

Bundesrat

Drucksache 477/93

25.06.93

13 Seiten

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

EG - A - Fz - U

Diskussionspapier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über mögliche
Entwicklungen der Politik der Flächenstilllegung

KOM(93) 226 endg.; Ratsdok. 7033/93

477/93

KEP-AE-Nr.: 931940

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 25. Juni 1993 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 28. Mai 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament wird an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 671/91 = AE-Nr. 912673

MÖGLICHE ENTWICKLUNGEN DER POLITIK DER FLÄCHENSTILLEGUNG
DISKUSSIONSPAPIER DER KOMMISSION

I Einleitung

1. Die Kommission hat dem Rat einen Vorschlag auf der Grundlage von Artikel 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 vorgelegt, in dem es um den höheren Stilllegungssatz geht, der angewendet wird, wenn sich der Landwirt für die nicht-rotierende Stilllegung entscheidet. Dieser Vorschlag war in der im letzten Jahr erlassenen Verordnung bereits vorgesehen und ist Teil der damals getroffenen Beschlüsse. Er erfordert keine Änderung der Verordnung und auch keine neuerliche Konsultation des Parlaments.
2. Allerdings müssen, wenn die Entscheidung über die nicht-rotierende Stilllegung getroffen ist, auch eine Reihe anderer Fragen im Zusammenhang mit der Flächenstilllegung gelöst werden. Einige dieser Fragen beziehen sich auf die Anwendung, andere könnten nur durch eine Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 gelöst werden. In diesem Fall wäre natürlich eine neuerliche Konsultation des Parlaments erforderlich.
3. Obwohl die Flächenstilllegung von allen Mitgliedstaaten und Berufskreisen als zentrales Element der Produktionsrückführung akzeptiert worden ist, wirft ihre praktische Durchführung zahlreiche Fragen auf. So haben sowohl die Landwirtschaftsverbände als auch die einzelstaatlichen Verwaltungen immer wieder gefordert, die Regelung zu vereinfachen und flexibler zu gestalten. Anlässlich der Ratstagung der Agrarminister am 26. und 27. April dieses Jahres hat die Kommission erklärt, sie werde über Mittel und Wege nachdenken, wie man, ohne die Effizienz der Regelung als kostengünstiges Instrument der Produktionsrückführung zu verringern, den Erzeugern mehr Flexibilität bieten und gleichzeitig der Beitrag der Stilllegung zum Umweltschutz verbessern könnte.
4. Die Kommission möchte, bevor sie sich selbst eine Meinung darüber bildet, ob es zweckmäßig ist, so kurz nach dem Erlass bereits Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 vorzuschlagen, dem Rat, dem Parlament und den anderen Interessierten Kreisen, die sich an den Erörterungen der Vorschläge für die GAP-Reform im Oktober 1991 beteiligt haben, Gelegenheit zur Äußerung geben. Diese Mitteilung soll die Basis für eine solche umfassendere Erörterung bilden.

Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß der Rat den Vorschlag der Kommission akzeptieren wird, wonach der Stilllegungssatz bei nicht-rotierender Stilllegung um 5 Prozentpunkte über dem Satz bei der rotierenden Stilllegung liegen soll.

Falls sich herausstellt, daß ein um 5 Prozentpunkte höherer Stilllegungssatz für die Produktionsrückführung weniger wirksam ist als die rotierende Flächenstilllegung im Sechs-Jahres-Turnus, müßte die gesamte Maßnahme neu überdacht werden.

II. HINTERGRUND

5. Die erste Erfahrung der Gemeinschaft mit der Stilllegung von Flächen war die Regelung, die eine Stilllegung für fünf Jahre vorsah und die 1988 als Strukturstabilisator eingeführt worden ist. Von dieser Regelung erhoffte man sich eine Rückführung der Getreideerzeugung, damit weitere Preissenkungen aufgrund der Anwendung der Marktstabilisatoren unterbleiben könnten. Obwohl sie zweifellos einige Wirkung gezeigt hat, war die Regelung letztlich weniger erfolgreich, als ursprünglich erwartet. Teilweise ist dies auf die begrenzte Akzeptanz durch die Landwirte zurückzuführen, teilweise aber auch darauf, daß es sich bei vielen der stillgelegten Flächen um Grenzertragsböden handelte.
6. In den Erörterungen, die den Reformvorschlägen vorausgingen, wurden verschiedene Anregungen gemacht, wie man die Stilllegung besser zur Rückführung der Erzeugung einsetzen könnte. Die drei wichtigsten Anregungen waren, die Stilllegung als solche effizienter zu gestalten, bei der Anwendung anderer Maßnahmen zur Produktionsrückführung zwischen Erzeugern zu unterscheiden, die an der Stilllegung teilnehmen und solchen, die dies nicht tun, und schließlich, die Anreize für eine Teilnahme an der Regelung zu verbessern.
- 7.. In den Vorschlägen, die die Kommission im Kontext der GAP-Reform vorgelegt hat, wurden alle drei Anregungen aufgegriffen: -
 - (1) Bei der neuen Stilllegungsregelung sollte es eine Rotation geben, damit im Verlauf des Rotationszeitraums das gesamte oder doch praktisch das gesamte Land der Erzeuger, die an der Regelung teilnehmen, einbezogen und so die Möglichkeit der Stilllegung marginaler Böden eingeschränkt wird.

- (2) **Erzeuger**, die sich dafür entscheiden, nicht an der Flächenstilllegungsregelung teilzunehmen, erhalten einen Preisausgleich nur für die ersten 92 t ihrer Getreideerzeugung.
- (3) Erzeuger, die Preisausgleichszahlungen über das Äquivalent von 92 t Getreide hinaus erhalten oder sich für die besonderen Zahlungen beim Anbau von Silomais, Ölsaaten und Eiweißpflanzen qualifizieren wollen, können dies nur tun, wenn sie auch an der Stilllegungsregelung teilnehmen.
8. Der Rat hat diese Vorschläge genehmigt, im Verlauf der Verhandlungen kamen aber noch zwei weitere Punkte hinzu. Erstens wurde als Alternative zu dem System der individuellen Grundflächen, bei dem der Erzeuger einen Ausgleich für den Anbau von Ackerfrüchten bzw. für die Stilllegung bezogen auf die im Referenzzeitraum bebaute Fläche erhält, die Möglichkeit geschaffen, von einer regionalen Grundfläche auszugehen. Bei Überschreitung der regionalen Grundfläche werden die Ausgleichszahlungen für den Anbau von Ackerfrüchten proportional gekürzt, außerdem wird im darauffolgenden Jahr in der betreffenden Region eine zusätzliche Flächenstilllegung ohne Ausgleich vorgenommen. Der zweite Punkt war die Einführung der nicht-rotierenden Stilllegung mit einem zusätzlichen, vom Rat zu beschließenden Stilllegungssatz.
9. Entsprechend dem Geist der GAP-Reform handelt es sich bei der Stilllegung um eine konjunkturelle Maßnahme zur Produktionsrückführung auf freiwilliger Basis. Ihre Akzeptanz durch die Erzeuger hängt von den im Gegenzug gewährten Ausgleichszahlungen ab. Daneben müssen aber noch weitere Kriterien berücksichtigt werden, die die Erzeuger, die Öffentlichkeit und die einzelstaatlichen Verwaltungen betreffen.

Von Seiten der Erzeuger gab es große Widerstände gegen eine Maßnahme, durch die Flächen vorübergehend ihre eigentliche Funktion verlieren. Obwohl alle Erzeuger eingesehen haben, daß die Produktionsüberschüsse abgebaut werden müssen, ist doch anzunehmen, daß der einzelne Erzeuger versuchen wird, die Auswirkung der Stilllegung in seinem Betrieb möglichst gering zu halten. Dies führt zu einem Interessenskonflikt zwischen den Erzeugern insgesamt, für die der Erfolg der Regelung von größter Bedeutung ist, damit weitere restriktive Maßnahmen unterbleiben, und den individuellen Erzeugern, denen das Mehr an Flexibilität sehr willkommen ist. An diesen Interessenskonflikt muß man denken, bevor man die Regelung noch flexibler gestaltet, um eine optimale Anwendung der Stilllegung insbesondere mit Blick auf die Valorisierung der Umwelt im ländlichen Raum zu ermöglichen.

Die Öffentlichkeit begreift allmählich, welche Auswirkungen die Stilllegungsregelung auf die Landschaft und den ländlichen Raum hat, und erhofft sich natürlich als Gegenleistung für die öffentlichen Ausgaben irgendwelche Vorteile für das Gemeinwohl, beispielsweise in Form einer Entlastung oder einer Verbesserung der Umwelt.

Die Verwaltungsbehörden werden die Anwendung der Stilllegungsregelung durch eine große Zahl von Erzeugern kontrollieren müssen. Für sie sollten die entsprechenden Kontrollvorschriften daher so einfach wie möglich sein.

10. Bei der Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen müssen die Auswirkungen aller dieser zum Teil unvereinbaren Interessen beurteilt und gegeneinander abgewogen werden. Dabei darf aber eine Überlegung nicht aus den Augen verloren werden, nämlich die, daß die Effizienz der Regelung als Instrument zur Rückführung der Erzeugung nicht angetastet werden darf. Die Vergleichsbasis für die Änderungsvorschläge ist die derzeitige Verordnung, die u.a. folgendes vorsieht:
 - (a) Der Stilllegungssatz bei rotierender Stilllegung wurde vom Rat auf 15 % festgesetzt. Dieser Satz kann vom Rat geändert werden, wenn die Marktgegebenheiten dies erfordern.
 - (b) Auf dieser Grundlage wurde der Rotationszeitraum von der Kommission auf sechs Jahre festgesetzt, damit 90 % der beihilfefähigen Ackerflächen eines Betriebs in die Regelung einbezogen sind.
 - (c) Der Grundsatz der nicht-rotierenden Stilllegung wurde vom Rat akzeptiert, wobei aber ein höherer Stilllegungssatz gilt. Dieser (höhere) Satz muß vom Rat bis zum 31. Juli 1993 festgelegt werden.
 - (d) Überschreitet die Summe der individuellen Flächen, für die Ausgleichszahlungen beantragt wurden, die regionale Grundfläche, so wird ein spezieller Stilllegungssatz proportional zu der Überschreitung angewendet.

III. OFFENE FRAGEN

A. FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER NICHT-ROTIERENDEN STILLEGUNG

11. Definition des Begriffs "nicht-rotierende Stilllegung" und Kombination von nicht-rotierender und rotierender Stilllegung

Unter nicht-rotierender Stilllegung versteht man die Stilllegung eines festen und genau bestimmten Teils der Ackerfläche eines Betriebs über einen bestimmten Zeitraum. Die Stilllegungsdauer muß noch festgelegt werden, sollte aber nicht weniger als 5 Jahre betragen. Diese Form der Stilllegung hat bestimmte Vorteile.

12. Die Verwaltung der Regelung ist einfacher, und zwar sowohl die eigentliche Verwaltung als auch die Kontrollen, weil während des Stilllegungszeitraums immer die gleichen Parzellen brach liegen. Außerdem können auf den nicht-rotierend stillgelegten Flächen positive Umweltmaßnahmen durchgeführt werden. Denn wenn ein und dieselbe Parzelle eine bestimmte Zeit lang brach liegt, lassen sich dort ohne weiteres Verbesserungen wie beispielsweise die Wiederherstellung der Flora, die Ansiedlung von Tieren und Jagdwild, die Pflege von Uferböschungen, landschaftspflegerische Maßnahmen usw., vornehmen.
13. Falls ein Erzeuger für die feste (nicht-rotierende) Stilllegung optiert, muß er jedes Jahr die Möglichkeit haben, die aus der Produktion genommenen Flächen zu verändern, aber nur, wenn sich die Gesamtfläche seines Betriebs verändert oder der Rat den jährlichen Stilllegungssatz neu festgelegt hat.
14. Immer wieder wurde gefragt, ob die Möglichkeit geschaffen werden sollte, rotierende und nicht-rotierende Stilllegung in ein und demselben Betrieb zu kombinieren. Eine solche Kombination ist aber weder unter dem Gesichtspunkt der Effizienz ideal, noch ist sie einfach in der Handhabung. Andererseits ist das Mehr an Flexibilität für die Landwirte von Vorteil, wobei das Vorhandensein "fest" stillgelegter Flächen die Chance zur Durchführung von Umweltmaßnahmen bietet. Falls eine Kombination aus diesen Gründen als akzeptabel erscheint, bleibt noch das Problem des Stilllegungssatzes. Wegen der geringeren Effizienz einer Kombination in bezug auf die Produktionsrückführung sollte dieser Satz logischerweise höher sein als bei der Rotationsbrache. Die Anwendung eines gewichteten Satzes aus "rotierenden" und "nicht-rotierenden" Sätzen würde die Regelung weiter komplizieren und die Kontrollen erschweren. Infolgedessen dürfte, wenn die Kombination zwischen rotierender und nicht-rotierender Stilllegung in ein und demselben Betrieb erlaubt wird, in beiden Fällen nur der bei nicht-rotierender Stilllegung geltende höhere Satz angewendet werden.

15. Könnte die Wahl zwischen rotierender und nicht-rotierender Stilllegung auf einzelstaatlicher Ebene anstatt auf betrieblicher Ebene erfolgen?

Wenn die Erzeuger die Wahl zwischen rotierender und nicht-rotierender Stilllegung mit höherem Stilllegungssatz haben, so werden sich die Betriebe mit sehr unterschiedlichen Bodenqualitäten natürlich für die nicht-rotierende Stilllegung entscheiden. Somit werden die Erzeuger, wenn sie die Wahl haben, vermehrt von der rotierenden auf die nicht-rotierende Flächenstilllegung "umsteigen" (slippage). Außerdem sind einige Mitgliedstaaten der Auffassung, daß die nicht-rotierende Stilllegung unter bestimmten Umständen aus Umweltgründen der rotierenden Stilllegung vorzuziehen ist, z.B., weil es bei rotierender Stilllegung zu einer höheren Auswaschung von Nährstoffen kommen kann, die von einer früheren Kultur im Boden verblieben sind, oder weil dort, wo Flächen für einen im voraus festgelegten Mehrjahreszeitraum stillgelegt werden, mehr Umweltauflagen gemacht werden können. Auf der Grundlage dieser beiden Argumente wurde angeregt, daß die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollten, nur die nicht-rotierende Stilllegung anzubieten, wobei dann der zusätzliche Stilllegungssatz niedriger wäre als in den Mitgliedstaaten, die den Erzeugern die Wahl lassen.

16. Allerdings wäre in diesem Fall die Flexibilität der einzelnen Erzeuger deutlich eingeschränkt, so daß sie sich unter Umständen benachteiligt fühlen, wenn ihnen die Option "rotierende Stilllegung" vorenthalten wird. Umgekehrt könnten sich Erzeuger, die aus bestimmten Gründen für die nicht-rotierende Stilllegung optieren möchten, von der Entscheidung ihres Mitgliedstaats benachteiligt fühlen, die rotierende Flächenstilllegung zuzulassen, weil ihnen damit die Möglichkeit genommen wird, von dem niedrigeren zusätzlichen Stilllegungssatz zu profitieren.
17. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, daß die Vorteile dieser Option die Nachteile eines Abgehens von dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz nicht aufwiegen, der impliziert, daß alle Erzeuger die Möglichkeit haben sollten, zwischen rotierender und nicht-rotierender Stilllegung zu wählen.
18. Wenn man die nicht-rotierende Stilllegung als Mittel betrachtet, um einen Vorteil für das Gemeinwohl in Form eines Umweltnutzens zu erhalten, so wäre der geeignetere Weg der, in den Fällen, in denen genau definierte Umweltauflagen erfüllt werden, einen höheren Stilllegungsausgleich zu gewähren. Die Kommission wäre bereit, eine solche zusätz-

liche Zahlung vorzuschlagen, wenn die finanzielle Lage der Gemeinschaft dies möglich macht.

B. SONSTIGE FRAGEN

19. Sollten die Erzeuger Ausgleichszahlungen auch für Flächen erhalten, die über das als Zugangsvoraussetzung nötige Mindestmaß hinaus stillgelegt werden?

Man kann wohl davon ausgehen, daß die Erzeuger nicht mehr Land stilllegen wollen, als unbedingt notwendig. Der Stilllegungsausgleich ist nur ein Teil des Anreizes, Flächen stillzulegen, und in den meisten Fällen dürfte es wohl so sein, daß stillgelegte Flächen weniger Gewinn abwerfen als bebaute. Trotzdem haben manche Erzeuger vielleicht Flächen, die die Kriterien für die Einbeziehung in die Ackerkulturenregelung erfüllen, auf denen sich aber dennoch aus dem einen oder anderen Grund ein Anbau von Erzeugnissen nicht lohnt, die zu den für das Ende des Übergangszeitraums erwarteten Preisen abgesetzt werden müssen. Sinn und Zweck einer produktionsunabhängigen Ausgleichszahlung ist ja, daß der Erzeuger nicht zur Produktion gezwungen wird.

Wegen der Gefahr, daß in bestimmten Regionen ganze Betriebe aufgegeben werden oder der ländliche Raum weiter verödet, sollten die Mitgliedstaaten nach Auffassung der Kommission jedoch die Möglichkeit haben, den zulässigen Stilllegungssatz nach oben zu begrenzen.

20. Zeitraum, in dem Flächen, die auf Rotationsbasis stillgelegt werden, nicht bebaut werden dürfen

In den Durchführungsbestimmungen zur rotierenden Stilllegung wurde die Dauer der Stilllegung auf 7 Monate festgelegt, wobei den Mitgliedstaaten aber ein bestimmter Spielraum für die Festsetzung der genauen Daten verbleibt. In der Praxis haben sich die Mitgliedstaaten für einen Zeitraum entschieden, der Mitte Juli endet. Der Siebenmonatszeitraum und der Schlußtermin wurden festgelegt, damit die Erzeuger mit der Bestellung der Felder für das nächste Jahr beginnen können. Es gibt jedoch Hinweise darauf, daß bestimmte Erzeuger versuchen dürften, von diesem relativ frühen Schlußtermin zu profitieren, um Zwischenfrüchte (z.B. Gemüse) zu erzeugen, bevor sie das Land mit der nächsten Ackerfrucht bestellen.

Dies verstößt zwar nicht gegen die bestehenden Vorschriften, entspricht aber auch nicht den mit der Regelung verfolgten Absichten. So sind bei der Kommission bereits Proteste von Gemüsebauern eingegangen, die – nicht ohne Grund – das Eindringen dieser Erzeuger in ihre Märkte als Wettbewerbsverzerrung betrachten, weil deren Kosten teilweise durch die Ausgleichszahlungen gedeckt sind.

21. Dieses Problem gäbe es bei nicht-rotierender Stilllegung nicht. Anderenfalls gibt es zwei mögliche Lösungen, die im nächsten Jahr angewendet werden könnten. Entweder wird der Stilllegungszeitraum verlängert, oder aber es wird in dem betreffenden Kalenderjahr der Anbau jeglicher Ackerkulturen auf den betreffenden Flächen untersagt. Man wird sich für die eine oder andere Lösung entscheiden müssen, aber schon jetzt ist klar, daß die erste Lösung den Ackerfruchtbetrieben unwillkommen wäre, weil sie ihre Optionen in bezug auf die nächste Frucht, die sie anbauen können, einschränken würde, und daß die zweite die einzelstaatlichen Verwaltungen vor zusätzliche Kontrollprobleme stellen würde.

22. Erzeuger, die Flächen auf Rotationsbasis für weniger als sechs Jahre stilllegen wollen

Es gibt zahlreiche Gründe, warum Erzeuger unter Umständen für einen kürzeren Rotationszeitraum als sechs Jahre optieren möchten. Die Fruchtfolge in ihrem Betrieb kann länger oder kürzer sein, und sie möchten vielleicht die Flächenstilllegung in die Fruchtfolge einbeziehen, um sie an Stelle der am wenigsten produktiven Frucht in den Zyklus einzubauen. Weitere Gründe sind, daß sie überhaupt vermeiden möchten, die besten Böden stillzulegen, oder aber, daß sie einen sechsjährigen Planungshorizont einfach zu lang finden.

23. Sicher ist, daß sich bei einer kürzeren Rotation (weniger als sechs Jahre) die Wirksamkeit der Regelung verringert, weil die produktivsten Flächen eines Betriebs definitiv der Stilllegungspflicht entzogen bleiben. Daher müßte, wenn man eine kürzere Rotation zuläßt, der bei nicht-rotierender Stilllegung geltende Satz angewendet werden, um die produktionsrückführende Wirkung der Maßnahme zu erhalten. Falls sich jedoch herausstellt, daß die produktionsrückführende Wirkung bei einem kürzeren Rotationszeitraum leidet, müßte die Maßnahme neu überdacht werden.

24. Sollten die Erzeuger ihre Flächenstilllegungspflicht auf andere Erzeuger übertragen und trotzdem noch Ausgleichszahlungen nach der Ackerkulturregelung erhalten können?

Eine Übertragung der Stilllegungsverpflichtung ist unter den sehr restriktiven Voraussetzungen von Artikel 7 Absatz 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 in den Fällen möglich, in denen einzelstaatliche Umweltvorschriften dazu führen, daß ein Landwirt bei der Stilllegung von Nutzflächen seines Betriebs den Viehbestand verringern muß.

25. Gleichzeitig hat die Kommission aber strikte Vorschriften erlassen, um das Risiko zu beschränken, daß Erzeuger in ertragsstarken Regionen schlechte Böden anderswo hinzukaufen oder -pachten, um ihre Stilllegungsverpflichtungen zu erfüllen, ein Vorgehen, dessen wirtschaftliche Auswirkungen mit denen einer Übertragung der Stilllegungsverpflichtungen vergleichbar wäre.
26. Es gibt zwei triftige Gründe, warum man zögert, die Möglichkeit einer Übertragung der Stilllegungsverpflichtungen allen Erzeugern einzuräumen. Erstens besteht die Gefahr, daß sich die Erzeuger dann häufiger als in einem einzelnen Betrieb für diese Lösung entscheiden, und zwar sowohl wegen der Unterschiede bei der Bodenqualität als auch deswegen, weil Erzeuger, die Stilllegungsverpflichtung übertragen wollen, in der Regel dynamischer sein dürften, als die, die bereit sind, eine solche Verpflichtung zu übernehmen. Außerdem würde die Schaffung dieser Möglichkeit im Widerspruch zu den strengen Vorschriften stehen, die für neu-gekaufte oder -gepachtete Flächen und für Betriebe gelten, die über Flächen in verschiedenen Ertragsregionen verfügen, was die Gefahr eines "Umsteigens" weiter vergrößern würde. Des weiteren würde die Herausbildung von Betrieben oder ganzen Gebieten, die vorwiegend die Stilllegungsverpflichtungen anderer Betriebe oder Gebiete ausführen, zu einer Form der Verödung des ländlichen Raums führen, die dem Ziel der GAP-Reform, die ländliche Entwicklung zu fördern, ganz und gar widerspräche.
27. Andererseits sind aber auch Umstände vorstellbar, unter denen eine Übertragung der Stilllegungsverpflichtungen eine rationellere Flächennutzungspolitik ermöglichen würde; außerdem könnte eine Konzentration stillgelegter Flächen auf einige abgegrenzte Gebiete die Überwachung und Kontrolle erleichtern.
28. Nach Auffassung der Kommission muß angesichts der sehr realen Gefahr eines vermehrten "Umsteigens" jede Regelung, die eine Übertragung von Stilllegungsverpflichtungen vorsieht, sehr vorsichtig konstruiert werden.

Deshalb müßte die Vorlage entsprechender Pläne bei der Kommission vorgesehen werden, um die absolute Gewähr zu haben, daß die allgemeinen Ziele der Stilllegungsregelung nicht unterminiert werden. In diesen Plänen sollte insbesondere vorgesehen werden, daß die Übertragungen auf die unmittelbare Nachbarschaft des übertragenden Betriebs beschränkt bleibt, und daß ein zusätzlicher Stilllegungssatz über den bei nicht-rotierender Stilllegung bereits angewendeten zusätzlichen Satz hinaus gelten sollte. Die einzige Ausnahme von dem allgemeinen Prinzip einer Beschränkung der Übertragung auf die unmittelbare Nachbarschaft wäre für Fälle denkbar, in denen ein Mitgliedstaat aufgrund spezifischer Umweltziele ein bestimmtes Gebiet für die "Übernahme" von Stilllegungsverpflichtungen ausweist und genaue Angaben über die Produktivität des betreffenden Gebiets macht, damit jedes zusätzliche "Umsteigen" im Vorhinein bewertet und korrigiert werden kann.

29. Sollte Land, das an der 20-jährigen Stilllegungsregelung im Rahmen der flankierenden Maßnahmen teilnimmt, als stillgelegtes Ackerland zählen, vorausgesetzt, es entspricht der Definition des Begriffs Ackerland, d.h., es erfüllt die Kriterien von Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92?

Diese Frage ist während der Verhandlungen über die GAP-Reform erörtert worden. Der Standpunkt der Kommission, der sich in den Ratsbeschlüssen wiederfindet, war, daß dies nicht zulässig sein sollte. Die Kommission stützt sich dabei vor allem auf drei Argumente:

- (a) Mit den beiden Regelungen werden unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt. Bei der 20-jährigen Flächenstilllegung handelt es sich in erster Linie um eine Umweltmaßnahme, d.h., die Eindämmung der Erzeugung ist nur ein untergeordnetes Ziel. Umgekehrt ist die Stilllegungsregelung, auch wenn man sich von ihr einen umweltpolitischen Nutzen verspricht, in erster Linie eine konjunkturelle Maßnahme zur Anpassung des Angebots an die Marktlage. Es handelt sich also um zwei Regelungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen, die nicht durcheinander gebracht werden sollten.
- (b) Der finanzielle Anreiz für die Teilnahme an den beiden Regelungen leitet sich von dem jeweiligen Hauptziel ab.
- (c) Die Idee ist, daß Flächen, die an der Ackerland-Stilllegungsregelung teilnehmen, soweit wie möglich durchschnittliche Ackerbodenqualität aufweisen sollten. Es ist aber unwahrscheinlich, daß sich Erzeuger darauf einlassen, Land durchschnittlicher ackerbaulicher Qualität für 20 Jahre aus der Produktion zu nehmen.

Dieses Argument muß im Kontext der vom Rat in der letzten Verhandlungsphase getroffenen Entscheidung gesehen werden, im Rahmen der Ackerkulturregelung auch die nicht-rotierende Stilllegung zuzulassen, womit gleichzeitig anerkannt wurde, daß Flächen, die nicht-rotierend stillgelegt werden, wahrscheinlich und im Durchschnitt weniger produktiv sind, als Flächen in der rotierenden Stilllegung. In jedem Fall ist es aber ein Unterschied, ob man sich verpflichtet, Land für fünf Jahre stillzulegen oder für eine ganze Generation.

30. Das Gegenargument lautet folgendermaßen: Wenn Land, das für 20 Jahre stillgelegt wird, nicht als stillgelegtes Ackerland zählt, dann ist die 20-Jahre-Regelung trotz der darin vorgesehenen hohen Ausgleichshilfe nicht attraktiv, weil die Erzeuger kaum bereit sein dürften, Flächen gleichzeitig nach zwei Regelungen stillzulegen. Also wird, so das Argument, die Ackerkulturregelung den möglichen Erfolg der 20-Jahre-Regelung in Frage stellen.
31. Es ist richtig, daß in Mitgliedstaaten, die für das System der individuellen Grundflächen optieren, die beiden Regelungen direkt miteinander kollidieren können. Bei dem System der individuellen Grundflächen muß ein Erzeuger, der die Ausgleichszahlungen erhalten will, einen bestimmten Prozentsatz seiner Grundfläche stilllegen; wenn ein Teil dieser Grundfläche aber im Rahmen der 20-Jahre-Regelung stillgelegt ist, ist ihm dies unter Umständen gar nicht möglich. Dieses Problem (das derzeit noch rein theoretisch ist, weil kein Mitgliedstaat das System der individuellen Grundflächen anwendet) ließe sich ohne weiteres dadurch lösen, daß den Erzeugern gestattet wird, die Grundfläche um die gesamte oder einen Teil der Fläche zu verringern, die für 20 Jahre stillgelegt wurde. Bei dem System der regionalen Grundflächen ist der mögliche Konflikt zwischen den beiden Regelungen weniger deutlich vorgezeichnet. Kein Erzeuger wird Land 20 Jahre lang stilllegen, das er in seine Produktionsplanung einbezogen hat. Und die Stilllegung von Ackerflächen soll ja ein Element der Planung der Ackerfruchtproduktion sein.
32. Wenn das Argument aber lautet, daß die Mitgliedstaaten von den Erzeugern, die für die nicht-rotierende Stilllegung optieren, das Eingehen langfristiger Umweltengagements fordern können, dann wäre es besser, wenn man diesen Erzeugern die Fortzahlung des Stilllegungsausgleichs für den gesamten Zeitraum garantiert, für den sie sich selbst zur Stilllegung verpflichtet haben.

IV. SCHLUSS

33. Ziel dieser Mitteilung war es nicht, präzise Vorschläge zu formulieren, sondern eine Erörterung der dargestellten Probleme anzuregen. Es wurde jedoch versucht, Mittel und Wege aufzuzeigen, wie die verschiedenen aufgetauchten Fragen angegangen und gelöst werden können. Es wird empfohlen, daß in der nun erwarteten umfassenden Erörterung das wichtigste Kriterium für die Beurteilung der einzelnen Lösungsvorschläge die Effizienz der Flächenstilllegungsregelung sein sollte. Wenn sie gewährleistet werden kann, dann sind die wichtigsten Überlegungen, die gegeneinander abgewogen werden müssen – abgesehen einmal von den Haushaltszwängen –, die Notwendigkeit, die Regelung leicht verwaltbar zu machen, ihre Attraktivität für die Erzeuger und das öffentliche Interesse an Umweltschutz und Umweltverbesserung. Obwohl diese verschiedenen Überlegungen scheinbar im Widerspruch zueinander stehen, werden weder die Erzeuger noch die einzelstaatlichen Verwaltungen noch die Öffentlichkeit die Flächenstilllegungsregelung als Erfolg werten, wenn es trotz des hohen Einsatzes und trotz der hohen Kosten nicht gelingt, das eigentliche Ziel zu erreichen, nämlich die Eindämmung der Überschüßerzeugung.

15.10.93

**Beschluß
des Bundesrates**

**Diskussionspapier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über
mögliche Entwicklungen der Politik der Flächenstilllegung**

KOM(93) 226 endg.; Ratsdok. 7033/93

Der Bundesrat hat von einer Stellungnahme zu der Vorlage abgesehen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.