

27.08.91

EG - A - AS - Fz - U

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
an den Rat und an das Europäische Parlament über die
künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik

KOM(91) 258 endg./3; Ratsdok. 7570/91

511/91

KEP-AE-Nr.: 912038

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 19. August 1991 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 11. Juli 1991 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Auf Verlangen des Freistaates Bayern erscheint die Mitteilung gemäß § 45 a GO BR als Drucksache.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	2
Teil 1: Marktorganisationen	6
I. Getreide, Ölsaaten und Einweißpflanzen	6
II. Tabak	17
III. Milch	20
IV. Rindfleisch	25
V. Schafffleisch	28
VI. Andere gemeinsame Marktorganisationen	30
VII. Verwaltung und Kontrolle von Beihilfen	30
Teil 2: Flankierende Maßnahmen	32
I. Aktionsprogramm für den landwirtschaftlichen Umweltschutz	33
II. Aufforstung landwirtschaftlicher Anbauflächen	35
III. Strukturverbesserung durch eine Vorruhestandsregelung	36
Haushaltsauswirkungen	38
Anhang I	39
Anhang II	40

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS

EUROPÄISCHE PARLAMENT

Betrifft: Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik - Vorschläge der Kommission

Einleitung

1. Das Dokument KOM(91)100 vom 1. Februar 1991 enthält die Überlegungen der Kommission zur derzeitigen Situation der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Notwendigkeit grundlegender Veränderungen.

Die Kommission gelangte in diesem Dokument zu folgendem Schluß:

- die direkt an die Produktion geknüpften Preisgarantien haben eine Erhöhung der Produktionsmengen zur Folge;
- diese zusätzlichen Mengen ließen sich nur auffangen, wenn sie zu den ohnehin bereits sehr hohen Interventionsbeständen hinzugefügt oder auf bereits Überversorgte Weltmärkte ausgeführt würden;
- die bei den derzeitigen Mechanismen gegebenen impliziten Anreize für größere Intensität und weitere Produktion stellen eine zunehmende Gefahr für die Umwelt dar;
- die galoppierende Entwicklung der Haushaltsausgaben, die zu einem großen Teil nur einer kleinen Anzahl von Betrieben zugutekommen, ermöglicht keine Lösung für die Probleme der landwirtschaftlichen Einkommen.

2. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission neue Zielsetzungen und Leitlinien für die künftige Politik erarbeitet. Sie hatte dabei vor allem eine wettbewerbsfähigere Landwirtschaft vor Augen, die es durch weitere Preissenkungen zu erreichen gilt. Grundsätzlich sollen die Landwirte für die niedrigeren Preise entschädigt werden. Dabei wäre es gleichzeitig von Vorteil, auf eine Senkung der Produktion abzu zielen und in größerem Maße den Umweltbelangen Rechnung zu tragen. Ferner ist bei der Unterstützung der Landwirte eine bessere Streuung vonnöten, damit die Schwierigkeiten bestimmter Erzeuger und Gebiete berücksichtigt werden können. Es sollten in größerem Maße umweltfreundliche Bewirtschaftungsweisen gefördert werden, wie auch zunehmend anerkannt werden sollte, daß dem Landwirt neben der Funktion der Nahrungsmittelerzeugung die Aufgabe der Landschaftspflege zufällt. Nicht zuletzt vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Verwendung landwirtschaftlicher Erzeugnisse für andere Zwecke als die Ernährung zu fördern ist und außerdem größere Anreize für den Vorruhestand der Landwirte zu schaffen sind.

3. Hinsichtlich der Auswirkungen dieses neuen Konzepts auf den Haushaltsplan mußte die Kommission einräumen, daß zusätzliche Haushaltskosten entstehen würden, wenn den Erzeugern ein angemessener Ausgleich für die niedrigeren Preise gewährt werden sollte. Sie war aber auch der Auffassung, daß sich solche zusätzlichen Haushaltskosten rechtfertigen ließen - vorausgesetzt, daß eine Haushaltsdisziplin mit einer Agrarleitlinie beibehalten wird -, wenn es auf diese Weise gelingt, die Gemeinsame Agrarpolitik auf gesündere Grundlagen zu stellen und wenn diese Entwicklung sich sowohl innerhalb der Gemeinschaft zum Vorteil auswirkt - so z.B. für Erzeuger und Verbraucher wie auch für die Umwelt - als auch außerhalb der Gemeinschaft, da sie zu einer Stabilisierung der Weltmärkte beiträgt.

4. Sämtliche Mitgliedstaaten, zahlreiche Berufsorganisationen und Privatpersonen haben sich zum Grundsatzpapier geäußert. Es bestand weitgehend Einvernehmen über die Analyse der Kommission und die Notwendigkeit einer Anpassung der derzeitigen Mechanismen. Zu Beginn zeigte sich in mehreren Mitgliedstaaten und Bauernverbänden ein sehr starker Widerstand gegen die geplanten Veränderungen, mittlerweile ist es jedoch so, daß gerade von dort zunehmende Unterstützung für die Reform kommt. Die Kommission weiß, daß die Entscheidungen des Rates über diese Vorschläge das Ergebnis von Verhandlungen und Kompromissen sein werden. Bei diesen Verhandlungen wird die Kommission flexibel vorgehen, um den berechtigten Sorgen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen zu können.
5. Bei den Reaktionen auf das Grundsatzpapier fanden vor allem zwei Aspekte - nämlich die Rolle der Preispolitik und die Staffelung der Unterstützung - große Beachtung.

Das Preispolitikkonzept der Kommission wurde von einigen Mitgliedstaaten, Verbrauchervertern und Wirtschaftswissenschaftlern sehr befürwortet, während andere Mitgliedstaaten und Bauernverbände eher so argumentierten, daß eine Beibehaltung der institutionellen Preise in Verbindung mit einer effizienteren Angebotskontrolle auf freiwilliger Basis und eine Drosselung der Einfuhren stabilere Verhältnisse für die europäische Landwirtschaft schaffen würden, ohne anderen wichtigen Interessen der Gemeinschaft zu schaden.

Viele Landwirte und deren Vertreter wiesen mit Nachdruck darauf hin, wie wichtig es wäre, das bisherige auf Jahresbasis beruhende Konzept der Landwirtschaftspolitik durch eine stabile Mehrjahresplanung abzulösen. Auf diese Weise würde den Landwirten eine solidere Grundlage für rationelle Planung zur Hand gegeben und gleichzeitig wären sie vom Druck der Unsicherheit befreit, der bei den jährlichen Entscheidungen als Teil der Preisfestsetzungsmechanismen auf ihnen lastete.

Die Bauernverbände haben ferner betont, daß jede Kürzung der Gemeinschaftsproduktion im Interesse eines ausgewogeneren Weltmarktes in kohärente internationale Bemühungen eingebunden werden müßte und die weltgrößten Produzenten dabei vergleichbare Verpflichtungen einzugehen hätten.

6. Der zweite Aspekt betrifft die Staffelung der Unterstützung. Bedenken wurden bei mehreren Mitgliedstaaten und Bauernverbänden nicht nur hinsichtlich der von ihnen als diskriminierend empfundenen Behandlung bestimmter Erzeugergruppen, sondern auch hinsichtlich der Auswirkungen einer strengen Staffelung laut, bei der generell Gemeinschaftskriterien auf die Landwirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandt würden. Andere Mitgliedstaaten und Bauernverbände vertraten den entgegengesetzten Standpunkt und meinten, daß die Staffelung einer der Hauptpfeiler des neuen Konzeptes sein sollte.
7. Nach Auffassung der Kommission stand genügend Zeit zur Verfügung, um allen Beteiligten Gelegenheit zur Äußerung zu geben und um diese Äußerungen zu prüfen. Nunmehr geht es darum, klare Verhältnisse zu schaffen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Die nachstehenden Vorschläge decken sich weitgehend mit dem Konzept des Grundsatzpapiers, das verschiedentlich angepaßt werden mußte, um den verschiedenen zum Ausdruck gebrachten Bedenken Rechnung zu tragen.
8. Die Kommission vertritt die Ansicht, daß eine Beibehaltung der bestehenden Preise mit freiwilliger Angebotsbeschränkung und eine stärkere Drosselung der Einfuhren kein gangbarer Weg sind.

Die gemeinschaftliche Preispolitik muß so orientiert sein, daß sie dem unvermeidlichen Wettbewerb auf den heimischen wie auch den internationalen Märkten standhalten kann.

Dessen ungeachtet ist eine effizientere Angebotskontrolle ein wichtigerer Aspekt der vorliegenden Vorschläge. So hängt der Erfolg der empfohlenen Mechanismen davon ab, inwieweit sie im Hinblick auf ausgewogenere Märkte eine Einschränkung des Angebots bewirken können. Die Kommission ist sich mit den Vertretern der Landwirte darin einig, daß auch andere Agrarerzeugnisse produzierende und ausführende Länder entsprechende Anstrengungen unternehmen müssen.

9. Desgleichen ist die Kommission wie die Bauernverbände der Ansicht, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen eine größere Stabilität für die Landwirte schaffen sollte. Ihres Erachtens dürften der in diesen Vorschlägen vorgesehene bedeutende Ausgleich für Landwirte und die mit einem System von Direktzahlungen einhergehende größere Stabilität der bäuerlichen Bevölkerung in der Gemeinschaft interessante Perspektiven bieten. Bei den Feldfrüchten sind die direkten Beihilfen unabhängig vom jeweiligen Produktionsvolumen. Die Prämien für Viehbestände sind an eine eng definierte extensive Bewirtschaftungsform geknüpft. Bei ausbleibender Reform müssen die Landwirte damit rechnen, daß die geltende Politik kontinuierlich angepaßt wird und ihre Lage hinsichtlich der Markteinnahmen ungewiß ist.
10. Die Vorschläge tragen in der Frage der gestaffelten Unterstützung insofern zahlreichen Bedenken Rechnung, als sie für Preissenkungen und Quotenkürzungen einen bedeutenden Ausgleich zugunsten aller Landwirte vorsehen. Gleichzeitig sollen sie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt fördern und der großen Mehrheit der Landwirte zugute kommen, die sich in einer weniger guten Position befinden, um die Vorteile der Politik voll zu nutzen.
11. Diese Vorschläge, die sich auf die wichtigsten Sektoren und rund 75 % des Produktionswertes der Marktordnungserzeugnisse erstrecken, beinhalten eine bedeutende und weitreichende Neuausrichtung der GAP, die der Gemeinschaft und ihren Bürgern substantielle Vorteile bringen wird.

Kurzfristig lassen sich nicht alle Ziele im Wege einer Reform verwirklichen. Die Marktorganisationen und Bewirtschaftungsformen in den Mitgliedstaaten weichen wesentlich voneinander ab, was zu Schwierigkeiten im Gesamtzusammenhalt und -gleichgewicht führen kann. Abgesehen davon erscheint es nicht zweckmäßig, Änderungen für verschiedene Marktorganisationen vorzuschlagen, die erst kürzlich beschlossen wurden oder sich bislang gut bewährt haben.

Die Kommission war sich bei der Ausarbeitung der Vorschläge dieser Probleme bewußt und von daher bemüht, sie in angemessener Weise zu lösen wie beispielsweise im Falle der Prämienregelung für den Rindersektor. So sollen landwirtschaftliche Betriebe mit herkömmlichen, auf Weidewirtschaft beruhenden Produktionssystemen eine Entschädigung erhalten, da sie sonst durch Preissenkungen für Rindfleisch und Milch benachteiligt würden.

Die vorgeschlagene Neuausrichtung der GAP führt unter Umständen zu unerwarteten Reaktionen und Nebenwirkungen bei der praktischen Durchführung der neuen Maßnahmen führen. Die Kommission wird diesen Aspekt im Auge behalten und im Rahmen ihrer Befugnisse erforderliche Gegenmaßnahmen treffen oder dem Rat gegebenenfalls entsprechende Vorschläge unterbreiten.

12. Abgesehen von den geänderten Maßnahmen zugunsten des landwirtschaftlichen Umweltschutzes und der Aufforstung sowie von der verbesserten Vorruhestandsregelung als Ergänzung zu den Marktordnungsmaßnahmen schlägt die Kommission bei den strukturellen Maßnahmen keine weiteren Änderungen vor. Die Entwicklung ländlicher Gemeinschaften, die bislang eng an die Landwirtschaft gekoppelt war, wird bei den Beschäftigungsmöglichkeiten zunehmend von anderen Wirtschaftssektoren abhängen. Wie bereits im Grundsatzpapier angekündigt, soll die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu einem späteren Zeitpunkt des Jahres in Verbindung mit dem Halbjahresbericht der Strukturfonds einer Prüfung unterzogen werden.

13. Wie in dem Teil über die Haushaltsauswirkungen (S. 38) ausgeführt, würden ab dem vollen Inkrafttreten der neuen Regelungen die durch eine reformierte Politik bedingten zusätzlichen Haushaltskosten für den EAGFL, Abteilung Garantie, 2.300 Mio. ECU betragen. Dies läge um rund 1.000 Mio. ECU unter einer Agrarleitlinie, die sich auf die geltenden Regeln stützt und die von dem voraussichtlichen Wachstum des BSP in den nächsten fünf Jahren ausgeht.

Wenn die neuen Regelungen, wie vorgeschlagen, ab 1997 voll anwendbar sind, werden die voraussichtlichen Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, in jenem Jahr wesentlich niedriger sein als diejenigen, die bei einer Fortsetzung der über einen repräsentativen Zeitraum festgestellten Ausgabentrends der Vergangenheit zu erwarten sind. Nach 1997 ist aufgrund der Korrekturmaßnahmen und günstigerer Weltmarktpreise mit rückläufigen Ausgaben zu rechnen.

14. Für das landwirtschaftliche Umweltschutzprogramm, die Aufforstungsmaßnahmen und die Vorruhestandsregelung dürften sich die Haushaltsausgaben (in konstanten Preisen von 1992) nach Schätzungen auf insgesamt rund 4.000 Mio. ECU über einen Zeitraum von fünf Jahren belaufen.
15. Die Kommission ist der Auffassung, daß die zusätzlichen Kosten wohlbegründet sind und daß im Zusammenhang mit diesen Vorschlägen und unter Berücksichtigung der deutschen Einigung auch eine Aufstockung der Agrarleitlinienbasis um rund 1.500 Mio. ECU gerechtfertigt ist. Das neue GAP-Konzept wird in der Gemeinschaft zu einer ausgewogeneren Landwirtschaft führen, die Erzeugern wie auch Verbrauchern erhebliche zusätzliche Vorteile bringt und den Umweltbelangen voll Rechnung trägt. Auch wenn dieses neue Konzept seine größten Vorteile auf innergemeinschaftlicher Ebene zeigen wird, so werden sich doch auch international positive Auswirkungen ergeben.

Teil 1: Markorganisationen

1. Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen

A. Überblick

1. In der Gemeinschaft gibt es etwa 4,3 Mio. Betriebe, die Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen anbauen. Von diesen Kulturarten ist Getreide mengenmäßig die bei weitem bedeutendste (36 Mio. ha, 172 Mio. t im Jahre 1990/91). Die Getreideanbaufläche beträgt im Durchschnitt 8 ha. Die Überwiegende Mehrzahl der Getreideerzeuger (88 %, das sind 3,7 Mio. Betriebe) verfügt über eine Getreideanbaufläche von weniger als 20 ha. Sie kommen für 40 % der gesamten Getreideanbaufläche und ein Drittel der Erzeugung auf. Der gemeinschaftliche Durchschnittsertrag liegt bei 4,5 bis 5 t/ha, schwankt aber je nach Anbaubedingungen und Betriebsverhältnissen erheblich (weniger als 1 t/ha bis über 10 t/ha).

Ölsaaten werden auf einer Fläche von knapp 5,5 Mio. ha von einer halben Million Landwirten angebaut. Die Erzeugung erreichte im Jahre 1990/91 einen Stand von 11,7 Mio. t (Ölraps 5,9 Mio. t, Sonnenblumenkerne 3,9 Mio. t, Sojabohnen 1,9 Mio. t) und dürfte 1991/92 auf 13 Mio. t steigen (einschließlich der fünf neuen Bundesländer).

2. Ölsaaten und Eiweißpflanzen werden in der Regel von Getreideerzeugern mit überdurchschnittlichen Getreideerträgen angebaut. Je nach Lukrativität und Witterung hat der Landwirt die Wahl zwischen Ölsaaten und Getreide.

Ölsaaten dienen der Erzeugung von Ölkuchen für die Futtermittelindustrie und von Öl für die menschliche und tierische Ernährung sowie für die Verarbeitung. Der Grad der Selbstversorgung der Gemeinschaft mit Pflanzenölen allgemein (einschließlich Olivenöl) beträgt 65 % (Rapsöl 125 %, Sonnenblumenöl 107 %). Bei Ölkuchen beträgt der Selbstversorgungsgrad rd. 20 % (80 % Rapsölkuchen, 61 % Sonnenblumenölkuchen, 7 % Sojaölkuchen). Die Vermahlungskapazität der Gemeinschaft ist etwa doppelt so hoch wie ihre Ölsaatenanbaukapazität.

3. Die Eiweißpflanzenanbaufläche beträgt unverändert 1,3 Mio. bei einer Erzeugung von rd. 5 Mio. t (1,5 Mio. t über der GHM). Diese Fruchtart ist für den Fruchtwechsel besonders geeignet. Ihr Hauptabsatzmarkt ist die Futtermittelindustrie.
4. Trotz eines leichten trockenheitsbedingten Produktionsrückgangs im Jahre 1990/91 kam es durch den ständigen Rückgang der Getreideverfütterung, der Stagnation des menschlichen Verbrauchs und der Verarbeitung bei gleichzeitigem Rückgang der Ausfuhren zu einem steilen Anstieg der Getreideinterventionsbestände (die zur Zeit die Rekordhöhe von etwa 20 Mio. t erreichen).

1991/92 dürfte die Getreideerzeugung (ertrags- und flächenbedingt) auf etwa 180 Mio. t ansteigen.

Bei anhaltendem Ertragszuwachs dürfte die Getreideerzeugung insgesamt bis 1996 auf insgesamt 187 Mio. t ansteigen. Die Zuwächse beim menschlichen und industriellen Verbrauch dürften vom rückläufigen Verbrauch der Futtermittelindustrie aufwogen werden. Da der heimische Verbrauch bei 140 Mio. t stagnieren dürfte, ist mit einem Überschuß von über 45 Mio. t (gegenüber 30 Mio. t im Jahre 1990/91) zu rechnen, der ausgeführt werden kann. Die jährlichen Überschüsse dürften die voraussichtlichen Ausfuhrmöglichkeiten deutlich übersteigen. Die vorübergehende Stilllegungsregelung, die als Teil der diesjährigen Preisbeschlüsse angenommen wurde (15 % der LNF bei Erstattung der erhöhten Mitverantwortungsabgabe von 5 % sowie Zahlung der Stilllegungsprämie) soll dazu dienen, die ab 1992 zu erwartenden ernststen Absatzprobleme zu begrenzen, nicht aber längerfristige Probleme zu lösen.

5. Trotz der bodennutzungs- und verwendungsbedingten Wechselbeziehung zwischen Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen haben die einzelnen gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) wenig miteinander gemein. Die Getreidemarktorganisation dient der Erzeugerpreisstützung mit Hilfe des hohen Außenschutzes, der Interventionskäufe zu Garantiepreisen und Ausfuhrerstattungen zum Ausgleich der Differenz zwischen den Gemeinschafts- und den Weltmarktpreisen. Die gemeinsamen Marktorganisationen für Ölsaaten und Eiweißpflanzen beruhen im wesentlichen auf variablen Beihilfen (deficiency payments) zugunsten der Industrie, in denen sich die Differenz zwischen dem Erzeugerpreis und dem Weltmarktpreisniveau widerspiegelt. Für beide Fälle gibt es eine Regelung der garantierten Höchstmengen, die eine Garantiekürzung vorsieht, wenn die Erzeugung eine bestimmte Schwelle überschreitet.

Bei Verzicht auf eine Reform würde die Getreideerzeugung die Garantieschwelle (von 160 t ohne die fünf neuen Bundesländer) mit Sicherheit fast jedes Jahr überschreiten, was eine weitere Mitverantwortungsabgabe und jährliche Preiskürzungen von 3 % zur Folge hätte.

Die Ölsaatenerzeugung überschreitet in der Regel die Garantieschwelle und kann erhebliche Preiskürzungen verursachen: diese betrugen im Jahre 1990/91 für Raps 15,5 %, für Sonnenblume 21 % und für Soja 30 %.

6. Ausgehend von den Schlußfolgerungen der GATT-Sondergruppe "Ölsaaten" (Oilseeds Panel) hat die Gemeinschaft zugesagt, die Marktorganisation für Ölsaaten umzugestalten. Da auch im Getreidesektor die schwierigen Probleme immer mehr zunehmen (Überschußerzeugung und immer häufigere Verwendung von Ersatzerzeugnissen), schlägt die Kommission vor, alle betroffenen Sektoren zu reformieren. Ziel ist es, eine einheitliche Politik für die Hauptkulturarten ins Werk zu setzen. Da diese Erzeugnisse wichtige Betriebsstoffe für die Milch- und die Fleischerzeugung darstellen, wirkt sich diese Reform auch auf die Tierhaltung aus.

8. Reformvorschläge

1. Gemeinsame Marktorganisationen und institutionelle Preise

a. Getreide

- a.1) Die Grundsätze und Instrumente der gemeinsamen Marktorganisation sollen beibehalten werden. Der Zielpreis soll 100 ECU/t betragen, also etwa 35 % weniger als der derzeitige durchschnittliche Ankaufspreis für Getreide. Der Weltmarktpreis auf dem stabilisierten Weltmarkt wird mit 100 ECU veranschlagt. Der Interventionspreis soll 10 % unter dem Zielpreis, der Schwellenpreis 10 % über dem Zielpreis liegen.
- a.2) Diese Grundsätze sollen für alle Getreide gelten. Für Reis soll eigens ein Korrekturfaktor eingeführt werden, damit eine analoge Regelung gewährleistet ist.
- a.3) Die geltende Stabilisatorenregelung, die Mitverantwortungsabgaben und eine garantierte Höchstmenge einschließt, soll grundsätzlich aufgehoben werden, sobald die neue Marktorganisation uneingeschränkt in Kraft ist.

b. Ölsaaten und Eiweißpflanzen

- b.1) Wie weiter unten ausgeführt (vgl. Absätze 2.b und 2.c), soll die Stützung der Ölsaaten und Eiweißpflanzen uneingeschränkt im Wege einer einheitlichen Ausgleichszahlungsregelung mit unmittelbar an den Erzeuger zu zahlenden Hektarbeihilfen erfolgen. Die hier vormals üblichen institutionellen Preise sollen also nicht mehr gelten. Zur Berechnung der Ausgleichszahlungen soll ein Weltmarktreferenzpreis festgesetzt werden.
- b.2) Entsprechend den Anforderungen der reformierten Marktorganisationen wird die Kommission neue Marktverwaltungsinstrumente entwickeln, damit die einzelnen Kulturarten ordnungsgemäß vermarktet werden. Für Ölsaaten sind sie in den Kommissionsvorschlägen enthalten, die noch vor Monatsende vorgelegt werden (vgl. Übergangsregelungen, nachstehender Abschnitt C.2).
- b.3) Die jetzigen garantierten Höchstmengen (GHM) nebst Stabilisatorenregelungen gehen auf das herkömmliche System der institutionellen Preise. Diese Regelungen sollen aufgehoben werden, sobald die neue gemeinsame Marktorganisation uneingeschränkt in Kraft ist.

2. Einführung einer Ausgleichszahlungsregelung

Für bestehende Betriebe soll eine Ausgleichszahlungsregelung eingeführt werden, um die Einkommensverluste als Folge der Kürzung der institutionellen Preise wettzumachen. Dabei soll es sich um flächenbezogene, ertragsunabhängige Zahlungen handeln. Die Beihilferegelung soll freiwillig in Anspruch genommen werden können.

a. Getreide

- a.1) Die Einkommensverluste bei Getreide von 55 ECU/t entsprechen der Differenz zwischen dem neuen Zielpreis von 100 ECU/t und dem neuen durchschnittlichen Ankaufspreis von 155 ECU/t. Die Ausgleichszahlung soll regelmäßig überprüft werden, um der Entwicklung der Produktivität sowie der erwarteten Entwicklung des Binnen- und des Weltmarkts Rechnung zu tragen.
- a.2) Zur Festsetzung der flächenbezogenen Beihilfe soll jeder Mitgliedstaat für sein Hoheitsgebiet einen Regionalplan erstellen, der der Genehmigung der Kommission bedarf. Für jede Region muß ein Dreijahresdurchschnitt ermittelt werden, der sich auf drei der letzten fünf Wirtschaftsjahre (1986/87 bis 1990/91) unter Ausschluß des niedrigsten und des höchsten Wertes stützt. Dieser regionale Durchschnittsertrag soll als Grundlage für die Umrechnung der Ausgleichszahlung in eine regionale Hektarbeihilfe (regionaler Durchschnittsertrag in t/ha x 55 ECU/t) dienen.

Bei der Erstellung des Regionalplans muß ferner den ertragsrelevanten strukturellen Merkmalen (Bodenfruchtbarkeit, Bewässerung usw.) Rechnung getragen werden, damit möglichst homogene Unterregionen und Gebiete festgelegt werden.

- a.3) Bei der Erstellung der Pläne sind alle verfügbaren statistischen Daten zu berücksichtigen. Erwartungsgemäß dürfte der gewogene Durchschnitt der in diesem Plan aufgeführten Regionen (oder Unterregionen) mit einem innerstaatlichen Referenzwert vergleichbar sein, der nach demselben Verfahren anhand eines innerstaatlichen Durchschnittsertrags berechnet wird. Der gewogene Durchschnitt der innerstaatlichen Durchschnittserträge dürfte dem gemeinschaftlichen Durchschnitt entsprechen.

Zur Veranschaulichung der Regelung wurde der Dreijahresdurchschnitt für die Gemeinschaft mit 4,6 t/ha ermittelt. Der Referenzrichtwert für die Gemeinschaft würde damit 253 ECU/ha ($4,6 \text{ t/ha} \times 55 \text{ ECU/t}$) betragen.

- a.4) Für Hartweizen soll darüber hinaus in den allgemein definierten traditionellen Anbaugebieten eine Sonderbeihilfe von 300 ECU/ha gezahlt werden. Dadurch würden die Hartweizenerzeuger dieser Gebiete für die Einkommensverluste als Folge der Ausrichtung am niedrigeren Preis für andere Getreide voll entschädigt.
- a.5) Die flächenbezogene Ausgleichsbeihilfe für Getreide und die Sonderbeihilfe für Hartweizen sollen in der ersten Hälfte des Wirtschaftsjahres gezahlt werden.

b. Ölsaaten

- b.1) Zur Berechnung der Ölsaatenbeihilfe soll zunächst ein gemeinschaftlicher Referenzbetrag ermittelt werden. Er soll folgenden Parametern Rechnung tragen:

- Weltmarktreferenzpreis entsprechend dem mittelfristig erwarteten Gleichgewichtspreis am stabilisierten Weltmarkt; dieser Preis wird mit 163 ECU/t veranschlagt;
- geschätztes Verhältnis der Gleichgewichtspreise für Ölsaaten und Getreide, das keinerlei Anreiz für die Wahl der einen oder der anderen Kulturart bietet.

So würde bei einem Preisverhältnis von 2,1 : 1 und einem gemeinschaftlichen Durchschnittsertrag für Ölsaaten von 2,36 t/ha der gemeinschaftliche Referenzbetrag für die Ölsaatenbeihilfe 384 ECU/ha betragen.

- b.2) Anschließend wird der gemeinschaftliche Referenzbetrag auf jede Region des Regionalplans der Mitgliedstaaten (vgl. vorstehender Absatz 2.a.2) umgerechnet. Die Berechnung der Beihilfe für Ölsaaten und ihre Umrechnung auf die einzelnen Regionen ist in Anhang I veranschaulicht.
- b.3) Für alle Ölsaaten wird dieselbe Beihilfe gewährt.
- b.4) Die Ölsaatenbeihilfe wird in zwei Teilen gezahlt. Der erste Teil wird als Anzahlung auf der Grundlage der Anbaufläche und unter der Bedingung gezahlt, daß der Anbau Gegenstand eines Vertrages mit einem zugelassenen Käufer ist. Der zweite Teil wird als Saldo am Ende des Wirtschaftsjahres gezahlt und trägt der Entwicklung des Weltmarktpreises gegenüber dem Referenzpreis Rechnung (unter Berücksichtigung eines Freibetrags). Bei vertragsfreiem Anbau wird die gesamte Beihilfe (Grundbetrag zuzüglich variablem Zuschlag) am Ende des Wirtschaftsjahres gezahlt.
- b.5) Wie in den Beitrittsakten vorgesehen, werden im Falle Spaniens und Portugals insbesondere für Sonnenblumenkerne bis zum Ende des Übergangszeitraums, d.h. bis zum Ende des Wirtschaftsjahres 1995/96, weiterhin besondere Vorschriften gelten.
- b.6) Sollte die Anwendung der neuen Regelungen zu akuten regionalen Ungleichgewichten führen, so wird die Kommission die notwendigen Abhilfemaßnahmen treffen.

c. Eiweißpflanzen

- c.1) Die Eiweißpflanzenbeihilfe soll zunächst auf der Höhe der Getreidebeihilfe festgesetzt und dann nach den gleichen Kriterien auf die Regionen umgerechnet werden.
- c.2) Für alle Eiweißpflanzen soll dieselbe Beihilfe gelten, Trockenfutter ausgenommen, für das die Beihilfe entfallen soll.
- c.3) Die Beihilfe soll wie bei Ölsaaten in zwei Teilen gezahlt werden.

a. Getreide

- a.1) Die Einkommensverluste bei Getreide von 55 ECU/t entsprechen der Differenz zwischen dem neuen Zielpreis von 100 ECU/t und dem neuen durchschnittlichen Ankaufspreis von 155 ECU/t. Die Ausgleichszahlung soll regelmäßig überprüft werden, um der Entwicklung der Produktivität sowie der erwarteten Entwicklung des Binnen- und des Weltmarkts Rechnung zu tragen.
- a.2) Zur Festsetzung der flächenbezogenen Beihilfe soll jeder Mitgliedstaat für sein Hoheitsgebiet einen Regionalplan erstellen, der der Genehmigung der Kommission bedarf. Für jede Region muß ein Dreijahresdurchschnitt ermittelt werden, der sich auf drei der letzten fünf Wirtschaftsjahre (1986/87 bis 1990/91) unter Ausschluß des niedrigsten und des höchsten Wertes stützt. Dieser regionale Durchschnittsertrag soll als Grundlage für die Umrechnung der Ausgleichszahlung in eine regionale Hektarbeihilfe (regionaler Durchschnittsertrag in t/ha x 55 ECU/t) dienen.

Bei der Erstellung des Regionalplans muß ferner den ertragsrelevanten strukturellen Merkmalen (Bodenfruchtbarkeit, Bewässerung usw.) Rechnung getragen werden, damit möglichst homogene Unterregionen und Gebiete festgelegt werden.

- a.3) Bei der Erstellung der Pläne sind alle verfügbaren statistischen Daten zu berücksichtigen. Erwartungsgemäß dürfte der gewogene Durchschnitt der in diesem Plan aufgeführten Regionen (oder Unterregionen) mit einem innerstaatlichen Referenzwert vergleichbar sein, der nach demselben Verfahren anhand eines innerstaatlichen Durchschnittsertrags berechnet wird. Der gewogene Durchschnitt der innerstaatlichen Durchschnittserträge dürfte dem gemeinschaftlichen Durchschnitt entsprechen.

Zur Veranschaulichung der Regelung wurde der Dreijahresdurchschnitt für die Gemeinschaft mit 4,6 t/ha ermittelt. Der Referenzrichtwert für die Gemeinschaft würde damit 253 ECU/ha (4,6 t/ha x 55 ECU/t) betragen.

- a.4) Für Hartweizen soll darüber hinaus in den allgemein definierten traditionellen Anbaugebieten eine Sonderbeihilfe von 300 ECU/ha gezahlt werden. Dadurch würden die Hartweizenerzeuger dieser Gebiete für die Einkommensverluste als Folge der Ausrichtung am niedrigeren Preis für andere Getreide voll entschädigt.
- a.5) Die flächenbezogene Ausgleichsbeihilfe für Getreide und die Sonderbeihilfe für Hartweizen sollen in der ersten Hälfte des Wirtschaftsjahres gezahlt werden.

b. Ölsaaten

- b.1) Zur Berechnung der Ölsaatenbeihilfe soll zunächst ein gemeinschaftlicher Referenzbetrag ermittelt werden. Er soll folgenden Parametern Rechnung tragen:

3. Vereinfachte Beihilferegulung für Kleinerzeuger

Diese Regelung dient der Vereinfachung der Verwaltung und Kontrolle. Sie verzichtet auf besonderen Anspruch auf Ausgleichszahlungen, die vielmehr für alle Erzeuger, unabhängig von der Betriebsgröße, gleich sind. Von der Stilllegungspflicht sind die Kleinerzeuger nach dieser Regelung allerdings ausgenommen.

a) Definition der Kleinerzeuger

Es wird vorgeschlagen, Erzeuger, deren Anbaufläche einer Jahresproduktion von höchstens 92 t Getreide entspricht, als Kleinerzeuger zu definieren. Bei Zugrundelegung der gemeinschaftlichen Durchschnittserträge entspricht dies einem Betrieb mit einer Fläche von 20 ha. Die durchschnittlichen Getreideerträge der einzelnen Regionen, Unterregionen bzw. Gebiete entsprechend den Regionalplänen für die Beihilfe (vgl. vorstehender Absatz 2.a.2) dienen als Bemessungsgrundlage für die einzelnen Erzeuger. Der für jede Region festgesetzte Höchstwert bezieht sich dabei auf die mit Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen bestellte Fläche. Nicht unter diese Definition fallende Erzeuger werden als Großerzeuger betrachtet. Dem Kleinerzeuger steht es allerdings frei, die Regelung für Großerzeuger in Anspruch zu nehmen (vgl. nachstehender Absatz 4), sofern dies vorteilhafter für ihn ist.

Anhang I enthält Anwendungsbeispiele für die Definition des Kleinerzeugers.

b) Durchführung der Kleinerzeugerregelung

- b.1) Kleinerzeuger können eine vereinfachte Beihilferegelung in Anspruch nehmen, sofern sie sich bestimmten Verwaltungsverfahren zur Vereinfachung der Kontrolle unterziehen.
- b.2) Im Rahmen der Kleinerzeugerregelung soll die (regionalisierte) flächenbezogene Getreidebeihilfe für die mit Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen bestellte Fläche gewährt werden, unabhängig vom Anbauverhältnis.
- b.3) Diese Regelung verzichtet auf eine Stilllegungspflicht.

4. Beihilferegelung für Großerzeuger

Damit auch die nicht als Kleinerzeuger in Frage kommenden Erzeuger (und Kleinerzeuger, die es ausdrücklich wünschen) Ausgleichszahlungen gemäß vorstehendem Absatz 2 erhalten können, ist eine Regelung für Großerzeuger vorgesehen.

a. Kontrollvorschriften

- a.1) Jeder die Regelung in Anspruch nehmende Betrieb muß einen vorab festgesetzten Prozentsatz seiner Getreide-, Ölsaaten- bzw. Eiweißpflanzenanbauflächen stilllegen. Zum Schutz der Umwelt soll die Stilllegung im Rahmen des Fruchtwechsels geschehen, wobei die stillgelegte Fläche so zu pflegen ist, daß die Mindestanforderungen an den Umweltschutz erfüllt sind.
- a.2) Die Stilllegungsquote soll zunächst auf 15 % festgesetzt und anhand der Produktions- und Marktentwicklung jährlich überprüft werden.
- a.3) Die vorübergehend stillgelegten Flächen können ernährungsfremden Zwecken zugeführt werden, sofern effiziente Kontrollmaßnahmen getroffen werden können.

b. Stillegungsentschädigung

- b.1) Wer die Großerzeugerregelung in Anspruch nimmt, soll einen begrenzten Ausgleich für die Verpflichtung zur Stillegung und umweltgerechter Pflege stillgelegter Flächen erhalten. Der Betrag dieser Stillegungsentschädigung soll der auf Regionalebene umgerechneten flächenbezogenen Ausgleichsbeihilfe für Getreide entsprechen.
- b.2) Die Entschädigung für die Stillegungspflicht (15 %) soll für eine Fläche gelten, die einer Erzeugung von bis zu 230 t Getreide entspricht. Bei Zugrundelegung des durchschnittlichen Getreideertrags in der Gemeinschaft entsprechen 230 t einer Fläche von 50 ha, so daß jeder beteiligte Betrieb mit 50 ha oder mehr einen Anspruch auf Entschädigung für 7,5 ha Stillegungsfläche hat. Beteiligte Betriebe mit weniger als 50 ha würden proportional entschädigt, es sei denn, sie gelten als Kleinerzeuger, in welchem Fall für sie keine Stillegungspflicht bestünde.

Die durchschnittlichen Getreideerträge gemäß den Regionalplänen werden bei der Bestimmung der Flächenobergrenze für die Stillegungsentschädigung auf der entsprechenden Regionalebene zugrundegelegt.

Die Ausgleichsbemessungsgrenze gilt für die Summe der mit den betreffenden drei Kulturarten bestellten Flächen.

c. Übergang

1. Getreide

Die Senkung der institutionellen Preise und die Einführung der Ausgleichszahlungen soll in drei Stufen erfolgen:

- Erste Stufe: beginnend mit dem ersten Wirtschaftsjahr der Durchführung der Reform. Der neue Richtpreis (Referenzpreis für die Berechnung der Beihilfe) wird 125 ECU/t, die Ausgleichszahlung 30 ECU/t betragen. Das entspricht beim durchschnittlichen Getreideertrag in der Gemeinschaft einer Beihilfe von etwa 138 ECU/ha.
- Zweite Stufe: zweites Wirtschaftsjahr der Reform. Der Richtpreis wird auf 110 ECU/t gesenkt und die Ausgleichszahlung vorläufig auf 45 ECU/t festgesetzt, was beim durchschnittlichen Getreideertrag in der Gemeinschaft einer Beihilfe von rund 207 ECU/ha entspricht.
- Dritte Stufe: beginnend mit dem dritten Wirtschaftsjahr der Reform. Richtpreis 100 ECU/t, vorläufiger Satz der Ausgleichszahlung 55 ECU/t (235 ECU/ha Beihilfe im Gemeinschaftsdurchschnitt der Getreideerträge).

Der Ausgleich für Flächenstillegung wird in voller Höhe ab der ersten Stufe gezahlt. Der Basissatz beträgt 55 ECU/t, der mit dem regionalen Getreideertrag multipliziert wird.

2. Öl- und Eiweißpflanzen

Die Reform erfolgt in einem Schritt im ersten Wirtschaftsjahr der Durchführung der Reform. Um den Verpflichtungen der Gemeinschaft im Rahmen der Sondergruppe für Ölsaaten nachzukommen, wird jedoch noch vor dem 31. Juli 1991 für die Zeit von der Aussaat 1991 (für das Wirtschaftsjahr 1992/93) bis zum Beginn der Durchführung der Reform eine Übergangsregelung vorgeschlagen, die einige Punkte der Reform vorwegnimmt und auf direkten Ausgleichszahlungen an die Erzeuger mit geeigneten Maßnahmen zur weiteren Produktionsbeschränkung beruht.

3. Allgemeines

Die vorgeschlagenen neuen Mechanismen sollten durch eine wirksame Beschränkung der Produktion zu einer Verbesserung des Marktgleichgewichts führen. In der Praxis würde dies bedeuten, dass die bisher geltenden Stabilisierungsmechanismen überflüssig werden. Die Kommission wird die Entwicklung unter diesem Aspekt genau verfolgen, um sicherzustellen, daß die eingeführten Mechanismen zu den erwarteten Ergebnissen führen.

Obwohl die Kommission einräumt, daß eine Übergangsregelung den Mitgliedstaaten und dem Erzeuger eine leichtere Anpassung an die Reformmaßnahmen erlaubt, möchte sie dennoch auf die erheblichen Vorteile aufmerksam machen, die eine sofortige Anwendung der neuen Regelung auch bei Getreide mit sich bringen würde. Diese Frage sollte im Verlauf der Verhandlungen weiter geprüft werden.

D. Allgemeine Regeln für Getreide, Öl- und Eiweißpflanzen

1. Unabhängig vom Erzeugnis wird die Beihilfe für eine bestimmte Fläche einmal jährlich gezahlt. Vorher nicht bestellte Flächen sind nicht beihilfefähig, ausgehoben freiwillige Flächenstillegungen im Rahmen der bisher geltenden Regelung. Für Nebenkulturen vor oder nach der Hauptfrucht wird keine Beihilfe gewährt.
2. Die Beihilfen für Getreide, Öl- und Eiweißpflanzen und die im Rahmen des neuen landwirtschaftlichen Umweltprogramms (vgl. Teil 2, S. 32) vorgesehene Beihilferegulierung sind komplementär. Bei der Gewährung von Beihilfen und bei nicht für Nahrungs- oder Futterzwecke genutzter Erzeugung auf vorübergehend brachgelegten Flächen werden die Erzeuger auf die Einhaltung der geltenden Umweltvorschriften aufmerksam gemacht.
3. Die vorgeschlagenen neuen Maßnahmen ersetzen die geltende freiwillige fünfjährige Flächenstillegungsregelung. Die Position der Erzeuger, die sich bereits zu freiwilligen Flächenstillegungen verpflichtet hatten,

soll jedoch durch entsprechende Übergangsmaßnahmen gewahrt bleiben, so daß sie keine finanziellen Nachteile gegenüber der Beihilfe nach der neuen Regelung erleiden. Die längerfristige Flächenstillegung wird als Teil des landwirtschaftlichen Umweltprogramms fortgeführt, und eine entsprechende Maßnahme ist auch bei der Aufforstung vorgesehen.

E. Zucker

Die Kommission wird die Zuckerregelung unter Berücksichtigung der Reform für die anderen pflanzlichen Erzeugnisse und im Zusammenhang mit den Vorschlägen über die Zukunft der Ende 1993 auslaufenden derzeitigen Regelung überprüfen. Dabei wird auch den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft, insbesondere in bezug auf die AKP-Länder Rechnung getragen.

F. Bewertung

1. Die vorgeschlagene Regelung für pflanzliche Erzeugnisse bedeutet eine grundlegende Umkehr gegenüber den bisher geltenden Maßnahmen. Die Garantie für den Landwirt wird künftig nicht mehr in erster Linie von der erzeugten Menge abhängen. Durch die Preiskürzungen, die für die Landwirte voll ausgeglichen werden, ergeben sich für den einzelnen Betrieb erhebliche Änderungen im Verhältnis zwischen den Vorleistungen (Dünge- und Pflanzenschutzmittel) und den Erlösen.

Dies sollte sich durch weniger intensive Wirtschaftsweisen und geringere Produktionsmengen nach und nach positiv auf die Umwelt auswirken. Auf kurze Sicht werden Produktionseinschränkungen durch die Flächenstillegung erzielt. Der jährliche Stillegungsbedarf wird aufgrund der Marktlage und der Produktionsentwicklung in der Gemeinschaft angepaßt. Mit dem vorgeschlagenen Mechanismus erhält die Gemeinschaft ein flexibles und sicheres Instrument zur Beeinflussung der Gesamterzeugung.

2. Durch die vorherige Garantie für einen nennenswerten Teil ihres jährlichen Einkommens erhalten die Landwirte mehr Gewißheit, Stabilität und Sicherheit.
3. Die derzeit rückläufige Verwendung von Getreide als Futtermittel wird sich voraussichtlich stabilisieren und nach Einführung der Reform wieder zunehmen. Der ebenfalls erwartete Rückgang des Preises für Getreidesubstitute dürfte nicht so stark ausfallen, um die Vorteile aus der wesentlichen Verbesserung der Wettbewerbsposition von Getreide ausgleichen zu können.
4. Die niedrigeren Getreidepreise dürften auch den Erzeugern von Schweinefleisch, Eiern und Geflügel zugute kommen. Die Vorteile für Milch- und Rindfleischerezeuger dürften je nach der Verwendung von Getreide- und Kraftfutter unterschiedlich ausfallen. Aufgrund der starken Unterschiede im Futtermittelinput und mit Rücksicht auf die Umweltbelange schlägt die Kommission höhere Beihilfen für extensive Wirtschaftsweisen vor, da die betreffenden Landwirte aus den niedrigeren Getreidepreisen kaum Vorteile ziehen können.
5. Die vorgeschlagenen Änderungen dürften auch dem Verbraucher zugute kommen, da Getreide einen wesentlichen Bestandteil an den

Grundnahrungsmitteln ausmacht und die Auswirkungen in der Tierhaltung auch mit niedrigeren Fleisch- und Milchpreisen durchschlagen dürften.

6. Produktionsbeschränkungen seitens der Gemeinschaft dürften zu einem besseren Gleichgewicht auf dem Weltmarkt und zu einer generellen Preiserholung beitragen, besonders wenn die anderen großen Agrar- ausfuhrländer gleichwertige Maßnahmen treffen.
7. Bei Ölsaaten entspricht die Neuregelung den Schlußfolgerungen der Sondergruppe für Soja und führt ferner zu einer einfacheren und klareren Handhabung.
8. Der bisher nur begrenzte Erfolg für nicht zu Nahrungs- oder Futterzwecke bestimmte Agrarerzeugnisse ist weitgehend auf die hohen Gestehungskosten dieser Rohstoffe zurückzuführen. Die Angleichung dieser Kosten an das Weltmarktniveau zusammen mit der Möglichkeit des Anbaus für diese Zwecke auf stillgelegten Flächen dürfte diesbezüglich neue Wege eröffnen, auch für Erzeugnisse zur Energiegewinnung.
9. Auf der Haushaltsseite muß kurzfristig mit einer Zunahme der Agrarausgaben für Getreide gerechnet werden, da ein Teil der Preisstützungskosten statt vom Verbraucher künftig vom Gemeinschaftshaushalt getragen wird. Diese Steigerung wird teilweise ausgeglichen durch
 - den erwarteten Rückgang der Erzeugung und die erhöhte Nachfrage im Getreidesektor selbst, wodurch die Kosten für Interventionen und Ausfuhrerstattungen sinken dürften;
 - Einsparungen in anderen Sektoren (tierische Erzeugnisse und Verarbeitungsprodukte), bei denen die Marktstützungsausgaben infolge der niedrigeren Futtermittelpreise abnehmen dürften.

II. Tabak

A. Überblick

In der Gemeinschaft gibt es rund 200.000 tabakanbauende Betriebe mit einer durchschnittlichen Anbaufläche von 1 Hektar, die jährlich etwa 400.000 Tonnen Tabak erzeugen. Haupterzeuger sind Italien (49%) und Griechenland (31%), gefolgt von Spanien (10%), Frankreich (7,5%), Deutschland, Portugal und Belgien (3,5%).

Der Gesamtverbrauch in der Gemeinschaft liegt bei 600.000 Tonnen, wovon 64% eingeführt werden. Von der Gemeinschaftserzeugung in Höhe von 400.000 Tonnen im Jahr werden also 220.000 Tonnen auf dem Binnenmarkt abgesetzt und 180.000 Tonnen (45%) ausgeführt.

Die allgemeine Besorgnis um die Gesundheit sowie der sich wandelnde Geschmack der Raucher haben zu einer Vorliebe für leichte, weniger schädliche Sorten (Flue cured) geführt. Diese Entwicklung hat zusammen mit dem starken Produktionsanstieg bei einigen Sorten, für die keine Absatzmöglichkeiten bestehen, ein strukturelles Ungleichgewicht auf dem Markt entstehen lassen, das erhöhte Haushaltsausgaben und steigende Interventionsbestände (derzeit rund 100.000 Tonnen) zur Folge hatte.

Die Tabakeinfuhren sind im GATT gebunden und unterliegen keiner Einfuhrabgabe. Die Unterstützung der Gemeinschaft sollte hauptsächlich in einer Art Ausgleichszahlung für 34 verschiedene Sorten bestehen, und zwar in Form von je Kilogramm berechneten Prämien an die Erstbearbeiter, die unter bestimmten Bedingungen Tabakblätter von den Erzeugern kaufen und Tabakballen daraus herstellen. Im Laufe der Jahre hat die Prämie jedoch ihren Charakter einer Ausgleichszahlung verloren; diese Entwicklung ist auch an der Einführung von Ausfuhrerstattungen und Interventionsmaßnahmen abzulesen.

B. Reformvorschläge

1. Prämienregelung

- a. Die 34 in der Gemeinschaft erzeugten Sorten werden neu eingeteilt in
 - 5 Sortengruppen nach der Trocknungsart;
 - 3 "griechische" Sorten, die sich deutlich davon unterscheiden.
- b. Es wird eine einzige Prämie je Sortengruppe eingeführt.
- c. Im Rahmen von Anbauverträgen zwischen Erstbearbeitern und Erzeugern kann die Prämie um einen 10%igen Zuschlag erhöht werden, wenn die Anbauverträge mit Erzeugerorganisationen geschlossen werden. Um die Qualität des gelieferten Tabaks zu verbessern, kann die Erzeugerorganisation auf die Prämie und den Zuschlag einen "Bonus/Malus"-Koeffizienten anwenden.

- d. Es wird eine Kontrollstelle eingerichtet, die durch einen im voraus von der Prämie abgezogenen Betrag finanziert wird. Die Kontrolle beginnt, wenn der Erzeuger den Tabak an den Erstbearbeiter liefert. Die Kontrollstelle kontrolliert die Zahlung der Prämie und könnte auch bei der Verwaltung der Quotenregelung eine Rolle spielen, um die Gleichbehandlung der Erzeuger zu gewährleisten.
- e. Die Errichtung zwischenberuflicher Organisationen wird gefördert, um Kontakte innerhalb der Produktions- und Vermarktungskette (Erzeuger, Erstbearbeiter, Tabakindustrie) zu vereinfachen.

2. Quotenregelung

- a. Auf Ebene der Mitgliedstaaten wird eine Produktionsquotenregelung nach Sortengruppen eingeführt. Die Gesamtquote wird erheblich verringert, um sich auf 340.000 Tonnen zu belaufen; für die darüber hinausgehende Erzeugung wird keine Prämie gewährt. Die Quoten werden normalerweise auf der Grundlage der in den letzten drei Jahren erzeugten bzw. bearbeiteten Mengen auf die Erzeuger/Erzeugergruppen oder gegebenenfalls die Bearbeiter aufgeteilt. Dabei werden jedoch Berichtigungen zur Berücksichtigung des starken Erzeugungsanstiegs bei Sorten schlechterer Qualität während dieses Zeitraums vorgenommen, damit die Erzeugung der begehrteren Sorten nicht verringert wird. Es werden Gemeinschaftsvorschriften eingeführt, um die Gleichbehandlung der Erzeuger zu gewährleisten, wenn die Quoten durch die Bearbeiter angewendet werden müssen.

3. Sonstige Maßnahmen

- a. Die Unterstützung der Erzeuger wird durch eine Prämie gewährleistet. Die Intervention und die Ausfuhrerstattungen dürften somit nicht mehr notwendig sein.
- b. Es wird mit einem Forschungsprogramm begonnen, um weniger schädliche Tabaksorten mit niedrigem Teergehalt zu identifizieren und weiter zu entwickeln. Das Programm wird durch einen von der Prämie abgezogenen Betrag finanziert, der durch einen direkten Gemeinschaftsbeitrag in gleicher Höhe aufgestockt wird.
- c. Es werden Finanzmittel zur Durchführung eines umfangreichen Umstellungsprogramms für die Sorten Tsebelia und Mavra bereitgestellt.

C. Bewertung

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden eine Verringerung der Erzeugung und eine Ausrichtung des Angebots auf die gefragten Sorten bewirken. Gleichzeitig wird die Rolle der Erzeugerorganisationen bei der Marktverwaltung verstärkt und wird die Kontrollstelle bei der Überwachung der getätigten Ausgaben in bedeutendem Maße tätig werden.

Solange eine Nachfrage nach Tabak besteht, ist es gerechtfertigt, Tabak aus der Gemeinschaft zu liefern und den Tabaksektor dort auf Erzeugerebene zu unterstützen. Abgesehen vom marktwirtschaftlichen Aspekt erfordert die

sozio-ökonomische Lage der Tabakerzeuger, die in den am wenigsten entwickelten Gemeinschaftsgebieten ansässig sind und über nur wenige wirtschaftliche Alternativen verfügen, daß ihnen weiterhin eine echte Hilfe geboten wird. Andererseits müssen im Rahmen der Unterstützungsregelung diejenigen - meist ertragsarmen - Sorten gefördert werden, für die auch Absatzmöglichkeiten bestehen. Die Forschungsprogramme zur Entwicklung weniger schädlicher Sorten und ein wirksames Umstellungsprogramm müssen energisch vorangetrieben werden.

III. Milch

A. Überblick

In der Gemeinschaft gibt es rund 1,5 Mio. Milchviehbetriebe mit durchschnittlich 16 Milchkühen je Betrieb. Dreiviertel dieser Betriebe erzeugen unter 100.000 kg im Jahr. Bei weniger als 15 % der Betriebe beträgt die Jahresproduktion über 200.000 kg, doch macht dies nahezu die Hälfte der Gemeinschaftserzeugung aus.

Die Milchleistung je Kuh ist jährlich um 1,5 % gestiegen und beträgt im Gemeinschaftsdurchschnitt zur Zeit ungefähr 4.700 kg. Bei einem Gesamtbestand von 24,5 Mio. Milchkühen (einschließlich der Bestände in den fünf neuen deutschen Bundesländern) beläuft sich die Produktionskapazität der Gemeinschaft auf etwa 115 Mio. Tonnen.

Der Produktionsrückgang hat bisher nicht ausgereicht, um das Marktgleichgewicht wiederherzustellen. Die Ursache hierfür sind zum einen die Zuteilung neuer Quoten an SLOM-Erzeuger, zum anderen die 1990 erfolgte Neuverteilung eines Teils der 1988 ausgesetzten Quoten sowie Überschreitungen der derzeit geltenden Quoten.

Auf der Nachfrageseite nimmt der Butterverbrauch ständig ab. Dennoch dürfte sich der Verbrauch an Milch und Milcherzeugnissen (einschließlich des Verbrauchs infolge besonderer Absatzmaßnahmen) bei knapp unter 99 Mio. Tonnen stabilisieren, womit die Binnennachfrage um mehr als 15 Mio. Tonnen überschritten wird. Ohne besondere Absatzmaßnahmen (deren Kosten sich 1991 auf 2 Mrd. ECU belaufen) könnte der Milchüberschuß sogar 25 Mio. Tonnen betragen.

Zwar liegt der Anteil der Gemeinschaft am Weltmarkthandel mit Milcherzeugnissen nahezu konstant bei ungefähr 50 %, doch ist die Entwicklung der Weltmarktnachfrage weniger günstig (Rückgang von einer Rekordhöhe von 30 Mio t (Milchäquivalent) im Jahre 1988 auf 26,8 Mio t im Jahre 1990). Hierdurch sind die gemeinschaftlichen Lagerbestände an Butter und Milchpulver erneut gewachsen und liegen zur Zeit bei über 900.000 Tonnen.

Mittelfristig wird sich die Binnennachfrage bestenfalls stabilisieren, während für die Ausfuhren insbesondere bei Butter keine günstigen Aussichten bestehen. Unter diesen Voraussetzungen reicht die im Rahmen der Preisbeschlüsse für 1991/92 vereinbarte Quotenreduzierung von 2 % nicht aus, um ein weiteres Anwachsen der Interventionsbestände zu vermeiden. Dies könnte nur durch eine zusätzliche Reduzierung von mindestens 3 % verhindert werden.

B. Reformvorschläge

1. Quotenregelung

Die 1992 auslaufende Quotenregelung wird verlängert.

a. Quotenreduzierung und Neuverteilung

- a.1) Zusätzlich zu der im Rahmen der Preisbeschlüsse für 1991/92 vereinbarten Verringerung um 2 % sollen die Gesamtquoten um weitere 3 % gesenkt werden.
- a.2) Diese Senkung wird durch eine 4 %ige Kürzung der individuellen Referenzmengen erreicht. Allerdings sollen die Mitgliedstaaten für alle Erzeuger eine besondere Regelung zur Produktionsaufgabe einführen, um einen "Milchpool" zu schaffen, mit dem Quotenreduzierungen für kleine und mittlere Betriebe (mit einer Jahresproduktion von weniger als 200.000 kg) vermieden werden sollen. Eine solche freiwillige Aufgabe ist auch insofern attraktiv, als sich die Gemeinschaft in den drei Jahren mit jährlich 17 ECU/100 kg beteiligen wird. Ausgegeben werden die Prämien in Form von gesicherten Schuldverschreibungen, wie unter Punkt b.2 weiter unten beschrieben.
- a.3) Von den 4 % Kürzung der individuellen Referenzmengen werden die Mitgliedstaaten 1 % an bestimmte Erzeugerkategorien neu verteilen:
- extensiv bewirtschaftete Milchviehbetriebe in Berggebieten;
 - extensiv bewirtschaftete Milchviehbetriebe in sonstigen benachteiligten Gebieten, in denen die Milcherzeugung eine wichtige Rolle für die Landwirtschaft spielt und wo es kaum Alternativen gibt. (Die Gebiete werden von den Mitgliedstaaten ausgewählt und in einem von der Kommission zu genehmigenden Neuverteilungsplan aufgeführt.)

Die Neuverteilung kann auch nach anderen prioritären Gesichtspunkten (z.B. extensiv bewirtschaftete Betriebe außerhalb von benachteiligten Gebieten; Junglandwirte; Erzeuger von hochwertigen Produkten für die Direktvermarktung; Teilnehmer an Programmen für den landwirtschaftlichen Umweltschutz) erfolgen, wie im Neuverteilungsplan angegeben.

b. Ausgleichszahlungen für Quotenkürzungen

- b.1) Landwirte, deren Quoten gekürzt wurden, erhalten für einen Zeitraum von zehn Jahren einen jährlichen Ausgleich von 5 ECU je 100 kg. Zusätzlich können die Mitgliedstaaten einen einzelstaatlichen Zuschuß gewähren.
- b.2) Im Rahmen der Ausgleichsvereinbarungen erhalten die betreffenden Landwirte Schuldverschreibungen, für die die Gemeinschaft über ihre Laufzeit (10 Jahre) jährliche Zahlungen entrichtet. Die Landwirte haben die Möglichkeit, entweder die Schuldverschreibungen zu behalten, wofür sie dann die entsprechenden jährlichen Rückzahlungen erhalten, oder sie auf dem Privatmarkt zu verkaufen.

c. Freiwillige Anwendung der Ankaufsregelung

Wenn die neuen Quotenvereinbarungen getroffen worden sind, steht es den Mitgliedstaaten frei, die Ankauf-/Neuverteilungsregelung auf freiwilliger Basis weiter anzuwenden. Die Landwirte können dann Quoten an die nationalen Behörden abtreten und erhalten dafür Schuldverschreibungen (für die die Gemeinschaft und der Mitgliedstaat die Bürgschaft übernehmen). Hierdurch können die Quotenreserven fortlaufend neu aufgefüllt werden und der jeweiligen Marktlage entsprechend an die obengenannten vorrangigen Erzeuger (gemäß Punkt a.3) verteilt oder anderweitig verwendet werden.

Die Gemeinschaft beteiligt sich zu 50 % und bis zu einem jährlichen Prämienhöchstbetrag von 2,5 ECU/100 kg über einen Zeitraum von 10 Jahren an dem Programm.

2. Preise und Prämienzahlungen

a. Die institutionellen Preise für Milcherzeugnisse werden um 10 % (15 % bei Butter und 5 % bei Magermilchpulver) gesenkt, um unter anderem der Senkung der Produktionskosten infolge des Preisrückgangs bei Getreide und Kraftfutter Rechnung zu tragen.

b. Da die rückläufigen Inputpreise hauptsächlich den Betrieben mit intensiver Milchviehhaltung zugute kommen, wird eine jährliche Milchkuhprämie (75 ECU) eingeführt, um eine Benachteiligung der betreffenden Erzeuger zu vermeiden und die extensive Milchviehhaltung zu fördern. Die Prämie wird jeweils für die ersten 40 Kühe des Bestands gezahlt vorausgesetzt, daß die Besatzdichte den folgenden Angaben voll entspricht:

- benachteiligte Gebiete: 1,4 VE je Hektar Futteranbaufläche;
- sonstige Gebiete: 2 Vieheinheiten (VE) je Hektar Futteranbaufläche.

Um den Kriterien für die Extensivierung Genüge zu leisten, werden Milchkühe, Mutterkühe, männliche Rinder und Mutterschafe berücksichtigt.

c. Prämienzahlungen an Erzeuger mit Jahreslieferungen von weniger als 24.000 l wären nicht an die vorgeschriebene Besatzdichte gebunden.

d. Die Mitverantwortungsabgabe für Milch (die zur Zeit in den benachteiligten Gebieten bei einer Produktion von über

60.000 Litern 1,5 % des Zielpreises und bis zu 60.000 Litern 1 % ausmacht) wird abgeschafft.

- e. Es soll ein gemeinschaftliches Förderprogramm für Milcherzeugnisse aufgestellt werden, das von den Erzeugern, Marktbeteiligten und der Gemeinschaft finanziert wird, wobei die Finanzierung zum Teil über Abgaben für Verkäufe zur Intervention erfolgt.

C. Übergangsregelung

1. Die Kürzung der Quoten erfolgt in drei Stufen: 2 % Kürzung, von denen 1 % mit Beginn des ersten Wirtschaftsjahres der Reform neuverteilt wird, und jeweils zu Beginn der beiden folgenden Wirtschaftsjahre 1 % (ohne Neuverteilung).
2. Die institutionellen Preise werden in drei Schritten gesenkt: 4 % Senkung (6 % bei Butter und 2 % bei Magermilchpulver) mit Beginn des ersten Wirtschaftsjahres der Reform, 3 % (4,5 % bei Butter und 1,5 % bei Magermilchpulver) jeweils mit Beginn der beiden folgenden Wirtschaftsjahre.
3. Die neue Milchkuhprämie wird mit Beginn des ersten Wirtschaftsjahres der Reform in drei gleichen Schritten von 25 ECU je Kuh eingeführt, wobei die Bestimmungen über die Besatzdichte von Anfang an voll anwendbar sind.
4. Die Mitverantwortungsabgabe wird gleich von Beginn an abgeschafft.

D. Bewertung

1. Bei einer Quotenregelung wird naturgemäß vorausgesetzt, daß zwischen den Erzeugungsquoten und den Absatzmöglichkeiten ein enger Zusammenhang besteht. Trotz der im Rahmen der Preisbeschlüsse dieses Jahres vereinbarten Quotenkürzung von 2 % erfordern das derzeitige Niveau der Haushaltsausgaben (über 6 Mrd. ECU in diesem Jahr) und das Anwachsen der Interventionsbestände weitere Korrekturmaßnahmen. Dabei ist jedoch die Situation auf dem Rindfleischmarkt zu berücksichtigen, wo die Preise bereits rückläufig sind. Aus diesem Grund wird ein schrittweises Vorgehen vorgeschlagen. Die Beihilfesätze und die Zahlungsmethode (Schuldverschreibungen) des Programms für die Produktionsaufgabe bieten Milcherzeugern, die freiwillig aus der Produktion ausscheiden wollen, eine attraktive Gelegenheit. Erzeuger, die Quotenkürzungen hinnehmen müssen, erhalten vollen Ausgleich.
2. Ziel der vorgeschlagenen Neuverteilungsvereinbarungen, die Quotenkürzungen für Landwirte mit einer Erzeugungsmenge von weniger als 200.000 kg vermeiden sollen, ist es, das Produktionsniveau der kleinen und mittleren Betriebe – die rund 90 % der gesamten Milcherzeuger ausmachen – zu erhalten und somit zu einer Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beizutragen.
3. Das Programm für ständige Ankäufe, dessen Kosten zu 50 % von der Gemeinschaft getragen werden, soll einen Mechanismus schaffen, mit dem regelmäßig von Erzeugern, die ihre Produktion einstellen wollen, abgetretene Milchquoten je nach den Markterfordernissen an vorrangige Erzeugerkategorien verteilt oder anderweitig verwendet werden können.

4. Die Vereinbarungen über Ankauf und Neuverteilung werden auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten getroffen. Dadurch werden jegliche Bedenken ausgeräumt, wonach diese Reformen Änderungen der Gesamtquoten in den Mitgliedstaaten nach sich gezogen hätten.
5. Preisreduzierungen für Milch bringen niedrigere Preise bei Butter mit sich, da sich die Wettbewerbsstellung dieses Erzeugnisses schwer halten läßt.
6. Die Milchkuhprämie wird eingeführt, um die extensiv bewirtschafteten Milchviehbetriebe zu unterstützen, die andernfalls Preissenkungen für Milch bei nur geringem Ausgleich durch niedrigere Inputpreise hinnehmen müßten. Zwar sind die Bestimmungen über die Besatzdichte als Voraussetzung für die Prämienzahlung streng, da bei Überschreiten dieser Grenzwerte keine Beihilfe gezahlt wird, doch ist es aus Gründen des Umweltschutzes erforderlich, die Landwirte aktiv dahin zu führen, sich mehr auf extensive Bewirtschaftungssysteme umzustellen.

IV. Rindfleisch

A. Überblick

Mit 2,6 Mio. Betrieben und einem durchschnittlichen Bestand von 32 Tieren macht die Rinderhaltung (Fleisch- und Milchvieh) rund ein Drittel der landwirtschaftlichen Erzeugung in der Gemeinschaft aus (Rind-/Kalbfleisch: 15 %; Milch: 17 %). Die meisten Betriebe (80 bis 90 %) halten weniger als 20 Fleischrinder und stellen 45 % der Rindfleischerzeugung. Viele Betriebe betreiben sowohl Fleisch- als auch Milchwirtschaft.

Nach der Talsohle von 1989 befindet sich die Rindfleischerzeugung wieder in der Aufwärtsphase des Produktionszyklus. Im Jahre 1990 ist die Erzeugung um 6,3 % auf 7.927 Mio. t angestiegen und dürfte in diesem Jahr 8.040 Mio. t erreichen (8.349 Mio. t unter Berücksichtigung der fünf neuen deutschen Länder). Mehrere Faktoren haben die rasche Erholung begünstigt, so die Umstellung von Milchviehhaltungsbetrieben auf die Rindfleischerzeugung, das steigende Schlachtgewicht infolge der Umstellung von Kalbfleisch auf Rindfleisch und die verstärkte Einfuhr von Kälbern, vor allem aus Osteuropa (auf die zur Verhütung von Marktstörungen jetzt die Schutzklausel Anwendung findet). Die im Rahmen des Preispakets von 1991/92 beschlossene neue Milchquotenkürzung wird zu weiteren Schlachtungen führen und könnte die Situation verschärfen. Deshalb sollen weitere Milchquotenkürzungen gestaffelt erfolgen.

Gleichzeitig haben Inlandsverbrauch und Auslandsnachfrage aufgrund diverser Entwicklungen im Zusammenhang mit einer Verlagerung der Verbraucherpräferenzen und Schwierigkeiten auf Drittländermärkten nachgelassen. Die Interventionsbestände sind auf rund 750.000 t angestiegen. Die Haushaltsausgaben sind in diesem Bereich in den beiden letzten Jahren rapide gestiegen und liegen nun bei über 4 Mrd. ECU jährlich.

Reformvorschläge

1. Preise und Prämien

- a. Der Interventionspreis wird um 15 % gekürzt. Davon reflektieren 10 % die niedrigeren Input-Preise, während die restlichen 5 % die Wettbewerbsfähigkeit von Rindfleisch erhalten sollen.
- b. Um Rindfleischerzeugern, die extensivere Viehhaltung betreiben und die von den rückläufigen Getreide- und Konzentrat-Preisen nicht profitieren können, preiskürzungsbedingte Verluste auszugleichen, wird die derzeit geltende Sonderprämie für männliche Rinder auf 180 ECU je Tier erhöht. Die Prämie wird für die ersten 90 Rinder jedes Bestands während der Lebenszeit des Tieres (d.h. zwischen 6 und 9 Monaten, zwischen 18 und 21 Monaten und zwischen 30 und 33 Monaten) in jeweils drei Jahreszahlungen von 60 ECU je Tier gewährt.
- c. Die jährliche Mutterkuhprämie wird auf 75 ECU je Kuh angehoben (wobei weiterhin die Möglichkeit eines nationalen Zuschlags um maximal 25 ECU besteht). Wie im Falle der

Rindfleischprämie wird die Beihilfe auf die ersten 90 Tiere jedes Bestands beschränkt und lediglich für Fleisch- oder Zweinutzungsrasen (Milch-Fleisch-Rassen) gezahlt.

- d. Für die Sonderprämie für männliche Rinder und für die Mutterkuhprämie werden Extensivierungskriterien eingeführt. Die Zahlung der Prämie erfolgt nur bei Einhaltung folgender Besatzzahlen:

- benachteiligte Gebiete: 1,4 GVE je Hektar Futteranbaufläche;
- "sonstige" Flächen: 2 GVE je Hektar Futteranbaufläche.

Bei der Berechnung der Besatzzahlen werden Milchkühe, Mutterkühe, männliche Rinder und Mutterschafe berücksichtigt.

2. Besondere Absatzregelung für junge männliche Kälber aus Milchviehbeständen

Die Kommission wird den Kälberbestand streng überwachen, um Entwicklungen, die später zu Überschußproduktionen führen könnten, so früh wie möglich zu erkennen. In diesem Zusammenhang wird für den Frühabsatz junger (8 bis 10 Tage alter) männlicher Kälber aus Milchviehbeständen eine Verarbeitungs-/Vermarktungsprämie eingeführt, die zunächst auf 100 ECU je Tier festgesetzt wird.

3. Absatzförderungsprogramm und Kontrollen

Es soll ein besonderes Gemeinschaftsprogramm zur Verkaufsförderung und Vermarktung von Qualitätsrindfleisch eingeführt werden, das von Erzeugern, Industrie und Gemeinschaft gemeinsam getragen wird. Das Programm soll teilweise aus einer Abgabe für Verkäufe zur Intervention finanziert werden. Mit einem weiteren Programm soll das Verbrauchervertrauen hinsichtlich der Verwendung von Hormonen und sonstigen verbotenen Stoffen in der Rindfleischerzeugung wiederhergestellt werden.

4. Übergangszeit

- a. Zu Beginn des ersten, zweiten und dritten Vermarktungsjahres des Reformzeitraums werden drei Preiskürzungen um jeweils 5 % vorgenommen.
- b. Die Sonderprämie für männliche Rinder wird in drei Phasen gewährt:
- Erste Phase: Ab dem ersten Vermarktungsjahr des Reformzeitraums wird unter den Bedingungen gemäß Punkt 1 für jedes 6 bis 9, 18 bis 21 und 30 bis 33 Monate alte Tier eine Prämie von 40 ECU gezahlt.

- Zweite Phase: Ab dem zweiten Vermarktungsjahr des Reformzeitraums wird die Prämie auf 50 ECU je Tier erhöht.
 - Dritte Phase: Ab dem dritten Vermarktungsjahr des Reformzeitraums wird die Prämie auf 60 ECU je Tier erhöht.
- c. Die Mutterkuhprämie wird in drei Phasen gewährt:
- Erste Phase: Ab dem ersten Vermarktungsjahr des Reformzeitraums wird die Prämie auf 55 ECU (plus bestehender Zuschlag) je Kuh erhöht, jedoch nur für die ersten 90 Tiere eines Bestands und lediglich für Fleischkühe und Zweinutzungsrasen gezahlt.
 - Zweite und dritte Phase: Ab dem zweiten Vermarktungsjahr wird die Prämie auf 65 ECU (plus bestehender Zuschlag) je Kuh und ab dem dritten Vermarktungsjahr auf 75 ECU je Kuh erhöht.
- d. Die vorgeschriebene Besatzdichte gilt ab dem ersten Vermarktungsjahr des Reformzeitraums.

C. Bewertung

1. Die Reformvorschläge bezwecken den Abbau der Rindfleischerzeugung durch (a) einen Mechanismus (d.h. die Kälberabsatzregelung) zur Angebotsregulierung und (b) die Förderung extensiver Haltungsformen durch höhere Prämien, jedoch bei gleichzeitiger Einführung strenger Besatzvorschriften.
2. Die Kürzung der institutionellen Preise dürfte dazu beitragen, die Wettbewerbsposition von Rindfleisch angesichts zusätzlicher Kostensenkungen im Schweine- und Geflügelfleischsektor infolge rückläufiger Futtermittelpreise zu erhalten.
3. Die Stützungspreise für Rindfleisch wurden während des letzten Jahrzehnts immer wieder gesenkt. Die vorgeschlagenen Änderungen dürften zur Normalisierung des Rindfleischverbrauchs beitragen. Da viel von der Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens abhängt, zielt ein Vorschlag auf die Einführung eines Verkaufsförderungsprogramms und höhere Garantien für die Produktqualität ab. Da die Gemeinschaftspräferenz erhalten werden muß, ist auch die Lage auf den größten Drittlandsmärkten ein wichtiger Faktor.
4. Die bei den Prämien für eine bestimmte Anzahl von Tieren vorgeschlagene Beschränkung steht im Einklang mit der bereits für die Rindfleischprämie geltenden Beschränkung, d.h. 90 Tiere.

V. Schafffleisch

A. Überblick

In der Gemeinschaft gibt es rund eine Million Schafhaltungsbetriebe. 70 % der Schafbestände befinden sich in benachteiligten oder in Berggebieten. Die Hälfte der Betriebe besitzt weniger als 50 Mutterschafe.

Die Schafbestände haben sich in den letzten Jahren rapide vergrößert, 1989 um mehr als 1 Million Tiere (davon 73 Mio. Mutterschafe). Danach haben sich die Bestandszahlen zwar wenig verändert, doch die Produktion stieg, wenn auch verlangsamt (6,6 % im Jahre 1990 und voraussichtlich 1,3 % im Jahre 1991), weiter an. Auch die Nachfrage hat sich, wenn auch in geringerem Maße, erhöht, und der Selbstversorgungsgrad ist kontinuierlich bis auf 83 % angestiegen.

Dieser Sektor wird durch Ausgleichszahlungen an Landwirte gestützt, und zwar in Form einer Mutterschafprämie, die den Landwirt für Marktpreisschwankungen entschädigt. Produktionssteigerungen und niedrige Marktpreise während der letzten Jahre haben in diesem Sektor zu einem rapiden Ausgabenanstieg geführt (2,3 Mrd. ECU im Jahre 1991).

B. Reformvorschläge

1. Auf der Grundlage des Referenzbestands des Erzeugers wird die Zahl der prämiensfähigen Mutterschafe ab dem ersten Jahr der Reform beschränkt. Als Referenzbestand gilt die Anzahl der prämiensfähigen Mutterschafe des Jahres 1990.

Der Referenzbestand darf 750 Mutterschafe in benachteiligten Gebieten und 350 Mutterschafe anderenorts nicht überschreiten. Über diesen Referenzbestand hinaus werden keinerlei Prämien gezahlt. Diese Anforderungen werden in drei Phasen geltend gemacht:

- Ab dem ersten Vermarktungsjahr des Reformzeitraums wird die Zahl der prämiensfähigen Mutterschafe auf 920 Tiere in benachteiligten Gebieten und 450 Tiere anderen Orts beschränkt, wobei für prämiensfähige Mutterschafe, die über diese Zahl hinausgehen, 33 % der Prämie gezahlt wird;
- ab dem zweiten Vermarktungsjahr des Reformzeitraums wird die Zahl der prämiensfähigen Mutterschafe auf 830 Tiere in benachteiligten Gebieten und 400 Tiere anderen Orts beschränkt, wobei für prämiensfähige Mutterschafe, die über diese Zahl hinausgehen, 17 % der Prämie gezahlt wird;
- ab dem dritten Vermarktungsjahr des Reformzeitraums gilt der neue Referenzbestand von 750 bzw. 350 Mutterschafen, wobei über diesen Referenzbestand hinaus keinerlei Prämien gezahlt werden.

Um die Regelung zu vereinfachen, gelten für "prämiensfähige" Mutterschafe keinerlei Sonderbedingungen.

2. Der bestehende Zuschlag (zur Zeit 5,5 ECU je Mutterschaf) zur Mutterschafprämie in benachteiligten Gebieten wird beibehalten.

C. Bewertung

1. Angesichts der politischen Anfälligkeit dieses Sektors und der erst vor kurzer Zeit (1989) erfolgten Reform der Marktorganisation sind die Optionen für eine Reform dieser komplexen und relativ kostspieligen Regelung begrenzt. Zu den wichtigsten erforderlichen Maßnahmen gehören die Drosselung der Gemeinschaftsproduktion, die Stabilisierung der Einfuhren und die Wiederherstellung der Marktpreise.
2. Die doppelte Begrenzung der Prämie, zum einen durch den Referenzbestand der einzelnen Erzeuger im Jahre 1990 und zum anderen die Senkung des geltenden Höchstwertes auf 750 bzw. 350 Mutterschafe in benachteiligten bzw. normalen Gebieten, läßt ein faires Gleichgewicht zwischen Erzeugern entstehen und dürfte weiteren Bestandsvergrößerungen entgegenwirken. Kurzfristig ist durch die Senkung der 1991er Bestandszahlen mit vermehrten Schlachtungen zu rechnen. Im Zuge der Markterholung dürften sich Produktion und Ausgaben stabilisieren.
3. Die vorgeschlagene Abschaffung der Sonderbedingungen für die Prämienfähigkeit dürfte die Anwendung der neuen Regelung vereinfachen.

VI. Andere gemeinsame Marktorganisationen

Die vorgeschlagene Reform betrifft wertmäßig rund 75 % der gemeinschaftlichen Produktion von Marktordnungserzeugnissen. Die wichtigsten, zur Zeit nicht erfaßten Bereiche sind Olivenöl, Zucker, Obst und Gemüse sowie Wein. Hinsichtlich dieser Sektoren hält es die Kommission für wenig sinnvoll, kürzlich getroffene Entscheidungen (z.B. über die umfassende Reform der Olivenölregelung im Jahre 1990 und über die Zuckerregelung des Jahres 1991) erneut in Frage zu stellen.

Es wird vorgeschlagen, die Beihilferegelung für Trockenfutter in Anbetracht der völlig unkontrollierten Produktionssteigerung und des entsprechenden explosiven Ausgabenanstiegs der letzten Jahre am Ende des dreijährigen Reformzeitraums auslaufen zu lassen.

Die Kommission arbeitet ferner an einem Vorschlag zur Anpassung der gemeinsamen Marktorganisation für Wein, der Ende 1991 vorliegen wird. Technische Komplikationen machen es erforderlich, daß dieser Vorschlag in der zweiten Jahreshälfte gesondert vorgelegt und geprüft wird. Bis zur Reform des Sektors dürften sich die Ausgaben angesichts der jüngsten unterdurchschnittlichen Ernten und der geltenden Rodungsregelung in Grenzen halten.

Was frisches Obst und Gemüse anbelangt, so hat sich die geltende Stabilisatorenregelung, die Interventionsschwellen und – für den Fall der Schwellenüberschreitung – eine Kürzung der Grund- und Ankaufspreise vorsieht, bei der Begrenzung von Produktion und Ausgaben als erfolgreich erwiesen. Bisher liegen keine stichhaltigen Gründe für eine Änderung der Regelung vor.

Auch der Sektor Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse unterliegt Stabilisierungsmechanismen, die für den Fall der Überschreitung der Garantieschwellen Kürzungen der Produktionsbeihilfe vorsehen. Für Verarbeitungserzeugnisse aus Tomaten gilt ein Quotensystem. Da sich die derzeitigen Regelungen im Hinblick auf ihre Zielsetzungen ebenfalls bewährt haben, werden derzeit keine Änderungen in Auge gefaßt.

Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß bedeutende Änderungen bestimmter Regelungen unvorhergesehene Auswirkungen auf andere Sektoren haben können und daß es im Interesse der Kohärenz unter Umständen zu einem späteren Zeitpunkt notwendig sein wird, Änderungen an Regelungen zu empfehlen, die nicht von den vorliegenden Vorschlägen erfaßt sind. Sie wird diesen Aspekt daher im Rahmen der Reformverhandlungen ständig im Auge behalten.

VII. Verwaltung und Kontrolle von Beihilfen

Die Einführung oder – in bestimmten Fällen – Ausdehnung von Stützungsregelungen, die an Produktionsfaktoren wie Betriebsgröße oder Anzahl von Großvieheinheiten gebunden sind, erfordert unter Umständen einen komplexen Datenkatalog und eine entsprechende Vielzahl administrativer und Betriebskontrollen. Dies gilt für jedes neue Instrument zur Kontrolle der Produktion einzelner Erzeugerbetriebe.

Im Interesse größerer Kostenwirksamkeit und eines kleineren "Papierkriegs" müssen die traditionellen Verfahren der Beihilfenzahlung sowie die Kontroll- und Betrugsbekämpfungsmaßnahmen neu organisiert werden.

Es ist oberstes Gebot jedes Mitgliedstaats, die Beihilferegelungen sachgemäß anzuwenden und unter Berücksichtigung seiner besonderen Gegebenheiten die zur effizienten Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, ohne dabei die gemeinsamen Kriterien zu mißachten.

Hinsichtlich der ausführlichen Vorschriften für die Anwendung und Kontrolle der neuen Beihilferegelungen wird die Kommission nur solche Gemeinschaftsvorschriften erlassen, die sie für strikt erforderlich hält. Es ist Sache jedes Mitgliedstaats, unter Aufsicht der Kommission seine eigenen ausführlichen Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

Die Kommission beabsichtigt ferner, Maßnahmen zur Aktualisierung der statistischen Instrumente zu erlassen, die für die Anwendung der neuen Beihilferegelungen unbedingt erforderlich sind. Sie ist ferner der Ansicht, daß die ausführlichen Vorschriften für die Verwaltung und Kontrolle dieser Beihilfen im Interesse einer Vereinfachung des Konzepts in einem einzigen Mechanismus zusammengefaßt werden sollten. So wäre es sinnvoll, für die einzelnen Betriebe ein Register mit allen wichtigen Angaben zu erstellen.

Die Kommission wird darüber hinaus ihr Möglichstes tun, um neue Techniken wie Datenverarbeitung und Satellitenübertragung zu fördern.

TEIL 2: FLANKIERENDE MASSNAHMEN

Die vorgeschlagenen Reformen, die in einigen Bereichen zu einer Umorientierung führen werden, dürften auch allgemeine positive Auswirkungen auf die ländlichen Gebiete haben. Durch die Reformen soll die Einkommenslage der großen Mehrheit der Landwirte vollständig gesichert und dadurch die wirtschaftliche und soziale Kohäsion gestärkt werden. Gleichzeitig sollen die Belastungen für die anderen Landwirte durch einen angemessenen Ausgleich für Preis- und Quotensenkungen möglichst niedrig gehalten werden. Ferner soll durch die Reformen die Bodennutzung und Landschaftspflege verbessert und insgesamt eine ausgewogene Entwicklung der ländlichen Gebiete gesichert werden.

Die längerfristigen Probleme der ländlichen Gemeinden erfordern eine aktive integrierte Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum. Eine erfolgreiche Landwirtschaft ist ein wichtiger Bestandteil der ländlichen Entwicklung, doch hat eine wirkungsvolle ländliche Entwicklungspolitik noch weitergefaßte Ziele zu berücksichtigen, wozu besonders die Umstellung in den ländlichen Gebieten auf neue wirtschaftliche Tätigkeiten in- und außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe gehört.

Der demnächst erscheinende Zwischenbericht über die gemeinschaftliche Strukturpolitik wird die Möglichkeit und den Rahmen für eine Überprüfung der ländlichen Entwicklungspolitik bieten.

Unter diesen Umständen schlägt die Kommission vor, die Vorschläge für flankierende Maßnahmen auf drei Kernbereiche zu beschränken. Diese Maßnahmen ergänzen die in den Marktorganisationen vorgeschlagenen Änderungen und eröffnen der ländlichen Entwicklung besondere Möglichkeiten.

Es handelt sich hierbei um ein besonderes Umweltschutzprogramm für die Landwirtschaft, ein Programm zur Aufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen sowie um eine attraktivere Früherbestandsregelung. Damit die Ziele dieser Programme erreicht werden können, müssen die von der Gemeinschaft bereitgestellten zusätzlichen Mittel zu weiteren Maßnahmen und Aufwendungen auf einzelstaatlicher Ebene führen. Daher sind die für die Strukturfonds festgelegten Bestimmungen zur Zusätzlichkeit der Mittel anzuwenden.

Bei der Bereitstellung der finanziellen Mittel wird die Kommission dafür Sorge tragen, daß die von den Mitgliedstaaten bzw. Regionen vorgelegten Programme angemessen berücksichtigt werden. Hierbei wird sie sich vom Ernst der Lage in den betreffenden Gebieten und von der Qualität der Programme leiten lassen. Bei den Ziel 1- und 5b-Gebieten ist dafür zu sorgen, daß die neuen Maßnahmen mit den in diesen Bereichen bereits eingeleiteten Aktionen vereinbar sind und daß die neuen Mittelzuweisungen zusätzlich zu den Aufwendungen aus den Gemeinschaftlichen Förderkonzepten erfolgen.

Die Gemeinschaftsbeteiligung in Höhe von grundsätzlich 50 % wird für die Regionen, die unter das Ziel Nr. 1 der Strukturfonds fallen, auf 75 % festgesetzt.

I. Aktionsprogramm für den landwirtschaftlichen Umweltschutz

A. Hintergrund

1. Mehr als die Hälfte der Fläche der Gemeinschaft wird landwirtschaftlich genutzt (80 %, wenn man die Wälder dazurechnet). In Ihrem Grundsatzpapier hat die Kommission hervorgehoben, daß die Rolle der Landwirte beim Schutz der ländlichen Umwelt und bei der Landschaftspflege aufgewertet und entsprechend entlohnt werden sollte. Dies ist die Grundlage für das hier vorgeschlagene Umweltschutzaktionsprogramm für die Landwirtschaft.

B. Vorschlag

1. Durch ein System von Beihilfen werden Anreize für die Landwirte geschaffen, Produktionsweisen mit geringer Umweltbelastung einzusetzen. Hierzu würde eine beträchtliche Verringerung des Einsatzes von möglicherweise umweltschädigenden Mitteln (Dünger, Pestizide, Herbizide), in der pflanzlichen Erzeugung gehören. In der Tierhaltung sollte in den Fällen, in denen ein Überbesatz an Schafen und Rindern Umweltschäden verursacht, eine Verringerung des Bestandes angestrebt werden.

Die an diesem Programm beteiligten Landwirte nehmen auf sich und erhalten für die ihnen dadurch entstehenden Einbußen einen Ausgleich. Die Beschränkungen werden je nach dem Zustand der Umwelt und den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Regionen oder Zonen festgelegt.

Die Gemeinschaftsbeteiligung beläuft sich auf höchstens 250 ECU/ha bei Ackerland und auf 210 ECU/Vieheinheit, wenn eine Verringerung des Bestandes erreicht wird.

2. Durch ein System von Beihilfen soll eine umweltverträgliche Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Fläche gefördert und so die Vielfalt und Qualität der natürlichen Umwelt (Landschaft, Pflanzen und Tierwelt) erhalten oder wiederhergestellt werden.

Nach diesen Vereinbarungen erhalten die Landwirte eine Beihilfe, wenn sie sich verpflichten, auf umweltschädigende Methoden (z.B. Trockenlegung, Bewässerung, Umpflügen von Wiesen) zu verzichten oder wenn sie ehemalige natürliche Gegebenheiten, deren Beseitigung sich auf die Umwelt (z.B. auf die Tier- und Pflanzenwelt) schädlich ausgewirkt hat, wiederherstellen. Ebenso wird Landwirten eine Beihilfe gewährt, die sich bereiterklären, Flächen von geringem landwirtschaftlichem Wert extensiv zu nutzen. Die Gemeinschaftsbeteiligung beläuft sich auf höchstens 250 ECU/ha bei einjährigen Kulturen und bei Weideland.

3. Schließlich wird durch ein weiteres System von Beihilfen eine anderweitige umweltfreundliche Nutzung stillgelegter Flächen durch Landwirte und andere Personen, die in ländlichen Gebieten wohnen, gesichert. Hierzu wird jährlich ein bestimmter Pauschalbetrag pro ha gezahlt. Die Gemeinschaftsbeteiligung beläuft sich dabei auf höchstens 250 ECU/ha.
4. Die neuen Vereinbarungen werden im Rahmen von zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ausgehandelten Mehrjahresprogrammen durchgeführt.

In diesen Programmen werden die für die einzelnen Regionen erforderlichen Maßnahmen, die Höhe und Abstimmung der Prämien, die von den Empfängern zu erfüllenden Bedingungen sowie Kontrollmaßnahmen festgelegt. Die Höhe der einzelnen Beihilfen wird in den Programmen so festgesetzt, daß sie in den betreffenden Regionen und Gebieten einen Anreiz darstellen. Die vorgeschlagenen Beihilfen sind Teil der vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Landwirten und anerkannten Behörden.

5. Das Umweltschutzaktionsprogramm für die Landwirtschaft wird durch eine Regelung ergänzt, die die langfristige Stilllegung (20 Jahre) landwirtschaftlicher Flächen und ihre Nutzung für umweltspezifische Zwecke ermöglicht. Die stillgelegten Flächen könnten z.B. als Schutzgebiet oder für die Errichtung von Biotopen und kleineren Naturparks umgewidmet werden. Zusätzlich zur gegenwärtigen Stilllegungsprämie (Gemeinschaftsfinanzierung höchstens 600 ECU/ha) wird eine weitere Prämie von höchstens 100 ECU/ha (Gemeinschaftsfinanzierung) gewährt, um die natürliche Umwelt auf diesen Flächen in einem einwandfreien Zustand zu erhalten.

II. Aufforstung landwirtschaftlicher Anbauflächen

A. Hintergrund

Die Gemeinschaft weist ein beträchtliches Versorgungsdefizit an Holz und Holzerzeugnissen auf. Zugleich wird die Bedeutung der Forstwirtschaft für Bodennutzung und Umweltschutz allgemein anerkannt.

Die gemachten Erfahrungen mit der Aufforstung landwirtschaftlicher Anbauflächen lassen jedoch darauf schließen, daß die bestehenden Zahlungen, die den Landwirten als Investitionsbeihilfe und als Ausgleich für die Einkommenseinbußen bis zur Hiebsreife der Wälder gewährt werden, zu niedrig sind.

B. Vorschläge

1. Die für eine Übernahme durch den EAGFL in Betracht kommende Höchstbeihilfe zu den Aufforstungskosten wird von 1800 ECU/ha auf 2000 ECU/ha für Nadelbäume und 4000 ECU/ha für Laubbäume erhöht.
2. Außer an Privatpersonen und ihre Vereinigungen kann die Aufforstungsbeihilfe auch an Behörden gewährt werden.
3. Für den Unterhalt der neuen Pflanzungen in den landwirtschaftlichen Betrieben wird 5 Jahre lang eine Beihilfe mit einem erstattungsfähigen Höchstbetrag von 950 ECU/ha (1900 ECU/ha im Falle von Laubbäumen) gezahlt.
4. Der erstattungsfähige Höchstbetrag der jährlichen Aufforstungsprämie von 150 ECU/ha, die den Landwirten einen Ausgleich für ihre Einkommenseinbußen bis zur Hiebsreife der Bäume bietet, wird auf das Niveau der bestehenden Stilllegungsbeihilfe für vergleichbare Anbauflächen in derselben Region (erstattungsfähiger Höchstbetrag von 600 ECU/ha) angehoben. Die Prämienzahlung erstreckt sich über einen Zeitraum von höchstens 20 Jahren.
5. Eine jährliche Prämie von 150 ECU/ha wird für einen Zeitraum von 20 Jahren an andere in ländlichen Gebieten ansässige Privatpersonen gewährt, die nicht den Landwirtsberuf ausüben und landwirtschaftliche Anbauflächen aufforsten. Hiermit soll ein Teil der Kosten ausgeglichen werden, die diesem Personenkreis durch seine forstwirtschaftlichen Investitionen entstehen.

C. Kommentar

In zahlreichen Fällen werden verfügbare landwirtschaftliche Anbauflächen, die sich zur Aufforstung eignen, nicht für diese Zwecke genutzt, da die Bodeneigentümer vor den zu erwartenden Aufforstungskosten zurückschrecken. Der völligen Aufgabe der Anbauflächen muß jedoch wegen der damit verbundenen Erosions- und Landschaftsschädigungsrisiken entgegengetreten werden. Die Kommission schlägt daher eine Verstärkung der bestehenden Anreize in der Absicht vor, die Aufforstung auf einer gesunden ökologischen Grundlage zu fördern und die ländliche Umwelt zu verbessern.

Gleichzeitig werden die neuen Maßnahmen dazu beitragen, daß die Landwirte ihre Einkommensquellen wesentlich stärker diversifizieren können und daß sich in absehbarer Zeit das Holzdefizit der Gemeinschaft verringert.

III. Strukturverbesserung durch eine Vorruhestandsregelung

A. Hintergrund

1. Der Agrarsektor hat erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden bei der Veränderung traditioneller Anschauungen und der Erschließung neuer Tätigkeitsbereiche, die der Landbevölkerung Weiterbestehen und Wohlstand sichern. Ein besonderes Strukturproblem stellt zudem das überdurchschnittliche Alter der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen dar. Rund 2 Millionen Landwirte haben das 65. Lebensjahr bereits überschritten, und mehr als 2,5 Millionen sind zwischen 55 und 65 Jahre alt.

Die Hälfte dieser Landwirte ist ohne Hofnachfolger, während zwei Drittel der 4,6 Millionen Landwirte über 55 Jahren weniger als 5 ha bewirtschaftet.

2. Die Wirtschaftlichkeit vieler kleiner Betriebe ist ständig bedroht, und die Möglichkeiten, zusätzliche Beihilfen z.B. für die Extensivierung und andere umweltfreundliche Erzeugungsmethoden zu erhalten, sind begrenzt. Dies hat die Kommission veranlaßt, eine Überarbeitung der bestehenden Vorruhestandsregelung vorzuschlagen.

B. Vorschläge

1. Die neue Regelung, deren Anwendung für die Mitgliedstaaten verbindlich ist, können alle Haupterwerbslandwirte in Anspruch nehmen, die 55 Jahre oder älter sind und noch keine Rente beziehen. Die freiwerdenden Anbauflächen dieser Landwirte müssen folgender Verwendung zugeführt werden:
 - a) Vergrößerung der von den Hofnachfolgern oder anderen Landwirten bewirtschafteten Flächen mit dem Ziel, die Erzeugungsstrukturen zu verbessern und die Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten;
 - b) Nutzung für nicht landwirtschaftliche Zwecke in den Fällen, in denen eine Umstrukturierung nicht möglich ist.

Führt die Entscheidung der Landwirte für das Vorruhestandsgeld zur völligen Aufgabe der Anbauflächen, so wird für die lokalen Behörden ein Anreiz geschaffen, die Flächen in einem ökologisch gesunden Zustand zu erhalten. In diesem Zusammenhang werden Beihilfen dafür gewährt, daß Naturschutzgebiete oder kleine Naturparks eingerichtet, Biotop angelegt oder die Flächen je nach den örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen aufgeforstet werden. Zumindest sollten an den Flächen jedoch die elementaren Pflegearbeiten vorgenommen werden. Die finanzielle Unterstützung für diese Zwecke stammt aus dem Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den landwirtschaftlichen Umweltschutz und aus der Aufforstungsregelung.

2. Der erstattungsfähige Höchstbetrag für den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand (Möglichkeit ergänzender nationaler Zahlungen) setzt sich aus einem festen Bestandteil von 4000 ECU zur Sicherung eines

Mindesteinkommens und einem variablen Bestandteil von 250 ECU/ha zusammen und beläuft sich je Begünstigten auf insgesamt 10.000 ECU pro Jahr.

3. Die neue Vorruhestandsregelung wird im Rahmen von Mehrjahresprogrammen verwaltet, die zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ausgehandelt werden. Dies dürfte ein Höchstmaß an Flexibilität hinsichtlich der nationalen und regionalen Gegebenheiten ermöglichen, die sich stark voneinander unterscheiden können. In diesem Zusammenhang wird die Kommission im Interesse der Wirksamkeit der Regelung darauf achten, daß die Gewährung eines gemeinschaftsfinanzierten Vorruhestandsgeldes nicht zu einem Wegfall oder einer Verringerung der entsprechenden nationalen Sozialversicherungsleistungen führt.
4. Landwirtschaftliche Lohnarbeitskräfte können gemäß den bestehenden Regelungen zu den für diese Gruppe festgelegten Sätzen ebenfalls in den Genuß des Vorruhestandsgeldes kommen.
5. Um das reibungslose Funktionieren der neuen Regelung zu gewährleisten, werden auf lokaler Ebene Informations- und Koordinierungsnetze aufgebaut. Für die Startphase der beteiligten Dienststellen werden degressive Beihilfen gewährt.

C. Kommentar

1. Die attraktiven Beihilfesätze und die Flexibilität der neuen Regelung dürften die Anpassung und Verbesserung der Agrarstrukturen beschleunigen und damit die Wirtschaftlichkeit der Betriebe erhöhen. Dies dürfte insbesondere für diejenigen Regionen gelten, die erhebliche strukturelle Nachteile in Form von geringen Betriebsgrößen oder einem hohen Anteil älterer Landwirte aufweisen.
2. Eine der Hauptschwierigkeiten bei den früheren Vorruhestandsregelungen bestand in dem plötzlichen Einkommensabfall zum Zeitpunkt des Übergangs von der günstigen Gemeinschaftsregelung zu einer finanziell weniger attraktiven nationalen Rentenregelung. Die früheren Regelungen litten auch unter der Tendenz der nationalen Versicherungsträger, ihre eigenen Sozialversicherungsleistungen zu verringern, sobald die Gemeinschaftsbeihilfen zur Verfügung standen. Die Verwaltung der Vorruhestandsregelung im Rahmen von mehrjährigen operationellen Programmen dürfte für eine hinreichende Flexibilität sorgen, um derartige Probleme zu überwinden.

Haushaltsauswirkungen

Jede mehrjährige Vorausschätzung der zukünftigen Ausgaben für die Landwirtschaft hat sich von Vorsicht leiten zu lassen. Zahlreiche Unwägbarkeiten interner und externer Art, einschließlich der Ecu/Dollar-Parität, werden sich im Laufe des Reformzeitraums auf die Ausgaben auswirken. Ferner trägt der bedeutende politische Kurswechsel mit grundlegenden Anpassungen an den bestehenden Mechanismen erheblich zu der Schwierigkeit bei, eine genaue Vorhersage zu erstellen.

Wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen vollständig in Kraft getreten sind, werden die geschätzten jährlichen Zusatzausgaben in den Marktordnungssektoren - verglichen mit dem Haushaltsvorentwurf für 1992 - rund 2300 Mio. ECU betragen. Damit wird die Agrarleitlinie um etwa 1000 Mio. ECU unterschritten, wobei die Annahme zugrundeliegt, daß die jüngsten Entwicklungstrends beim BSP, d.h. ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg von 2,5 %, sich in den nächsten fünf Jahren fortsetzen.

Bei den flankierenden Maßnahmen liegt die erforderliche Mittelausstattung für den Fünfjahreszeitraum 1993-1997 in einer Größenordnung von 4000 Mio. ECU. Hiervon entfallen auf das landwirtschaftliche Umweltprogramm und auf die Vorruhestandsregelung jeweils rund 1800 Mio. ECU und auf die Aufforstungsmaßnahmen etwa 300 Mio. ECU.

Da zwischen den flankierenden Maßnahmen und den neuen Marktordnungsmechanismen eine enge Komplementarität besteht und die zu finanzierenden Aktionen und Ressourcen der nächsten Förderphase der Strukturfonds nicht vorbelastet werden sollen, spricht nach Ansicht der Kommission vieles dafür, die Kosten der flankierenden Maßnahmen aus anderen als den traditionellen Haushaltskapiteln zu bestreiten. Dieser Punkt wird im Rahmen der Kommissionsvorschläge für die finanziellen und den Haushalt betreffenden Regelungen in der Gemeinschaft nach 1992 eingehender erörtert werden.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die zusätzlichen Kosten wohlbegründet sind und daß im Zusammenhang mit diesen Vorschlägen und unter Berücksichtigung der deutschen Einigung auch eine Aufstockung der Agrarleitlinienbasis um rund 1.500 Mio. ECU gerechtfertigt ist.

Anhang I

**Darstellung der Berechnung der gemeinschaftlichen Referenzmenge
für die Ölsaatenbeihilfe und ihrer Regionalisierung**

Referenzmenge

Erwarteter Weltmarktpreis für Getreide:	100 ECU/t
Ausgleichszahlung Getreide:	55 ECU/t
Entsprechender EG-Getreidepreis:	$100 + 55 = \text{ECU/t}$
Verhältnis Gleichgewichtspreis:	2,1 zu 1
Entsprechender EG-Ölsaatenpreis:	$155 \times 2,1 = 325,5 \text{ ECU/t}$
Geschätzter Weltmarktpreis für Ölsaaten:	163 ECU/t
Ausgleichszahlung Ölsaaten:	$325,5 - 163 = 162,5 \text{ ECU/t}$
Ölsaatenenertrag, EG-Durchschnitt:	2,36 t/ha
Referenzbeihilfe Ölsaaten:	$162,5 \times 2,36 = 383,5 \text{ ECU/ha}$

Regionalisierung

- Getreideertrag, EG-Durchschnitt:	4,6 t/ha
- regionaler Getreideertrag:	5 t/ha
- Ölsaatenbeihilfe = $\frac{383,5 \times 5}{4,6}$	= 416,8 ECU/ha

Anhang II

**Anwendungsbeispiele für die
Definition der Kleinerzeuger bis zu 92 t Getreideäquivalent**

- a. In einer Region, in der der durchschnittliche Getreideertrag dem Gemeinschaftsdurchschnitt von 4,6 t/ha entspricht, würde ein Kleinerzeuger eine Anbaufläche bis zu 20 ha mit Getreide, Ölsaaten oder Eiweißpflanzen bewirtschaften. Die regionale Ausgleichsbeihilfe je ha läge in dieser Region ebenfalls in Höhe des Gemeinschaftsdurchschnitts von 253 ECU/ha.
- b. In einer Region, in der der Durchschnittsertrag mit 2,3 t/ha auf die Hälfte des Gemeinschaftsdurchschnitts geschätzt wird, würde ein Erzeuger, der eine Anbaufläche bis zu 40 ha mit Getreide, Ölsaaten oder Eiweißpflanzen bewirtschaftet, als Kleinerzeuger gelten. Die regionale Ausgleichsbeihilfe würde in dieser Region 126,5 ECU/ha betragen.

VI-G-1

Ü B E R S I C H T

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DER REFORM DER GVO

(12 Monate - Reformen ausgeführt)

Mio Ecu(B)

I. <u>Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen</u>	
Ausgaben	
- Hektarbelhilfe für Anbauflächen	+13.122
- Stilllegungsentschädigung	+ 841
Zwischensumme	+13.963
Einsparungen	
- derzeitige Ausgaben (Bericht.-schreiben 1992)	-10.505
Nettokosten	+ 3.458
Auswirkungen auf die anderen Sektoren	
- Senkung der institutionellen Preise um 10 % bei Milcherzeugnissen und Rindfleisch	
. Milcherzeugnisse (1)	- 880
. Rindfleisch	- 520
- Abschaffung der Erstattungen für Getreide- verarbeitungserzeugnisse	
. Schweinefleisch	- 193
. Eier und Geflügel	- 259
. nicht unter Anhang II fallende Erzeugnisse (Teil Getreide)	- 250
- zusätzliche Ausgaben bei Schafffleisch (auf 10 % geschätzte Senkung des Marktpreises)	+ 340
Zwischensumme	- 1.762
Rubrik I insgesamt (abgerundet)	+ <u>1.700</u>

- (+) **Ausgabenerhöhung**
 (-) **Ausgabenverminderung**

- (1) Davon: Senkung des Interventionspreises für Butter 15 %
 Senkung des Interventionspreises für Magermilchpulver 5 %

II. Milch	
- Quotenkürzung um 3 %	- 510
- Ausgleich f. 4 % Kürzung der Quoten in Form v.: . Programm z. Produktionsaufgabe zugunsten der Betriebe m. einer Erzeugung bis 200.000 kg (170 ECU/t für 3 Jahre) . Ausgleich (50 ECU/t für 10 Jahre) (Berechnung für das vierte Zahlungsjahr)	+ 355
- Programm zur Produktionsaufgabe mit Neuverteilung ab dem 4. Reformjahr	z.E.
- Milchkuhprämie (75 ECU/Tier für alle Kühe bei Betrieben m. einer Jahreslieferung von weniger als 24.000 kg und für die ersten 40 Kühe bei Betrieben mit 1,4 GVE/ha Futteranbaufläche in benachteiligten Gebieten u. 2 GVE/ha Futteranbaufläche in sonstigen Gebieten)	+ 1.370
- Abschaffung der Mitverantwortungsabgabe	+ 280
- zusätzliche Ausgaben im Rindfleischsektor aufgrund der Schlachtung der Milchkühe	+ (450)(1)
Rubrik II insgesamt	+ 1.495
III. Rindfleisch	
- zusätzl. Kürzung des institut. Preises um 5 %	- 260
- Senkung der Interventionskäufe um 125.000 t aufgrund der Einführung einer Vermarktungsprämie für junge männliche Kälber	- 240
- Anpassung der Mutterkuhprämie (75 ECU/Tier für die ersten 90 Kühe in Betrieben mit 1,4 GVE/ha Futteranbaufläche in benachteiligten Gebieten und 2 GVE/ha Futteranbaufläche in sonstigen Gebieten)	+ 320
- Anpassung der Sonderprämie (jährl. 60 ECU/Tier für die ersten 90 männlichen Rinder in Betrieben mit 1,4 GVE/ha Futteranbaufläche in benachteiligten Gebieten und 2 GVE/ha Futteranbaufläche in sonstigen Gebieten)	+ 460
- Verarbeitungsprämie für junge männliche Kälber aus Milchviehbeständen (100 ECU/Tier, Hypothese 500.000 Kälber)	+ 60
Rubrik III insgesamt	+ 340

- (1) Diese Ausgabe wird im Laufe der ersten Wirtschaftsjahre nach dem Reformjahr anfallen und wird folglich nicht mitgerechnet, da sich diese Auswirkungen auf einen Zwölfmonatszeitraum nach Abschluß der Reformen beziehen.

IV. <u>Schafffleisch</u> - Begrenzung der Prämie auf den Referenzbestand (prämienfähige Mutterschafe 1990) - Beschränkung der Prämienzahlung auf 750 Tiere in benachteiligten Gebieten und auf 350 Tiere in den sonstigen Gebieten	- 70 - 330
Rubrik IV insgesamt	- <u>400</u>
V. <u>Tabak</u> - Einführung der Quotenregelung - Abschaffung der Intervention - Abschaffung der Ausfuhrerstattungen - Umstellungsmaßnahmen	- 218 - 136 - 64 + (29)(1)
Rubrik V insgesamt (abgerundet)	- <u>420</u>
VI. <u>Abschaffung der Beihilfe für Trockenfutter</u> (innerhalb von 4 Jahren ab dem Wirtschaftsjahr 1993/94)(abgerundet)	- <u>415</u>
<u>GESAMTSUMME EAGFL-GARANTIE</u> (abgerundet)	+ <u>2.300</u> aus den im Anhang 1 aufgeführten

- (1) Diese Ausgabe wird im Laufe der ersten drei Wirtschaftsjahre nach dem Reformjahr anfallen und wird folglich nicht mitgerechnet, da sich diese Auswirkungen auf einen Zwölfmonatszeitraum nach Abschluß der Reformen beziehen.

GAP-REFORM - FLANKIERENDE MASSNAHMEN

	1993	1994	1995	1996	1997	Zusammen (5 Jahre)
<u>Vorruhestand</u>						
EAGFL-Beitrag	29	183	411	542	635	1800
Beitrag der Mitgliedstaaten	23	146	323	427	502	1421
<u>Umwelt</u>						
EAGFL-Beitrag	5	22	45	73	111	256
- wenig. umw.-bel. Stoffe/biolog. Landbau/Extensiv.	16	66	134	216	330	762
- umweltverträgliche Produktionsweisen	18	77	156	252	385	888
- Landschaftspflege (1)	40	45	52	65	83	285
- Aufforstung (2)	79	210	387	606	909	2191
- insgesamt						
Beitrag der Mitgliedstaaten	65	172	317	496	744	1794
EAGFL-KOSTEN INSGESAMT	108	393	798	1148	1544	3991

(1) einschließlich der aufgegebenen Flächen von Landwirten, die in den Vorruhestand treten (für 1997 auf 16 Mio. ECU veranschlagt)

(2) landwirtschaftlicher Anbauflächen.

29.11.91

Beschluß

des Bundesrates

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat und an das Europäische Parlament über die künftige
Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik

KOM(91) 258 endg./3; Ratsdok. 7570/91

Der Bundesrat hat in seiner 637. Sitzung am 29. November 1991 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat hält eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für notwendig. Er verweist dazu auf seine Stellungnahme zum Grundsatzpapier der EG-Kommission über die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 17. Mai 1991 (Drucksache 110/91 - Beschluß -). Er bedauert, daß seine damaligen Voten keine hinreichende Berücksichtigung gefunden haben.

Der Bundesrat nimmt die Vorlage des Folgedokuments der EG-Kommission vom Juli 1991 zum Anlaß, seine Haltung noch einmal ausdrücklich zu bekräftigen.

...

Unverändertes Ziel der Agrarpolitik muß eine innerhalb der EG wettbewerbsfähige Landwirtschaft sein, die den Betriebsleitern und ihren Mitarbeitern ein angemessenes Einkommen gewährleistet. Dabei ist eine flächendeckende und umweltschonende Landbewirtschaftung zu sichern. Die Erhaltung und Weiterentwicklung des bäuerlichen Familienbetriebes ist unverzichtbar. Alle Eigentums- und Wirtschaftsformen in der Form bäuerlicher Familienbetriebe und freiwillig von den Bauern gebildeter Kooperationen erhalten im Wettbewerb Chancengleichheit.

Die Reformvorschläge sind im Zusammenhang mit den GATT-Verhandlungen zu sehen. Der Bundesrat erwartet, daß aus dem Abschluß der GATT-Verhandlungen keine weiteren Belastungen für die Landwirtschaft resultieren.

Der Bundesrat betrachtet die Vorschläge der EG-Kommission als eine Grundlage für die weiteren Beratungen. Sie enthalten eine Reihe positiver Ansätze, gehen aber in einigen Bereichen weit über das Vertretbare hinaus.

Positiv zu bewerten sind insbesondere eine EG-weite Produktionsrückführung mit gleichzeitigem Einkommensausgleich, die Förderung extensiver Landbewirtschaftungsformen und der Aufforstung, ein Aktionsprogramm für den landwirtschaftlichen Umweltschutz sowie eine stärkere Orientierung an regionalen Gesichtspunkten.

...

Im einzelnen nimmt der Bundesrat zu den Reformvorschlägen der EG-Kommission wie folgt Stellung:

2. Die von der EG-Kommission vorgeschlagene Korrektur des Marktstützungssystems durch verstärkten Einsatz der EG-Finanzmittel für direkte, einkommenswirksame Ausgleichsleistungen wird für richtig gehalten.
3. Nicht akzeptabel sind die vorgeschlagenen drastischen Preissenkungen. Sie sind für die betroffenen Landwirte nicht tragbar. Sie führen zu Einkommenseinbußen, die durch die jetzt von der EG-Kommission vorgesehenen Ausgleichsleistungen nicht kompensiert werden können.

Selbst derzeit leistungsfähige landwirtschaftliche Betriebe wären bei dem von der Kommission angestrebten Preisniveau nicht mehr in der Lage, wirtschaftlich zu produzieren.

4. Bei der Ausgestaltung von Ausgleichsleistungen dürfen leistungsfähige Betriebe nicht benachteiligt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die neuen Länder.
5. Das Preisniveau innerhalb der EG muß durch eine Orientierung der Produktion an der Nachfrage auf dem Binnenmarkt so stabilisiert werden, daß die Landwirte den überwiegenden Teil ihres Einkommens über den Verkaufserlös am Markt verdienen können. Dazu ist auch künftig ein wirksamer Außenschutz für die Landwirtschaft in der EG erforderlich. Besonders dringlich ist die Einbeziehung der Substitute in den Außenschutz. Für die

...

Erzeuger muß in Zukunft wieder eine positive Entwicklung der Marktpreise und Einkommen möglich sein. Nur dadurch wird es möglich, dem Berufsnachwuchs eine verlässliche Zukunftsperspektive zu eröffnen.

6. Im Rahmen der Reformvorschläge müssen die direkten einkommenswirksamen Ausgleichsleistungen dauerhaft abgesichert werden. Dazu ist auch sicherzustellen, daß sie nicht zu den abbaupflichtigen Maßnahmen i. S. der GATT-Verhandlungen zählen.
7. Für die notwendigen Mengenbeschränkungen ist ein Bündel von Maßnahmen erforderlich. Vorrang muß künftig der Einführung extensiver Wirtschaftsweisen und der Umwidmung von Flächen, insbesondere Aufforstung, extensive Grünlandbewirtschaftung, Schaffung von Biotopverbundsystemen, gegeben werden. Die kurzfristig notwendige Mengenbegrenzung wird allerdings nicht ohne Flächenstillegung zu erreichen sein. Unabdingbare Voraussetzung ist aber, daß die Flächenstillegung gleichgewichtig in allen EG-Staaten durchgeführt wird. Die Fortsetzung der bisherigen Flächenstillegung ist nicht hinnehmbar, weil die deutsche Landwirtschaft durch ihre Vorleistungen einseitig Marktanteile verliert und der erhoffte Stabilisierungseffekt bei den Getreidepreisen so nicht eintreten kann.

Die ökonomischen Rahmenbedingungen für die verstärkte Verwendung nachwachsender Rohstoffe sind zu verbessern.

...

8. Die vorgeschlagenen Regelungen zur Mengenbegrenzung und die flankierenden Maßnahmen werden grundsätzlich begrüßt. Sie müssen den Ländern jedoch ausreichend Gestaltungsspielraum für die Anpassung an die regionalen Gegebenheiten ermöglichen.
9. Dem als eine flankierende Maßnahme vorgesehenen Aktionsprogramm für den landwirtschaftlichen Umweltschutz sollte mehr Gewicht durch verstärkten Schutz von Natur und Landschaft sowie der Gewässer beigemessen werden.
10. Die vorgesehenen Beihilfen für Flächenstillegungen und die Verringerung des Viehbestandes sollten mit anderen aus EG-Mitteln gezahlten Beihilfen für die Landwirtschaft auf diesem Gebiet hinsichtlich Höhe und Bewilligungszeitraum dahingehend überarbeitet werden, daß die Förderprogramme, die nachweislich umwelt- und naturverträglicher sind, in ihrer finanziellen Ausstattung mehr Attraktivität erhalten.
11. Das Aktionsprogramm für den landwirtschaftlichen Umweltschutz sollte im Hinblick auf die beabsichtigte Wirkung in Teilbereichen um nachfolgende Definitionen ergänzt werden:
 - Produktionsweisen mit geringer Umweltbelastung,
 - umweltfreundliche Nutzung stillgelegter Flächen.
12. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Beratungsverfahren darauf hinzuwirken, daß der ökologische Landbau als umweltverträgliche Form der Land-

...

nutzung in das Aktionsprogramm für den landwirtschaftlichen Umweltschutz aufgenommen und angemessen gefördert wird.

13. Die in Betracht kommende Höchstbeihilfe aus dem EAGFL für Aufforstungskosten soll nach Baumarten differenziert und der Schwerpunkt darauf gelegt werden, daß die Aufforstung mit einheimischen und standortgemäßen Baumarten erfolgt.
14. Die vorgeschlagenen Beihilfen für die Aufforstung dürfen diese Form der Landnutzung gegenüber extensiven Formen der Landbewirtschaftung nicht in unangemessener Weise begünstigen.
15. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich bei der EG-Kommission dafür einzusetzen, daß Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe das Vorliegen eines mit der zuständigen Naturschutzbehörde abgestimmten Gebietsentwicklungskonzeptes ist.
16. Die Einbeziehung der Vorruhestandsregelung in das Reformkonzept als flankierende Maßnahme wird grundsätzlich befürwortet. Die besonderen Verhältnisse in den neuen Ländern sind hierbei zu berücksichtigen.
17. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Beratungsverfahren darauf hinzuwirken, daß im gesamten EG-Gebiet der einmaligen Situation im Beitrittsgebiet Rechnung getragen wird. Nach Auffassung des Bundesrates treffen die vorgelegten Reformvorstellungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die in Umstrukturierung befindlichen landwirtschaftlichen Betriebe der neuen Länder besonders hart.

Die Agrarwirtschaft der neuen Länder befindet sich im EG-Gebiet in einer einmaligen Situation. Die Vorschläge der EG-Kommission zur GAP haben die Betriebsstruktur in den neuen Ländern offensichtlich nicht berücksichtigt. Dies zeigt die schwerwiegende Benachteiligung größerer Betriebe.

18. Der Bundesrat stellt fest, daß im derzeitigen Verhandlungsstadium die mit den Vorschlägen der EG-Kommission zur Agrarreform verbundenen Kosten und die finanziellen Auswirkungen auf Bund und Länder noch nicht quantifizierbar sind.

Er bekräftigt nochmals, daß die finanzielle Zuständigkeit für Markt- und Preispolitik grundsätzlich bei der EG und beim Bund liegt.

19. Die Bundesregierung wird gebeten, für ein Reformkonzept einzutreten, das den Verwaltungsaufwand für die Länder in vertretbarem Maß hält. Dabei sollte vor allem auch die Bündelung von Einzelmaßnahmen angestrebt werden.
20. Im übrigen weist der Bundesrat auf die besonders angespannte Lage der Haushalte von Bund und Ländern hin. Er bittet daher die Bundesregierung, bei den weiteren Verhandlungen auf EG-Ebene auf eine finanzierbare Ausgestaltung der Agrarreformmaßnahmen hinzuwirken.