbt; mehrgebärende Kühe haben mindestens zweimal gekalbt.

² Verordnung (EG) Nr. 510/2006 des Rates vom 20. März 2006 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (ABl. L 93 vom 31.3.2006, S. 12).

¹ Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forstwirtschaft.

Versicherung (Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe d)

Allgemeines: Zuschüsse für Ernteversicherungsprämien zur Abdeckung von Klimarisiken (Hagel, Stürme, Starkregen usw.) oder Tier- oder Pflanzenkrankheiten, falls die Verluste 30 % der Jahresproduktion übersteigen.

Beihilfefähigkeitskriterien

- Versicherungspolice mit einer Laufzeit von nicht mehr als einem Kalenderjahr, die bei einer zugelassenen Versicherungsgesellschaft abgeschlossen werden (dies erfolgt gewöhnlich durch die Erzeugergemeinschaften (*Consorti di Difesa*)).
- Versicherung der gesamten Produktion eines bestimmten Erzeugnisses auf einer oder mehreren Parzellen in derselben Gemeinde.
- Der Versicherungswert eines jeden Erzeugnisses darf die jährlich im nationalen Versicherungsplan des Ministeriums erscheinenden Referenzpreise nicht überschreiten.
- Die Stützung errechnet sich aus dem niedrigeren Wert der gezahlten Versicherungsprämien und der angenommenen Versicherungskosten, die von ISMEA² auf der Grundlage der in den vergangenen fünf oder sechs Jahren in denselben Gemeinden verzeichneten Verlusten berechnet wurden.

Beihilfeszatz: 65 % des beihilfefähigen Teils der Prämie, d. h. der nach den EU-Rechtsvorschriften zulässige Höchstsatz.

Bis 2010 wurde im Rahmen einer nationalen Maßnahme eine gleichwertige Beihilfe mit einem Beihilfeszatz von 80 % gewährt.

² ISMEA (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare* - Institut für Dienste für den Agrar- und Nahrungsmarkt) ist eine öffentliche Einrichtung für Statistiken, Studien und Analysen über den Agrarsektor.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Zwar wurde durch Artikel 68 die Anzahl der beihilfefähigen Ziele, für die bis zu 10 % der nationalen Obergrenzen verwendet werden dürfen, erhöht, doch wurde gleichzeitig eine engere Begrenzung für gekoppelte Beihilfen eingeführt (höchstens 3,5 % der nationalen Obergrenzen der Mitgliedstaaten).

IV.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Anwendung der Regelung der besonderen Stützung, die auch die Möglichkeit der Gewährung gekoppelter Zahlungen beinhaltet, die allgemeine Ausrichtung auf die Entkoppelung der Direktzahlungen nicht in Frage stellt, da diese Möglichkeit (auf 3,5 % der nationalen Obergrenze) beschränkt und mit den WTO-Vorschriften vereinbar ist.

V.

Der Gesetzgeber war der Auffassung, dass die Festlegung der Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder landwirtschaftlichen Sektoren, die für die besondere Stützung gemäß Artikel 68 in Betracht kommen, in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, da sie am besten in der Lage seien, in Schwierigkeiten befindliche Regionen oder Sektoren in ihrem Hoheitsgebiet zu ermitteln und vorrangige Bedürfnisse für eine gezielte Unterstützung auszuwählen.

Der Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2013 beinhaltet auch die Einführung eines gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, der auf die Messung der Leistung der gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich der Maßnahmen der ersten und zweiten Säule ausgerichtet ist.

VI.

Wie der Hof in seiner Fußnote 44 feststellt, hatte die Kommission selbst bereits verschiedene Schwächen im Rechnungsabschlussverfahren festgestellt. Einige dieser Mängel betreffen nur eine sehr begrenzte Zahl von Begünstigten und lassen nicht auf allgemeine Systemschwächen schließen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

VII.

Der Vorschlag der Kommission für die „GAP nach 2013“ enthält hinsichtlich der auf freiwilliger Basis gekoppelten Stützung eine Reihe von Einschränkungen: eine Liste der für die Stützung in Betracht kommenden Sektoren und Erzeugnisse, genaue mengenmäßige Beschränkungen, Begrenzung des Anteils der nationalen Obergrenzen, für den Direktzahlungen gewährt werden können, Genehmigung durch die Kommission ab einer bestimmten Höhe dieses Anteils, besondere Voraussetzungen für die Gewährung der Stützung (noch in delegierten Rechtsakten festzulegen).

VII. a)

Im Rahmen der GAP nach 2013 müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Zielregionen, die ausgewählten Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder Sektoren und die geplante Höhe der Stützung unterrichten. Dabei erläutern sie die Gründe, warum sie eine gekoppelte Stützung planen und welche Folgen dies voraussichtlich haben wird.

Wenn die vom Mitgliedstaat getroffene Entscheidung eine Abweichung vom zulässigen Anteil der nationalen Obergrenze zur Folge hat, bedarf es einer ausführlichen Beschreibung der besonderen Lage der Zielregion und der Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder der besonderen Sektoren, die ein höheres Maß an Stützung rechtfertigen. Wenn die Entscheidung des Mitgliedstaats der Genehmigung durch die Kommission bedarf, sollten besondere Zwänge wie fehlende Alternativen oder die Notwendigkeit einer stabilen Versorgung der örtlichen Verarbeitungsbranche nachgewiesen werden.

VII. a) – Erster Gedankenstrich

Nach dem politischen Kompromiss (vorläufige Vereinbarung mit den Mit-Gesetzgebern) ist die Kommission im Rahmen der Reform der GAP nach 2013 befugt, die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe in delegierten Rechtsakten festzulegen.

Die Kommission strebt eine deutliche Vereinfachung der gegenwärtigen besonderen Stützung dahingehend an, dass die auf freiwilliger Basis gekoppelte Stützung nur auf eine der 9 in Artikel 68 vorgesehenen Maßnahmen Anwendung findet. Zwar ist die Liste der in Betracht kommenden Sektoren länger als zuvor, doch Zahl und Ziele der Stützungsmaßnahmen sind auf eine Kategorie beschränkt (nämlich die wirtschaftliche Anfälligkeit bestimmter Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit). Die Kommission geht davon aus, dass sich dadurch das Risiko von Überschneidungen und der Häufung von Stützungsmaßnahmen verringert.

VII. a) – Zweiter Gedankenstrich

Die Kommission wird im Rahmen ihrer Befugnis, delegierte Rechtsakte zu erlassen, insbesondere die Voraussetzungen für die Gewährung der Stützung festlegen.

Generell müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Zielregionen, die ausgewählten Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder Sektoren und die geplante Höhe der Stützung unterrichten. Dabei erläutern sie die Gründe, warum sie eine gekoppelte Stützung planen und welche Folgen dies voraussichtlich haben wird.

Wenn die vom Mitgliedstaat getroffene Entscheidung eine Abweichung vom zulässigen Anteil der nationalen Obergrenze zur Folge hat, bedarf es einer ausführlichen Beschreibung der besonderen Lage der Zielregion und der Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder der besonderen Sektoren, die ein höheres Maß an Stützung rechtfertigen. Wenn die Entscheidung des Mitgliedstaats der Genehmigung durch die Kommission bedarf, sollten besondere Zwänge wie fehlende Alternativen oder die Notwendigkeit einer stabilen Versorgung der örtlichen Verarbeitungsbranche nachgewiesen werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

BEMERKUNGEN

VII. b)

Die Durchführungsbestimmungen, die die Kommission verabschieden wird, werden vorsehen, dass die Mitgliedstaaten sie regelmäßig über die tatsächliche Absorption der durchgeführten Maßnahmen zu unterrichten haben. Diese Angaben benötigt die Kommission, damit sie ihrer Verpflichtung, der WTO regelmäßig Bericht zu erstatten, nachkommen kann, denn die gekoppelte Stützung stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Ausrichtung auf die Entkoppelung der Direktzahlungen dar.

Dabei werden Mindestangaben zur Anzahl der für jede Stützungsmaßnahme eingereichten Anträge, zu den tatsächlich gezahlten Beträgen sowie zur Zahl der Begünstigten pro Region, Sektor und/oder Form der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten verlangt werden.

Anhand dieser Angaben wird die Kommission für alle durchgeführten Stützungsmaßnahmen und unabhängig von den betreffenden Sektoren nachverfolgen können, wie die Regelungen de facto angewandt und inwieweit die Haushaltsobergrenzen beachtet werden.

Der politische Kompromiss sieht vor, dass gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein Monitoring- und Evaluierungsrahmen eingeführt wird, um die Leistung der gemeinsamen Agrarpolitik, einschließlich der Maßnahmen der ersten und zweiten Säule, messen zu können.

VII. c)

Die Entscheidung über die durchzuführenden Stützungsmaßnahmen und deren Konzipierung fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; sie haben auch dafür zu sorgen, dass diese Maßnahmen geprüft und kontrolliert werden können. Daher müssen sie die Kosten für die Verwaltung und Kontrolle im Zusammenhang mit etwaigen gekoppelten Stützungsmaßnahmen und die u. U. erforderliche Einführung von *Ad hoc*-Kontrollsystemen in ihrer Planung mit berücksichtigen.

15.

Gekoppelte Tierprämien sind nach Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b für eine begrenzte Zahl wirtschaftlich anfälliger Formen der Landwirtschaft zulässig, darunter in den Sektoren Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch. Die Gewährung dieser Stützung erfolgt nicht automatisch; vielmehr müssen die Mitgliedstaaten, die eine derartige Stützung einführen wollen, einen Bedarf ermitteln und die Maßnahmen auf anfällige Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit in diesen Sektoren ausrichten. Unter diesen Umständen ist nichts dagegen einzuwenden, dass ein Mitgliedstaat die Stützungsmaßnahme, die zur Erreichung des konkreten Ziels angemessen erscheint, weiter anwendet.

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 16 und 17

Dadurch, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Gewährung gekoppelter Zahlungen erhalten, wird die allgemeine Ausrichtung der Reform der GAP von 2003 auf eine Entkopplung nicht in Frage gestellt, da diese Möglichkeit auf höchstens 3,5 % ihrer nationalen Obergrenze für Direktzahlungen beschränkt ist.

18.

Das Risiko einer verstärkten Nutzung der teilweisen Entkoppelung wurde dadurch abgeschwächt, dass die Voraussetzungen für die besondere Stützung gemäß Artikel 68-72 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 restriktiver sind als diejenigen, die nach dem früheren Artikel 69 galten; außerdem bedürfen Agrarumweltmaßnahmen der Genehmigung durch die Kommission.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

19.

Der Ermessensspielraum in Bezug auf den Begriff „klar definierte Fälle“ in Erwägungsgrund 35 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates beschränkt sich auf die Artikel 68, 70, 71 und 72 der Verordnung sowie die Artikel 37 bis 49 der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission und die Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 in Bezug auf die Überprüfung.

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 20 und 21

Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, sie über ihre Entscheidung zur Durchführung besonderer Stützungsmaßnahmen zu unterrichten. Auf dieser Grundlage legt die Kommission die jährlich geltende Haushaltsobergrenze fest. Abgesehen von der ausdrücklichen Genehmigung durch die Kommission, die für Agrarumweltmaßnahmen erforderlich ist, nimmt die Kommission überdies eine Bewertung aller gemeldeten Maßnahmen vor, um etwaige Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem geltenden Rechtsrahmen aufzudecken.

22.

Siehe Antwort auf Kasten 1.

Kasten 1

Die Kommission ist der Ansicht, dass es durchaus eine klare Unterscheidung zwischen Stützungsmaßnahmen „Umwelt“ und „Agrarumwelt“ gibt.¹ Für „Agrarumwelt“-Maßnahmen gelten besondere Anforderungen und eine Begrenzung auf 10 % der nationalen Obergrenze des Mitgliedstaats; außerdem bedürfen sie einer Genehmigung durch die Kommission. Diese Anforderungen stimmen weitgehend mit denjenigen überein, die für vergleichbare Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums gelten. Bei den „Umwelt“-Maßnahmen verfügen die Mitgliedstaaten insofern über mehr Flexibilität, als sie nicht die gleichen Anforderungen erfüllen müssen, während jedoch straffere Obergrenzen gelten.²

¹ Vgl. Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffern i und v der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 40 und 44 sowie Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009.

² 3,5 % der Obergrenze der Mitgliedstaaten wie in Artikel 69 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 vorgesehen.

24.

Acht von neun Maßnahmenarten bedürfen keiner Genehmigung durch die Kommission.

Die Meldungen erfolgen nach Maßgabe von Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009; das heißt, sie enthalten nicht alle Einzelheiten zu den einzelnen Maßnahmen. In der Regel sind die nationalen Durchführungsvorschriften detaillierter als die der Kommission übermittelten Informationen. Dies zeigte sich bei den Prüfungen, die die Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlusses durchgeführt hat.

26.

Dänemark hatte die betreffende Maßnahme zunächst gemäß Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 gemeldet, wo es um Entschädigungen für Agrarumweltmaßnahmen geht. Im Zuge der Bewertung der Maßnahme stellte sich jedoch heraus, dass es sich bei der geplanten Maßnahme nicht um eine Agrarumweltmaßnahme, sondern vielmehr um ein Investitionsvorhaben handelte, das auf die Anpflanzung von Energiepflanzen abstellte. Daher hat Dänemark die Maßnahme so umbenannt, dass sie mit Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i in Einklang steht.

27. a)

Die Kommission strebt eine deutliche Verbesserung gegenüber der gegenwärtigen besonderen Stützung an; daher wird die auf freiwilliger Basis gekoppelte Stützung nur auf eine der neun in Artikel 68 vorgesehenen Maßnahmen Anwendung finden. Das heißt, obwohl die Liste der in Betracht kommenden Sektoren länger ist als zuvor, werden die Anzahl und die Ziele der Stützungsmaßnahmen auf eine Kategorie reduziert (nämlich die wirtschaftliche Anfälligkeit bestimmter Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit). Die Kommission geht davon aus, dass sich dadurch das Risiko von Überschneidungen und der Häufung von Stützungsmaßnahmen verringert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

27. c) i)

Nach den von der Kommission aufgestellten Bedingungen fällt die Festlegung der Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder landwirtschaftlichen Sektoren, die mit bestimmten Schwierigkeiten konfrontiert sind und daher unterstützt werden sollten, in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, da sie am besten in der Lage sind, in Schwierigkeiten befindliche Regionen oder Sektoren in ihrem Hoheitsgebiet zu ermitteln und vorrangige Bedürfnisse für eine gezielte Unterstützung auch unter Berücksichtigung des jeweiligen Spezialisierungsgrads der Sektoren auszuwählen.

27. c) ii)

Außerdem soll die Stützung innerhalb genau quantifizierter Grenzen erfolgen und auf festen Flächen, Erträgen oder einer festen Anzahl von Tieren basieren.

28.

Der Begriff „Schwierigkeiten“ wird mittels delegierter Rechtsakte geklärt.

Außerdem kann die Tatsache, dass die meisten derzeit bestehenden Maßnahmen für gekoppelte Beihilfen beibehalten werden könnten, an sich nicht kritisiert werden, solange diese zur Erreichung eines von dem Mitgliedstaat aufgestellten spezifischen Ziels als angemessen zu erachten sind.

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 31 und 32

Die Entscheidung, ob die gekoppelte oder die entkoppelte Stützung das geeignetste Mittel zur Erreichung des jeweiligen Ziels ist, liegt bei den Mitgliedstaaten. Sie unterrichten die Kommission über die von ihnen geplanten Maßnahmen und beschreiben insbesondere den in ihrem Hoheitsgebiet ermittelten Bedarf und die Gründe für die Gewährung der Stützung.

Diese Maßnahmen bedürfen nicht der Genehmigung durch die Kommission.

33.

In Spanien gibt es keine amtlichen statistischen Daten, die sich eigens auf die Trends der Flächennutzung für Getreide, Ölpflanzen, Eiweißpflanzen und Hülsenfrüchte in den Gebieten beziehen, in denen die Maßnahme angewendet wird (Flächen mit Erträgen von unter 2 t/ha). Dennoch ist die Maßnahme an sich, die auf die Förderung von Alternativen zum Getreideanbau unter Einhaltung einer bestimmten Flächenstilllegungsrate ausgerichtet ist, mit ökologischen Vorteilen verbunden, da sie sich positiv auf die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Wasser und Böden) auswirkt.

34.

Diese Maßnahmen bedürfen nicht der Genehmigung durch die Kommission.

35.

Da der ökologische Landbau/die ökologische Landwirtschaft weniger rentabel und technisch anspruchsvoller ist, kehren einige Landwirte zur konventionellen Landwirtschaft zurück (so war beispielsweise 2005/2006 ein Rückgang der zertifizierten Öko-Anbauflächen – von 504 536 ha auf 499 589 ha – und 2006/2007 – von 499 589 ha auf 497 314 ha – und damit um 0,5 % festzustellen). Diese Zahlen mögen gering erscheinen, aber das Risiko ist durchaus vorhanden, insbesondere angesichts der steigenden Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Seither wurden sowohl Maßnahmen zur Umstellung auf ökologischen Landbau als auch zur Fortführung der ökologischen Landwirtschaft mit großem Erfolg eingeführt. Seit 2008 verzeichnet die Fortführungsmaßnahme einen regelrechten Boom. 2008/2009 stiegen die zertifizierten Öko-Anbauflächen um 4,7 %, während die in der Umstellungsphase befindlichen Öko-Anbauflächen einen Zuwachs von 86,2 % verzeichneten. Das heißt jedoch nicht, dass die Gefahr der Aufgabe ökologisch bewirtschafteter Flächen gebannt ist.

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 36 und 37 (einschl. Fußnote 27)

Die Mitgliedstaaten wählen anhand ihrer Bedarfsanalyse für die besondere Stützung unter den zur Verfügung stehenden Maßnahmen diejenigen aus, mit denen sie die gesetzten Ziele am besten erreichen und das richtige Maß an Stützung gewähren können, wobei die verschiedenen gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte für die einzelnen Maßnahmenarten sowie die gekoppelten bzw. entkoppelten Zahlungen (Obergrenze von 3,5 % bzw. 10 %) einzuhalten sind. Es liegt in ihrem Ermessen, welche Form der Stützung besser geeignet ist, den ermittelten Bedarf zu decken und ihre angestrebten Ziele zu erreichen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

38.

In mehreren Fällen hat die Kommission im Rahmen ihrer Bewertung der Maßnahmen die Mitgliedstaaten aufgefordert, die mit der Stützung angestrebten Ziele besser und genauer abzustecken.

39.

Bei Maßnahmen gemäß Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i liegt die Zuständigkeit für die Ermittlung des Bedarfs, die Festlegung des Ziels und die Konzipierung der Maßnahme beim Mitgliedstaat. Bei Maßnahmen gemäß Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer v ist ebenfalls der Mitgliedstaat zuständig, doch wird im Hinblick auf die Genehmigung zudem eine Bewertung durch die Kommission vorgenommen, in der auch der Kausalzusammenhang zwischen der Stützung und den entsprechenden Zielen berücksichtigt wird.

40.

Diese Maßnahmen bedürfen nicht der Genehmigung durch die Kommission.

41.

Lediglich Maßnahmen gemäß Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a Ziffern ii, iii, iv und v sind ausdrücklich auf das Ziel einer Erhöhung oder Verbesserung eines bestimmten Faktors ausgerichtet, d. h. auf eine „Veränderung der bestehenden Situation“, wie es der Hof formuliert. Die Kommission möchte daran erinnern, dass die EU-Rechtsvorschriften dem Grundsatz folgen, dass die besondere Stützung nicht als Entschädigung für die Einhaltung verbindlicher Anforderungen dient. Im Einzelfall bedeutet dies, dass z. B. Verfahren zur Einführung höherer Tierschutzstandards über die im nationalen oder EU-Recht vorgesehenen Mindestanforderungen hinausgehen sollten. Eine vergleichbare Voraussetzung gilt für Agrarumweltmaßnahmen. In Bezug auf die Qualität soll der Landwirt auf bestehende EU- oder nationale Regelungen zurückgreifen, die von den Mitgliedstaaten ausgewählt oder festgelegt wurden. Die Anforderungen für die Vermarktung werden in den EU-Rechtsvorschriften über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen festgeschrieben. A priori hat die Kommission in den Meldungen der Mitgliedstaaten keine Fälle aufgedeckt, in denen eine Stützung gewährt wurde, ohne dass auf eine Veränderung der bestehenden Situation Bezug genommen worden wäre. Im Hinblick auf die Messung dieser Veränderung verlangt die Kommission von den Mitgliedstaaten, angemessene Ausgangswerte für die geplanten Stützungsmaßnahmen festzulegen.

42.

Im Fall der italienischen Fruchtfolgemaßnahme hatte die Kommission vor der Genehmigung der Maßnahme eine Untersuchung der in den betreffenden Regionen üblichen landwirtschaftlichen Verfahren verlangt. Im Anschluss an diese Untersuchung wurde der ursprüngliche italienische Antrag auf dreijährige Fruchtfolge in ein zweijähriges Verfahren umgewandelt.

Der Vorschlag Spaniens beinhaltete die Beibehaltung verschiedener traditioneller Verfahren, die sich als besonders umweltfreundlich erwiesen haben. Da im Rahmen der Agrarumweltmaßnahme keine Beihilfen vorgeschlagen wurden, besteht die Gefahr einer Aufgabe dieser Anbauverfahren. Demzufolge würden Landwirte zu Monokulturen im Getreidesektor zurückkehren, was sich nachteilig auf die Umwelt auswirken würde.

43.

Zu der Anmerkung des Hofes, dass es keine Bestimmung gibt, wonach sich die angebaute Kultur oder die Produktionsmethode im Vergleich zur bisherigen Praxis geändert haben muss, möchte die Kommission darauf hinweisen, dass dies nicht unbedingt eine Unzulänglichkeit sein muss, sondern mit den Qualitätsanforderungen zusammenhängen kann, die der Mitgliedstaat für die Beihilfefähigkeit aufgestellt hat.

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 45 und 46

Die Festsetzung des Beihilfeniveaus wurde vom Gesetzgeber den Mitgliedstaaten überlassen, da davon ausgegangen wurde, dass sie am besten in der Lage sind, das Beihilfeniveau festzusetzen, das für die Deckung des ermittelten Bedarfs und die Erreichung der angestrebten Ziele angemessen ist. Das vom Mitgliedstaat berechnete Beihilfeniveau wird der Kommission lediglich zur Information mitgeteilt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 47 und 48

Diese Maßnahmen bedürfen nicht der Genehmigung durch die Kommission.

49.

In diesem Italien betreffenden Fall wurden die Berechnungen im Anschluss an die Prüfung durch die Kommission überarbeitet.

Der Beschluss der Kommission erfolgte anhand der von Italien mitgeteilten Änderungen der Maßnahme, wonach die Berechnungen der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste für die beiden italienischen Regionen, für die die Maßnahme vorgeschlagen worden war, Beträge von 101 EUR bzw. 100 EUR ergaben.

52.

Generell bedeutet die Tatsache, dass keine RACER-Indikatoren vorliegen, nicht, dass keine Informationen zur Verfügung stehen, die für die Bewertung der Maßnahme verwendet werden können. Außerdem können solche Indikatoren zwar zur Bewertung einer Maßnahme beitragen, doch muss dabei der genaue Kontext berücksichtigt werden. In diesem Sinne gilt es die Kosten- und Nutzelemente bestimmter Indikatoren eines Gesamtrahmens genau zu prüfen, da andere Ansätze (z. B. eher qualitativ ausgerichtete Verfahren oder kombinierte Methoden) ein besseres Preis-/Leistungsverhältnis bieten könnten.

Kasten 2 – Beispiele für fehlende oder ungeeignete Indikatoren

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 52.

Kasten 2 – Erster Gedankenstrich

Das Ziel dieser Maßnahme besteht in der Stützung von Landwirten, die ökologischen Landbau betreiben, in Form einer Entschädigung für zusätzliche Kosten und Einkommensverluste, die von den Marktpreisen nicht hinreichend abgefangen werden. Allerdings ist diese Maßnahme im Wesentlichen auf Umweltbelange ausgerichtet, und aus diesem Grund ist der geeignetste Indikator die „Hektarzahl der für den ökologischen Landbau genutzten Anbauflächen“.³

Außerdem steht dieser Indikator in Einklang mit den Indikatoren des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 (CMEF).

³ In den französischen Statistiken gibt es zwei verschiedene Indikatoren für den ökologischen Landbau: „Hektarzahl der für den ökologischen Landbau genutzten Anbauflächen“ (deren Übergangszeitraum abgelaufen ist) und „im Übergang befindliche Anbauflächen (Hektarzahl)“.

Kasten 2 – Dritter Gedankenstrich

Da Fruchtfolge und Eiweißpflanzen aus ökologischer Sicht von Vorteil sind, ist die vom Hof angesprochene Hektarzahl eine wichtige Angabe. Zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die Umwelt bedarf es jedoch weiterer Informationen. Dies ist im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungssystems für die GAP nach 2013 vorgesehen.

53.

Zum Zeitpunkt der Bewertung wird die Kommission einen einschlägigen Fragenkatalog erstellen. Informationen aus dem Begleitungsprozess sind ein Element, auf das die Evaluatoren ihre Analyse stützen können; allerdings gibt es auch andere relevante Informationsquellen und Instrumente wie gezielte Fragebögen, Erhebungen oder statistische Daten, die den Evaluatoren bei der Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen hilfreich sein können.

55.

Wie vom Hof in seiner Fußnote 44 eingeräumt wurde, hatte die Kommission selbst bereits verschiedene Schwächen im Rechnungsabschlussverfahren festgestellt. Einige dieser Mängel betreffen nur eine sehr begrenzte Zahl von Begünstigten und lassen nicht auf allgemeine Systemschwächen schließen.

56.

Nach den geltenden Rechtsvorschriften sind die Mitgliedstaaten verpflichtet dafür zu sorgen, dass die von ihnen durchgeführten Maßnahmen der besonderen Stützung überprüft und kontrolliert werden können.

Zur Vermeidung des Risikos einer Doppelfinanzierung haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass für eine bestimmte landwirtschaftliche Tätigkeit eines Landwirts nur im Rahmen einer Maßnahme Stützung gewährt wird. Die Kommission ist der Ansicht, dass die französischen und italienischen Behörden Abgrenzungskriterien anwenden, die eine Doppelfinanzierung gemäß Artikel 68 und gemäß den Regelungen zur Entwicklung des ländlichen Raums verhindern. So wurden z. B. in Frankreich über 10 % der Anträge auf „Umstellung auf ökologischen Landbau“ abgelehnt, weil die Antragsteller bereits Beihilfen im Rahmen einer Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums erhielten.

Einige Schwachstellen wurden bereits von der Kommission aufgedeckt, und es wurden entsprechende Prüfungen anberaumt. Insbesondere in Bezug auf die Fruchtfolge in Italien wird die Kommission die Bemerkungen des Hofes bei einer künftigen Prüfung bewerten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

57.

Diese Schwachstelle wurde von der Kommission bereits aufgedeckt und ist Gegenstand der laufenden Prüfung Nr. AA/2011/010/FR.

58.

Dass im Zusammenhang mit der Beihilfe für Schafe in Frankreich keine Verwaltungskontrollen der Produktivitätsquoten vorgenommen wurden, wurde bereits festgestellt und wird von der Kommission im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens weiter verfolgt.

59.

Die Bemerkungen des Hofes zum Milchsektor in Spanien beziehen sich auf eine begrenzte Zahl von Antragstellern in einer einzigen Region. Auch der Konfigurationsfehler im Zusammenhang mit der zusätzlichen flächenbezogenen Komponente der Beihilfe betraf eine sehr geringe Zahl von Antragstellern.

60.

Der Mitgliedstaat hat bereits Korrekturmaßnahmen für die betreffenden Dateien eingeleitet.

62.

Die Kommission nimmt die vom Hof in Italien festgestellten Funktionsmängel im Zusammenhang mit Versicherungen zur Kenntnis. Sie wird diese bei einer späteren Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens weiter verfolgen.

63.

Diese Maßnahmen bedürfen nicht der Genehmigung durch die Kommission.

64.

Die Kommission ist der Ansicht, dass das Haushaltsrisiko, das von den vom Hof festgestellten Mängeln ausgeht, durch die Tätigkeiten im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens hinreichend abgedeckt ist.

In diesem Zusammenhang begrüßt die Kommission die Bemerkungen des Hofes in Fußnote 44.

65.

Die Bemerkungen des Hofes betreffend die Vor-Ort-Kontrollen für die Schaf- und Ziegenhaltungsmaßnahmen in Griechenland im Jahr 2010 sind bereits Gegenstand einer Prüfung durch die Kommission. Außerdem hat der Mitgliedstaat für die Folgejahre bereits Abhilfemaßnahmen eingeleitet.

66.

Die Kommission nimmt die Erkenntnisse des Hofes zur Kenntnis und wird sie bei künftigen Prüfungen des Rechnungsabschlussverfahrens bewerten.

67.

Nach Angaben der spanischen Behörden werden die Überprüfungen im Wege von Fernerkundung (95 %) und klassischen Vor-Ort-Kontrollen (5 %) vorgenommen. Die Fernerkundung umfasst eine viermalige Bildauswertung: im Herbst des Vorjahres, zu Beginn und Ende des Frühjahrs und im Sommer; ergänzend dazu werden kurzfristig anberaumte Vor-Ort-Besuche durchgeführt. Diese Maßnahmen der spanischen Behörden scheinen das finanzielle Risiko einzudämmen. Allerdings wird die Kommission den Bemerkungen des Hofes im Zuge ihrer Prüfungstätigkeit Rechnung tragen.

Die Bemerkungen des Hofes zu Italien werden bei einer künftigen Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens bewertet.

68.

Die Bemerkungen des Hofes betreffend die Schwachstellen bei Dokumentenüberprüfungen im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle der Schaf- und Ziegenhaltungsmaßnahme in Griechenland sind bereits Gegenstand einer Prüfung durch die Kommission. Was Spanien anbelangt, wird die Kommission diese Bemerkung im Rahmen der Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens weiterverfolgen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

69.

Die Kommission wird dieser Bemerkung nachgehen und geeignete Maßnahmen ergreifen.

Gemeinsame Antwort auf die Ziffern 70–75

Die Kosten für den Verwaltungs- und Kontrollaufwand infolge der Einführung spezifischer Stützungsmaßnahmen und die möglicherweise erforderliche Einrichtung von *Ad hoc*-Kontrollsystemen werden von den Mitgliedstaaten berücksichtigt.

76.

Siehe Antwort der Kommission auf die Ziffern 70–75.

Kasten 3 – Dritter Absatz

Eine Verwaltungsbescheinigung kann von den zuständigen Behörden ohne Kosten für den Begünstigten ausgestellt werden. Die Kosten für die rechtzeitige Ausstellung der Bescheinigung tragen die Behörden.

Zu den Bemerkungen des Hofes betreffend die Anzahl der durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen und die Schwachstellen bei Dokumentenüberprüfungen siehe Antworten der Kommission auf die Ziffern 65 und 68.

77.

Für die im Vorschlag der Kommission vorgesehene gekoppelte Stützungsregelung gilt das Subsidiaritätsprinzip. Daher müssen die Mitgliedstaaten die Stützungsmaßnahmen entsprechend der von ihnen festgelegten Ziele konzipieren und durchführen.

78.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Anwendung der besonderen Stützung, die auch die Möglichkeit der Gewährung gekoppelter Zahlungen beinhaltet, die allgemeine Ausrichtung auf die Entkoppelung der Direktzahlungen nicht in Frage stellt, da diese Möglichkeit (auf 3,5 % der nationalen Obergrenze) beschränkt und mit den WTO-Vorschriften vereinbar ist.

79.

Der Gesetzgeber war der Auffassung, dass die Festlegung der Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder landwirtschaftlichen Sektoren, die für die besondere Stützung gemäß Artikel 68 in Betracht kommen, in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, da sie am besten in der Lage seien, in Schwierigkeiten befindliche Regionen oder Sektoren in ihrem Hoheitsgebiet zu ermitteln und vorrangige Bedürfnisse für eine gezielte Unterstützung auszuwählen.

Der Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2013 beinhaltet auch die Einführung eines gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, der auf die Messung der Leistung der gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich der Maßnahmen der ersten und zweiten Säule ausgerichtet ist.

80.

Wie der Hof in seiner Fußnote 44 feststellt, hatte die Kommission selbst bereits verschiedene Schwächen im Rechnungsabschlussverfahren festgestellt. Einige dieser Mängel betreffen nur eine sehr begrenzte Zahl von Begünstigten und lassen nicht auf allgemeine Systemschwächen schließen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

81.

Der Vorschlag der Kommission für die „GAP nach 2013“ enthält hinsichtlich der auf freiwilliger Basis gekoppelten Stützung eine Reihe von Einschränkungen: eine Liste der für die Stützung in Betracht kommenden Sektoren und Erzeugnisse, genaue mengenmäßige Beschränkungen, Begrenzung des Anteils der nationalen Obergrenzen, für den Direktzahlungen gewährt werden können, Genehmigung durch die Kommission ab einer bestimmten Höhe dieses Anteils, besondere Voraussetzungen für die Gewährung der Stützung (noch in delegierten Rechtsakten festzulegen).

Empfehlung 1

Im Rahmen der GAP nach 2013 müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Zielregionen, die ausgewählten Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder Sektoren und die geplante Höhe der Stützung unterrichten. Dabei erläutern sie die Gründe, warum sie eine gekoppelte Stützung planen und welche Folgen dies voraussichtlich haben wird.

Wenn die vom Mitgliedstaat getroffene Entscheidung eine Abweichung vom zulässigen Anteil der nationalen Obergrenze zur Folge hat, bedarf es einer ausführlichen Beschreibung der besonderen Lage der Zielregion und der Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder der besonderen Sektoren, die ein höheres Maß an Stützung rechtfertigen. Wenn die Entscheidung des Mitgliedstaats der Genehmigung durch die Kommission bedarf, sollten besondere Zwänge wie fehlende Alternativen oder die Notwendigkeit einer stabilen Versorgung der örtlichen Verarbeitungsbranche nachgewiesen werden.

Empfehlung 1 a)

Nach dem politischen Kompromiss (vorläufige Vereinbarung mit den Mit-Gesetzgebern) ist die Kommission im Rahmen der Reform der GAP nach 2013 befugt, die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe in delegierten Rechtsakten festzulegen.

Die Kommission strebt eine deutliche Verbesserung gegenüber der gegenwärtigen besonderen Stützung an; daher wird die auf freiwilliger Basis gekoppelte Stützung nur auf eine der neun in Artikel 68 vorgesehenen Maßnahmen Anwendung finden. Zwar ist die Liste der in Betracht kommenden Sektoren länger als zuvor, doch Zahl und Ziele der Stützungsmaßnahmen sind auf eine Kategorie beschränkt (nämlich die wirtschaftliche Anfälligkeit bestimmter Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit). Die Kommission geht davon aus, dass sich dadurch das Risiko von Überschneidungen und der Häufung von Stützungsmaßnahmen verringert.

Empfehlung 1 b)

Die Kommission wird im Rahmen ihrer Befugnis, delegierte Rechtsakte zu erlassen, insbesondere die Voraussetzungen für die Gewährung der Stützung festlegen.

Generell müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Zielregionen, die ausgewählten Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder Sektoren und die geplante Höhe der Stützung unterrichten. Dabei erläutern sie die Gründe, warum sie eine gekoppelte Stützung planen und welche Folgen dies voraussichtlich haben wird.

Wenn die vom Mitgliedstaat getroffene Entscheidung eine Abweichung vom zulässigen Anteil der nationalen Obergrenze zur Folge hat, bedarf es einer ausführlichen Beschreibung der besonderen Lage der Zielregion und der Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder der besonderen Sektoren, die ein höheres Maß an Stützung rechtfertigen. Wenn die Entscheidung des Mitgliedstaats der Genehmigung durch die Kommission bedarf, sollten besondere Zwänge wie fehlende Alternativen oder die Notwendigkeit einer stabilen Versorgung der örtlichen Verarbeitungsbranche nachgewiesen werden.

Empfehlung 2

Die Durchführungsbestimmungen, die die Kommission verabschiedet wird, werden vorsehen, dass die Mitgliedstaaten sie regelmäßig über die tatsächliche Absorption der durchgeführten Maßnahmen zu unterrichten haben. Diese Angaben benötigt die Kommission, damit sie ihrer Verpflichtung, der WTO regelmäßig Bericht zu erstatten, nachkommen kann, denn die gekoppelte Stützung stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Ausrichtung auf die Entkoppelung der Direktzahlungen dar.

Dabei werden Mindestangaben zur Anzahl der für jede Stützungsmaßnahme eingereichten Anträge, zu den tatsächlich gezahlten Beträgen sowie zur Zahl der Begünstigten pro Region, Sektor und/oder Form der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten verlangt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Anhand dieser Angaben wird die Kommission für alle durchgeführten Stützungsmaßnahmen und unabhängig von den betreffenden Sektoren nachverfolgen können, wie die Regelungen *de facto* angewandt und inwieweit die Haushaltsobergrenzen beachtet werden.

Der politische Kompromiss sieht vor, dass gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein Begleitungs- und Bewertungsrahmens eingeführt wird, um die Leistung der gemeinsamen Agrarpolitik, einschließlich der Maßnahmen der ersten und zweiten Säule, messen zu können.

Empfehlung 3

Die Entscheidung über die durchzuführenden Stützungsmaßnahmen und deren Konzipierung fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; sie haben auch dafür zu sorgen, dass diese Maßnahmen geprüft und kontrolliert werden können. Daher müssen sie die Kosten für die Verwaltung und Kontrolle im Zusammenhang mit etwaigen gekoppelten Stützungsmaßnahmen und die u. U. erforderliche Einführung von *Ad-hoc*-Kontrollsystemen in ihrer Planung mit berücksichtigen.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 10/2013

Gemeinsame Agrarpolitik: Wurde die besondere Stützung gemäß Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates gut ausgestaltet und durchgeführt?

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2013 — 54 S. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-380-4

doi:10.2865/26319

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

Kostenpflichtige Abonnements:

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

ABWEICHEND VON DEN ALLGEMEINEN GRUNDSÄTZEN DER ENTKOPPELUNG UND VEREINFACHUNG DER BEIHILFEREGELUNG FÜR INHABER LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE GESTATTET ARTIKEL 68 DEN MITGLIEDSTAATEN, IN KLAR DEFINIERTEN FÄLLEN EINEN TEIL IHRER NATIONALEN OBERGRENZEN FÜR DIE BESONDERE STÜTZUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN ZU VERWENDEN.

IN DIESEM BERICHT STELLT DER HOF FEST, DASS DIE KOMMISSION WENIG KONTROLLE ÜBER DIE BEGRÜNDUNG DIESER FÄLLE HAT UND DIE MITGLIEDSTAATEN ÜBER EINEN GROSSEN ERMESSENSSPIELRAUM VERFÜGEN. ES GIBT KEINE HINREICHENDEN NACHWEISE FÜR DIE NOTWENDIGKEIT UND RELEVANZ DER GEMÄSS ARTIKEL 68 EINGEFÜHRTEN MASSNAHMEN, WAS SOWOHL DEN BEDARF AN SOLCHEN MASSNAHMEN ALS AUCH DIE WIRKSAMKEIT IHRER AUSGESTALTUNG UND DIE HÖHE DER BEREITGESTELLTEN BEIHILFEN BETRIFFT. DER HOF WEIST EBENFALLS AUF MÄNGEL IN DEN VERWALTUNGS- UND KONTROLLSYSTEMEN HIN, DIE MANCHMAL TROTZ DES BEREITS ERHEBLICHEN VERWALTUNGS- UND KONTROLLAUFWANDS ERMITTELT WURDEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen



ISBN 978-92-9241-380-4



9 789292 413804