

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik
KOM(2002) 394 endg.; Ratsdok. 10879/02

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 22. Juli 2002 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 12. Juli 2002 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 386/98 = AE-Nr. 981348.

BEGRÜNDUNG

Die vorliegende Mitteilung geht auf das Mandat des Europäischen Rates von Berlin zurück, durch das die Kommission aufgefordert wird, eine Halbzeitbewertung (Midterm Review - MTR) der Agenda 2000 vorzulegen. Diese Bewertung wird in den weiteren Kontext der jüngsten Debatte über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und ihre Zukunft gestellt.

Diese Debatte hat gezeigt, dass, auch wenn die Erwartungen der EU Bürger an die GAP natürlich unterschiedlich sind, die Ansichten sowohl der Befürworter als auch der Kritiker der GAP in einer Reihe von Zielen für die Landwirtschafts- und die Ländliche Entwicklungspolitik übereinstimmen.

Diese Ziele sind im wesentlichen die selben wie jene, die in Berlin beschlossen und beim Europäischen Gipfel von Göteborg bestätigt wurden. Diese Ziele, die im in Berlin beschlossenen Budgetrahmen verfolgt werden müssen, lauten folgendermaßen:

- ein wettbewerbsfähiger Agrarsektor;
- Produktionsmethoden, die umweltfreundliche Qualitätsprodukte, wie sie die Gesellschaft will, hervorbringen;
- ein angemessener Lebensstandard und Einkommensstabilität für die Landwirte;
- Diversität von Landwirtschaftsformen, Erhaltung des Kulturlandschaftsbildes und Unterstützung für die ländliche Bevölkerung;
- Vereinfachung der Agrarpolitik und Kompetenzaufteilung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten;
- Rechtfertigung der Unterstützung durch das Erbringen von Leistungen, die die Gesellschaft von den Landwirten erwartet.

Allerdings gibt es sehr unterschiedliche Ansichten darüber, wie diese Ziele am besten erreicht werden können. Um diese unterschiedlichen Ansichten zu verstehen, muss man sich vor Augen halten, wie schwierig es ist, die Wettbewerbsfähigkeit der EU Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete zu erhöhen, während zugleich durch das Fördern höherer Standards für Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Lebensmittelqualität und artgerechte Tierhaltung höhere Kosten verursacht werden.

Die vorliegende Mitteilung lehnt die Ansicht ab, dass die Landwirtschaft der EU die Ziele, die die Bürger von ihr erwarten, durch eine Abschaffung der Unterstützungen oder durch eine Renationalisierung erreichen kann. Aber sie lehnt ebenso die Vorstellung ab, dass sich die Landwirtschaft der EU auf eine passive Rolle beschränken sollte, in der sie Entwicklungen ohne eine vorausschauende Politik beobachtet.

Stattdessen geht die Mitteilung aktiv auf die Sorgen ein, die EU Bürger über die Effektivität der GAP äußern, indem sie die Halbzeitbewertung auf die anstehende politische Frage konzentriert, wie man die Landwirtschaft und die ländlichen Räume der EU am besten unterstützen soll. Mit dem Ziel der Verbesserung der Kohärenz zwischen den GAP Politikinstrumenten schlägt sie eine Reihe von substanziellen Anpassungen vor, um folgendes zu erreichen:

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der EU durch den Einsatz der Intervention als echtes Sicherheitsnetz, das den Produzenten der EU erlaubt, auf

Marktsignale zu reagieren, während es sie zugleich vor extremen Preisfluktuationen schützt. Um das zu erreichen, werden folgende Marktmaßnahmen vorgeschlagen:

1. Eine Reihe von Maßnahmen im Getreidesektor, um den Reformprozess, der 1992 begonnen hat und 1999 fortgesetzt wurde, abzuschließen. Diese Maßnahmen umfassen eine abschließende 5%-Reduktion des Interventionspreises (auf der Basis des Agenda 2000 Modells), die Abschaffung der monatlichen Erhöhungen für den Getreideinterventionspreis und der Roggenintervention, sowie die Anpassung des Gemeinschaftsgrenzschutzsystems in Übereinstimmung mit den internationalen Rechten und Verpflichtungen der EU.
2. Weitere Maßnahmen im Kulturpflanzenbereich beinhalten:
 - a) Reduktion der speziellen Zusatzprämie für Hartweizen und Einführung einer Qualitätsprämie;
 - b) Reduktion des Reisinterventionspreises auf Weltmarktniveau und Kompensation der Produzenten durch Direktzahlungen;
 - c) Anpassungen beim Trockenfutter, Eiweißpflanzen und Nüssen.
3. Eine bedeutende Vereinfachung des Direktzahlungssystems im Rindersektor, um die Produzenten besser mit den Verbraucherwünschen nach höherer Qualität und Sicherheit zusammenzuführen.
4. Darüber hinaus werden vier alternative Optionen für die zukünftige Unterstützung im Milchsektor zur Diskussion gestellt.

Förderung einer marktorientierten, nachhaltigen Landwirtschaft durch den vollständigen Wechsel von Produkt- zu Produzentenunterstützung durch die Einführung eines entkoppelten Zahlungssystems pro Betrieb, auf der Basis historischer Referenzbeträge und unter der Bedingung der Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelqualitätskriterien.

Stärkung der ländlichen Entwicklung durch den Transfer der Mittel von der ersten zur zweiten Säule der GAP über die Einführung eines EU-weiten Systems von verpflichtender Modulation und Erweiterung der derzeit verfügbaren ländlichen Entwicklungsmaßnahmen, um die Lebensmittelqualität zu fördern, höhere Standards zu erreichen, und artgerechte Tierhaltung zu unterstützen.

Die vorgeschlagenen Anpassungen der GAP Politikmaßnahmen erlauben eine größtmögliche Flexibilität bei Produktionsentscheidungen, und sie führen zu einer wesentlichen Vereinfachung der Unterstützung für Produzenten, während die Stabilität ihrer Einkommen gewährleistet wird. Sie führen weiter zu einer substanziellen Vereinfachung der GAP, wodurch der Erweiterungsprozess erleichtert wird und was dazu beiträgt, die GAP in der WTO besser zu verteidigen.

Diese MTR wurde eindeutig so gestaltet, dass die Ziele und der allgemeine landwirtschaftliche und budgetäre Rahmen des Berliner Rates eingehalten werden. Sie beabsichtigt eine Erhöhung der Effizienz, Nachhaltigkeit und Subsidiarität der GAP. Die Verwaltung der GAP wird vereinfacht, während die landwirtschaftlichen Einkommen auf eine weniger handelsverzerrende Weise erhalten werden. Zugleich werden die Trends der Verbraucherwünsche und die öffentliche Meinung berücksichtigt.

INHALT

1.	Die Gemeinsame Agrarpolitik - eine Politik im Wandel.....	4
1.1.	Einleitung.....	4
1.2.	Erfolge und offene Fragen	4
2.	Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Gemeinsamen Agrarpolitik.....	11
2.1.	Ziele der Halbzeitbewertung.....	11
2.2.	Entwicklungsperspektiven auf den Märkten.....	12
2.3.	Stabilisierung der Märkte und Verbesserung der gemeinsamen Marktorganisationen	14
2.4.	Einfachere und nachhaltigere Direktstützung.....	19
2.5.	Besseres Gleichgewicht bei der Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft und der nachhaltigen ländlichen Entwicklung.....	24
2.6.	Konsolidierung und Stärkung der ländlichen Entwicklung.....	26
2.7.	Haushalt	28
2.8.	Staatliche Beihilfen.....	28
2.9.	Die nächsten Schritte	28
3.	Mögliche Auswirkungen der Vorschläge	29
3.1.	Interne Auswirkungen.....	29
3.2.	Externe Auswirkungen	30
	Anhang: Entwicklung der Agrarausgaben 2000 – 2006.....	32

1. DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK - EINE POLITIK IM WANDEL

1.1. Einleitung

1999 hat der Europäische Rat in Berlin die Agenda 2000-Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) beschlossen, ein neuer und wichtiger Schritt im Reformprozess. Die Agenda 2000 brachte die Vertiefung und den Ausbau der 1992 begonnenen Reform der Marktpolitik und die Konsolidierung der Politik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums als zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die Agenda 2000 gab in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Amsterdam ausdrücklich bestimmte wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Ziele für die neue Gemeinsame Agrarpolitik vor. Dabei ging es darum, einem europäischen Landwirtschaftsmodell konkrete Form zu geben und die Vielfalt der Bewirtschaftungssysteme in ganz Europa, einschließlich in Regionen mit spezifischen Problemen für die Zukunft zu erhalten. Stichworte dabei sind eine größere Marktorientierung und mehr Wettbewerbsfähigkeit, die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel, die Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen, die Einbeziehung der Umweltdimension in die Agrarpolitik, die Entwicklung der Lebensfähigkeit der ländlichen Gebiete, die Vereinfachung der Vorschriften und eine stärkere Dezentralisierung bei der Durchführung.

Diese Ziele entsprechen der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung (SNE), die vom Europäischen Rat in Göteborg im Jahr 2001 beschlossen wurde und auf dem Grundsatz beruht, dass die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen aller Politikbereiche in koordinierter Weise geprüft und bei der Beschlussfassung berücksichtigt werden sollten.

Die Halbzeitbewertung gibt der EU Gelegenheit, ihre agrarpolitischen Maßnahmen zu überprüfen und zu gewährleisten, dass sie den in der Agenda 2000 genannten Zielen und den Forderungen des Europäischen Rates von Göteborg besser entsprechen. Bei der künftigen Entwicklung der Politik sollte außerdem, wie in der Mitteilung der Kommission "Auf dem Weg zu einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung" (KOM (2002) 82) gefordert, die Ausrichtung der wichtigsten Politikbereiche auf die internen und externen Zielsetzungen der nachhaltigen Entwicklung weitergeführt werden, vor allem im Hinblick auf den Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung, der im September 2002 in Johannesburg stattfinden wird. Bei diesem Prozess werden die Befürchtungen über das Gleichgewicht zwischen der weltweiten Produktion und den Verbrauchsmustern zur Sprache kommen und Fragen der Lebensfähigkeit der ländlichen Gemeinschaften im Mittelpunkt stehen.

1.2. Erfolge und offene Fragen

Es gibt keinen Zweifel, dass seit Beginn des Reformprozesses im Jahr 1992 viel erreicht worden ist. Das Marktgleichgewicht hat sich verbessert, die Entwicklung bei den landwirtschaftlichen Einkommen ist positiv. Es wurde eine tragfähige Grundlage für die Erweiterung und die derzeitigen WTO-Verhandlungen geschaffen. Dennoch besteht in vielen Bereichen noch eine Diskrepanz zwischen den in der Agenda 2000 für die GAP genannten Zielen und ihrer Fähigkeit, die von der Gesellschaft erwarteten Ergebnisse zu liefern. Die meisten europäischen Bürger sehen ihre Anliegen und Erwartungen in den in der Agenda 2000 genannten Zielen gespiegelt. Bei der Antwort auf die Frage, ob die derzeitige Politik diesen Zielen wirklich voll gerecht wird, speziell im Kontext der neuen Herausforderungen, die auf die EU-Landwirtschaft zukommen, sind sie jedoch weniger zuversichtlich.

Wirtschaftliche Tragfähigkeit

Marktorientierung - Anpassung an neue Chancen

Damit die europäische Landwirtschaft von den erwarteten Entwicklungen auf den Weltmärkten profitieren kann, fordert die Agenda 2000, *die Marktorientierung zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit* der europäischen Landwirtschaft sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch auf den Außenmärkten *zu verbessern*. Die Preisstützung wurde für Getreide und Rindfleisch weiter zurückgefahren, die direkten Zahlungen in diesen Sektoren wurden angehoben und im Sinne eines Ausgleichs für die Landwirte umstrukturiert, wobei die Ölsaatenzahlungen schrittweise an die für Getreide angeglichen wurden. Eine ähnliche Reform, die ab 2005 greifen soll, wurde für den Milchsektor beschlossen.

Durch die niedrigeren institutionellen Preise für Getreide haben sich die Chancen für die Verwendung innerhalb der Gemeinschaft aber auch die Ausfuhrchancen weiter verbessert. Die EU konnte damit ihre Position als einem der weltweit wichtigsten Ausführer von Getreide erhalten, und die Getreidelagerbestände sind außer bei Roggen deutlich zurückgegangen. Die EU-Preise liegen jetzt in der Nähe der Weltmarktpreise, die Aussichten sind günstig, allerdings auch hier mit Ausnahme von Roggen. Dennoch bleiben viele Unsicherheiten, weil die Schwankungen der Preise und Wechselkurse die Ausfuhrmöglichkeiten in bestimmten Jahren behindern könnten. Generell wird die Getreideerzeugung der EU wahrscheinlich speziell auf den Futtermittelmärkten einem stärkeren Druck sowohl von den traditionellen als auch von neuen Wettbewerbern ausgesetzt sein.

Vor der Krise im Rindfleischsektor lagen die Interventionsbestände hier bei null. Zudem wird erwartet, dass die während der Krise zur Intervention angekauften Mengen in den kommenden Jahren sehr viel rascher abgebaut werden können als ursprünglich angenommen. In dieser Beziehung waren die in der Agenda 2000 beschlossenen Marktordnungsmechanismen anscheinend flexibel genug, um die Erholung des Rindfleischmarktes zu erleichtern. Im Rindfleischsektor sind die realen Stützungspreise jedoch bezogen auf die Weltmarktpreise weiterhin hoch, obwohl es nur noch eine Sicherheitsnetzintervention gibt. Die Direktzahlungen im Rindfleischsektor erfolgen pro Tier und stellen damit immer noch einen Anreiz für eine Erzeugung bis zur Prämienobergrenze dar. Demgegenüber liegen die Stützungspreise im Getreidesektor sehr viel näher an den Weltmarktpreisen, die Direktzahlungen sind hier bereits stärker von der Produktion entkoppelt.

In der Agenda 2000 wurde auch die Erwartung geäußert, dass niedrigere institutionelle Preise zu einer größeren Differenzierung zwischen den Marktpreisen für kostengünstiger produzierte und denen für höherwertige Erzeugnisse sowie zu einer stärkeren Ausrichtung der Landwirte an den Marktsignalen führen würden. Aber auch wenn in vielen Sektoren die Intervention zunehmend nur die Funktion eines Sicherheitsnetzes hat und die Produktionsanreize durch die Verlagerung weg von der Preisstützung und hin zu Direktzahlungen deutlich verringert wurden, sind die Direktzahlungen zum Teil immer noch an bestimmte Produkte bzw. den Einsatz bestimmter Produktionsfaktoren gekoppelt. Dies erschwert den Landwirten die Anpassung an neue Bedingungen und Chancen zur Aufrechterhaltung ihres Einkommensniveaus. Deswegen sind weitere Schritte notwendig, um die Marktorientierung der europäischen Landwirtschaft zu stärken.

Sicherheit und Qualität der Lebensmittel - verstärkte Einbeziehung in die GAP

Der Preis ist aber nur ein Aspekt von Marktorientierung und Wettbewerbsfähigkeit, *Sicherheit und Qualität der Lebensmittel* sind mindestens ebenso wichtige Aspekte. Die Öffentlichkeit sieht die Art und Weise, wie Lebensmittel erzeugt werden, aber auch die Art der

Unterstützung der Landwirtschaft immer kritischer. Wir müssen in jedem Fall den Verbrauchern innerhalb und außerhalb der EU sichere Lebensmittel garantieren, und diese Frage muss deshalb auch künftig im Rahmen der GAP oberste Priorität genießen. Ohne Lebensmittelsicherheit gibt es keinen Markt.

Die Förderung der Qualitätserzeugung ist ein anderer Schlüsselaspekt der Neuausrichtung der Landwirtschaft. Die Verbraucher assoziieren die Lebensmittelqualität zunehmend mit Faktoren, die nicht die Produkteigenschaften selbst betreffen und zu denen insbesondere die Bedingungen gehören, unter denen es produziert wurde. In diesem Bereich besteht jedoch eine Diskrepanz zwischen der verbalen Forderung der Verbraucher nach mehr Qualität und ihrem tatsächlichen Marktverhalten. Die Ausrichtung der Erzeugung an den Qualitätsforderungen der Verbraucher ist deshalb ein dynamischer Prozess, an dem Verbraucher und Erzeuger beteiligt sind und in dem die Agrarpolitik eine größere Rolle spielen könnte. Die Umstellung auf die Produktion höherwertiger Erzeugnisse, vor allem, wo diese besondere Fachkenntnisse erfordert, bringt den Landwirten außerdem Vorteile in Bezug auf Einkommen und Arbeitsqualität.

Viel wurde bereits getan, um die Lebensmittel sicherer zu machen (Testung von Tieren, Rückverfolgbarkeit, Entfernung von spezifiziertem Risikomaterial, Höchstwerte für Pestizidrückstände, usw.). Allerdings sind die Politikinstrumente zur Förderung der Lebensmittelsicherheit und -qualität innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik weiterhin begrenzt. Anreize und Signale für die Landwirte müssen mit den Sicherheits- und Qualitätszielen in Einklang stehen, aber auch mit Umwelterfordernissen, dem Wohlergehen der Tiere und dem Tierschutz. Es besteht breites Einvernehmen darüber, dass im Rahmen der GAP mehr getan werden kann, um diese Ziele zu erreichen.

Sozialer Ausgleich

Landwirtschaftliche Einkommen - ohne Direktzahlungen geht es auch künftig nicht

Die Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung für die Landwirte und ihre Familien und die Gewährleistung stabiler *Betriebseinkommen* bleiben Schlüsselziele der GAP. In der Agenda 2000 waren deshalb weitere Ausgleichszahlungen für die beschlossenen Preissenkungen vorgesehen, damit die Landwirte keine zu großen Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, die die wirtschaftliche und soziale Stabilität des Sektors beeinträchtigen könnten.

In den derzeitigen Mitgliedstaaten hat sich das landwirtschaftliche Pro-Kopf-Einkommen seit Beginn des Reformprozesses recht günstig entwickelt. Diese günstige Entwicklung verdeckt jedoch die zunehmende Bedeutung der Direktzahlungen für die Betriebseinkommen und deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, Regionen und Sektoren.

Da das Markteinkommen allein in vielen Fällen nicht ausreicht, um den landwirtschaftlichen Betrieben eine angemessene Lebenshaltung zu sichern, spielen die Direktzahlungen für die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung und die Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen weiterhin eine zentrale Rolle.

Strukturentwicklung und Zukunftsaussichten

Wie schon bei der Reform von 1992 haben auch die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossenen Direktzahlungen die Anpassung der Landwirtschaft an ein stärker marktorientiertes Umfeld abgefedert, so dass diese ohne größere soziale oder ökologische Verwerfungen vonstatten ging. Seit Mitte der 90er Jahre hat sich der zuvor beobachtete deutliche Rückgang bei der landwirtschaftlichen Beschäftigung stark verlangsamt. Nachdem

in den Jahren 1999 und 2000 eine Beschleunigung zu beobachten war, war der Rückgang im Jahr 2001 erneut geringer als in jedem der Jahre seit 1993. Dieser allgemeine Trend ist zum Teil auf die einkommensstabilisierenden Wirkung der Direktzahlungen zurückzuführen.

Wie in den Jahren vor der Reform von 1992 hat die im langfristigen Trend rückläufige Zahl der Agrarbetriebe zusammen mit einer in den letzten Jahren praktisch unverändert gebliebenen landwirtschaftlichen Nutzfläche zu einer Zunahme der durchschnittlichen Betriebsgröße geführt. Dies ging einher mit dem Übergang von Mischbetrieben zu einer stärker spezialisieren Tier- und die Getreideproduktion sowie in einigen Mitgliedstaaten einer deutlichen Zunahme der Dauerkulturen. Der ökonomische Nutzen der Spezialisierung, vor allem, wenn sie mit der geographischen Konzentration der Produktion einher geht, muss gegen die daraus resultierenden langfristigen Umweltbelastungen abgewogen werden. In den meisten Ländern haben sich die in Pacht bewirtschafteten Flächen vergrößert. Obwohl es bei den Auswirkungen zwischen den einzelnen Ländern sehr deutliche Unterschiede gibt, zeigen diese Trends, dass traditionelle Produktion und die Vielfalt landwirtschaftlicher Produktionsmethoden unter Druck geraten. Diese Methoden werden oft mit ökologisch wertvollen Bewirtschaftungsformen und Landschaften und mit traditionellen Erzeugnissen assoziiert. Viele dieser landwirtschaftlichen Betriebe werden eine gezieltere Unterstützung benötigen, um sich die Chancen zunutze machen zu können, die ihnen die offeneren Märkte und die Nachfrage der Verbraucher nach Qualitätserzeugnissen bieten.

Einkommensstützung - Lücken wegen der geringen Akzeptanz der Modulation

In der Agenda 2000 hieß es, dass Fragen der Differenzierung und Umverteilung der Einkommensstützung zwischen den Landwirten an Bedeutung gewinnen werden, nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt des sozialen Zusammenhalts. Viele Kommentatoren haben darauf hingewiesen, dass eine Minderheit von Landwirten in den Genuss der Mehrheit der Direktzahlungen kommt. Die bei der GAP-Reform von 1992 beschlossenen Direktzahlungen haben mit der Zeit ihre Ausgleichsfunktion verloren und sind zu Einkommenszahlungen geworden, so dass sich die Frage stellt, ob die Verteilung der direkten Stützung optimal ist.

Große Betriebe können sich im Allgemeinen mit Hilfe von Investitionen und größenbedingten Kostenvorteilen leichter an neue Bedingungen anpassen. Die 1992 beschlossenen Direktzahlungen und die Agenda 2000-Reformen lassen wenig Raum für die gezielte Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebsformen, die bei der Anpassung und Umstrukturierung mit besonderen sozialen Problemen konfrontiert sind. Hier ist das Ungleichgewicht zwischen Direktzahlungen und der ländlichen Entwicklung ein besonderes Problem, weil die ländliche Entwicklung den Mitgliedstaaten mehr Spielraum bietet, um die Mittel gezielt zum Ausgleich spezifischer Nachteile einzusetzen und längerfristige Strategien zur Einkommensdiversifizierung verfolgen zu können.

Mit der Agenda 2000 wurde ein freiwilliger Mechanismus eingeführt, die so genannte Modulation, um diese Probleme zu lösen und der Forderung nach einer gerechteren Verteilung der Direktzahlungen sowie der Notwendigkeit einer Stärkung der ländlichen Entwicklung Rechnung zu tragen. Bisher haben aber nur eine kleine Zahl von Ländern Interesse an dieser Option gezeigt, und die entsprechenden Beträge liegen deutlich unter den zulässigen Höchstsätzen. Die Mitgliedstaaten (sowohl diejenigen, die die Modulation anwenden, als auch die anderen) nennen mehrere Gründe für die geringe Akzeptanz. Hierzu gehören die Auswirkungen eines freiwilligen Vorgehens auf die Wettbewerbsfähigkeit, Probleme bei der Kofinanzierung, der enge Geltungsbereich der Regelung, ihre Kompliziertheit und der damit verbundene hohe Verwaltungsaufwand, daneben aber auch ihr kaum nennenswerter Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

Integration der Umweltdimension sowie des Wohlergehens der Tiere und des Tierschutzes

Umwelt - richtige Anreize, mehr Compliance

Die als Teil des Agenda 2000-Pakets auf den Weg gebrachten Reformen sind ein weiterer wichtiger Schritt bei der praktischen Umsetzung der Forderung nach Einbeziehung von Umweltzielen in die Politik. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, geeignete Umweltmaßnahmen zu treffen. Für die Erfüllung dieser Verpflichtung stehen ihnen mehrere Optionen offen: die Agrarumweltmaßnahmen, das Umweltrecht und spezifische Umweltauflagen. Zur Durchsetzung der beiden letzten Optionen können bei Nichtberücksichtigung der Umweltdimension die im Rahmen der ersten Säule gewährten Direktzahlungen gekürzt werden.

Die Anwendung dieser Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten soll sie in die Lage versetzen, das Gleichgewicht zwischen Landwirtschaft und Umwelt zu verbessern, schädliche Auswirkungen der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu eliminieren und den Leistungsstand der Landwirtschaft als einem Sektor im Einklang mit der Umwelt zu verbessern. In diesem Bereich gibt es jedoch noch viel Raum für weitere Verbesserungen. Die Umsetzung verpflichtender Auflagen ist unterschiedlich weit fortgeschritten, und bisher kommen Cross-compliance-Mechanismen noch kaum zum Einsatz, wobei in einigen Fällen über Schwierigkeiten berichtet wird. Die Mitgliedstaaten haben die nationalen Höchstbeträge im Tiersektor vorzugsweise für direkte Stützungszahlungen und weniger für die Förderung umweltfreundlicher Wirtschaftsweisen eingesetzt. Einige Mitgliedstaaten, Landwirte und Umweltgruppen haben darauf hingewiesen, dass es innerhalb der ländlichen Entwicklungspläne noch viel Spielraum für eine Ausweitung der Agrarumweltprogramme gibt, um dem Bedarf vor Ort gerecht zu werden.

Innerhalb der Marktregelungen könnte die Höhe der Stützung, die weiterhin über die Preise und die produktspezifische Zahlungen bereitgestellt wird, die Landwirte vom Einsatz umweltfreundlicher Produktionsmethoden abhalten. In bestimmten Gebieten bietet die Koppelung der direkten Zahlungen an die Produktion oder an bestimmte Produktionsfaktoren, wie etwa die Anzahl der Tiere, den Landwirten einen Anreiz, eine höhere Produktionsintensität beizubehalten, als dies ohne eine Stützung der Fall wäre. Dies führt dazu, dass es in einigen Gebieten eine landwirtschaftliche Produktion gibt, die es anderenfalls nicht gäbe.

Wohlergehen der Tiere und Tierschutz - Förderung der guten Tierhaltung

Die Europäische Union hat in den letzten Jahren viele wichtige Rechtsvorschriften zur Festlegung von Mindeststandards für die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Tieren erlassen. Der Vertrag von Amsterdam, der seit 1. Mai 1999 in Kraft ist, enthält in einem eigenen "Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere" neue Grundregeln für Maßnahmen der Europäischen Union in diesem Bereich. Viele Bürger sind aber zu Recht der Auffassung, dass noch mehr getan werden kann, um die Ziele bezüglich des Wohlergehens der Tiere und des Tierschutzes zu erreichen. Gleichzeitig sind die Landwirte beunruhigt über die Kosten, die zusätzliche Tierschutzstandards mit sich bringen. Die weitere Förderung der guten Tierhaltungspraxis muss deshalb gewährleisten, dass über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehende Leistungen der Landwirte angemessen honoriert werden.

Ländliche Entwicklung

Die Zukunft der Landwirtschaft hängt stark von einer ausgewogenen Entwicklung der ländlichen Gebiete ab, die 80 % des europäischen Territoriums ausmachen. Die Agrarpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung des räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU, und die Rolle der ländlichen Entwicklung wird dabei immer wichtiger. Neben den Marktmaßnahmen und den Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft bietet die ländliche Entwicklung vor allem eine spezifische räumliche Dimension, um auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der ländlichen Räume und die Erwartungen der modernen Gesellschaft in Bezug auf Qualität, Lebensmittelsicherheit und die Umwelt reagieren zu können.

Die Agenda 2000-Reform implizierte eine beträchtliche Überarbeitung und Straffung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und ihre Konsolidierung in einem einzigen Rechtsrahmen. Diese Politik ist in allen ländlichen Gebiete in der Union anwendbar und hat sich zur zweiten Säule der GAP entwickelt; sie flankiert und ergänzt die Veränderungen in der Markt- und der Preispolitik. Die Ziele der integrierten ländlichen Entwicklung werden von vielen Landwirten und von der Allgemeinheit sehr unterstützt. Die ländliche Entwicklung bietet die Basis für neue Wege zur Lösung der Probleme, mit denen die ländlichen Gebiete konfrontiert sind, so etwa durch Maßnahmen wie die Gemeinschaftsinitiative Leader+. Der neue Rechtsrahmen hat die Möglichkeiten für zielgenaue Maßnahmen, die sich auf Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit, die Lebensfähigkeit der ländlichen Gebiete, die Lebensqualität und die nachhaltige Landwirtschaft konzentrieren, verbessert.

Neue Bedürfnisse und neue Chancen

Jedoch bleibt die Umsetzung solange begrenzt, wie die Mittel nicht dem Bedarf entsprechen. Nur 16 % der Gesamtausgaben des EAGFL (Garantie- und Ausrichtungsabteilung) für die Agrarpolitik und nur 10 % der Ausgaben des EAGFL-Garantie werden derzeit für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung eingesetzt. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete und die Schaffung neuer Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die Landwirte und ihre Familien innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft bleiben wichtige Zukunftsziele, weil die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft selbst zurückgehen. Die ländlichen Gebiete sind multifunktional, und die Landwirte sollten ermutigt werden, alle sich ihnen bietenden unternehmerischen Möglichkeiten auszuschöpfen. Würden für die ländliche Entwicklung mehr Mittel bereitgestellt, könnte man sich stärker auf derartige Maßnahmen konzentrieren.

Mehrere Mitgliedstaaten haben außerdem signalisiert, dass die derzeitigen Maßnahmen nicht genügend Möglichkeiten bieten, um auf neue Bedürfnisse und Chancen in den ländlichen Gebieten zu reagieren. Hierzu gehören die Förderung der Lebensmittelqualität, die Unterstützung der lokalen und der traditionellen Erzeugung, die Einhaltung hoher Standards und die Verbesserung der Zertifizierung, aber auch die Bedürfnisse und Chancen, die sich aus der Strategie für nachhaltige Entwicklung ergeben

Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt - mehr ländliche Entwicklungsmaßnahmen sind notwendig

Der zweite Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (KOM(2001) 24 endg.) kam 2001 zu dem Schluss, dass nach den jüngsten Änderungen einige Kohäsionsländer stärker von der GAP profitieren als zuvor, dass allerdings der Beitrag der GAP zum territorialen Zusammenhalt weiterhin unterschiedlich stark spürbar ist und von den regionalen

Systemen der Agrarproduktion abhängt. Die zweite Säule der GAP, die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, muss deshalb deutlich gestärkt werden, speziell in den Gebieten Europas, die vom fortlaufenden Wandel der Agrarpolitik besonders betroffen sind.

Verbesserung der Umsetzung

Vereinfachung und Dezentralisierung - bedarfsgerechte Maßnahmen

Mit der Agenda 2000 und den nachfolgenden Beschlüssen hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um das Agrarrecht und seine Durchführung weiter zu *vereinfachen*. Die Kleinerzeugerregelung ist ein wichtiger Präzedenzfall für eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes. Die Vielzahl der Mechanismen in den einzelnen gemeinsamen Marktorganisationen bürdet aber dennoch den Landwirten viele komplizierte Verpflichtungen und den Mitgliedstaaten sowie der Kommission schwierige Kontroll- und Überwachungsaufgaben auf. Diese Kompliziertheit wirkt lähmend und könnte jungen Menschen den Beruf des Landwirts verleiden. In einigen Sektoren, so etwa im Rindfleischsektor, können die Landwirte verschiedene Prämien erhalten, für die unterschiedliche Voraussetzungen gelten und die nur gewährt werden, wenn die Begünstigten zusätzliche Umweltbestimmungen, zusätzliche Bestimmungen über die Lebensmittelsicherheit und zusätzliche Bestimmungen bezüglich des Wohlergehens der Tiere und des Tierschutzes einhalten. Eine beträchtliche Vereinfachung ließe sich erreichen, wenn die Kontrollen in den landwirtschaftlichen Betrieben in einem stärker integrierten Rahmen zusammengefasst werden könnten.

Einfachere Zahlungsvoraussetzungen mit weniger marktbezogenen Verfahren würden den Landwirten mehr Zeit lassen, sich um die Rentabilität ihres Betriebs und die Einhaltung der obligatorischen Auflagen zu kümmern. Die Mitgliedstaaten könnten sich dann auf die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz konzentrieren. Eine *stärkere Dezentralisierung*, insbesondere durch den Ausbau der zweiten Säule, würde es den Mitgliedstaaten gestatten, den örtlichen Bedarf zielgenauer zu berücksichtigen und die Agrarpolitik verbrauchernäher zu machen.

Haushaltsstabilisierung - gesunde Haushaltsführung

Die Ausgaben für die Agrarpolitik lassen sich nur rechtfertigen, wenn die Erzeugnisse und Dienstleistungen, die die Landwirte und die ländlichen Gebiete erbringen, den Erwartungen der Gesellschaft entsprechen. Eine Gemeinsame Agrarpolitik, die zur Produktion von Überschüssen verleitet, die dann ihrerseits - erneut zu beträchtlichen Kosten - wieder abgesetzt werden müssen, ist heute weder hinnehmbar noch entschuldbar. Den öffentlichen Ausgaben muss eine Gegenleistung gegenüber stehen - sei es in Beziehung auf die Lebensmittelqualität, die Erhaltung der Umwelt oder die Förderung des Tierschutzes, die Pflege der Landschaft und des kulturellen Erbes oder die Förderung des sozialen Gleichgewichts und der sozialen Gerechtigkeit.

Die Agenda 2000 hat die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik mit einem zusätzlichen Element *der Haushaltsstabilisierung* versehen. Bei der Verwaltung der Haushaltsmittel und der Agrarmärkte hat die Kommission die notwendigen Schritte unternommen, damit die Ausgaben weit unter den in Berlin festgesetzten Obergrenzen bleiben, was ihr trotz der besonderen Probleme infolge der Krise im Rindfleischsektor gelungen ist. Die Stabilisierung der Agrarausgaben wird auch in den kommenden Jahren ein wichtiges Ziel bleiben.

2. AUF DEM WEG ZU EINER NACHHALTIGEREN GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

2.1. Ziele der Halbzeitbewertung

Oberstes Ziel der Halbzeitbewertung gemäß den Vorgaben des Europäischen Rates ist es, Bilanz zu ziehen und den Agenda 2000-Reformprozess zu verbessern. Der Europäische Rat hat die Kommission aufgefordert:

- die Entwicklung auf dem Getreide- und dem Ölsaatenmarkt zu überprüfen und einen Lagebericht vorzulegen;
- die Situation auf dem Rindfleischmarkt zu überwachen;
- einen Bericht über die künftige Milchquotenregelung mit dem Ziel des Ausstiegs aus der Quotenregelung ab 2006 vorzulegen;
- einen Bericht über die Entwicklung der Agrarausgaben vorzulegen.

Der Europäische Rat hat die Kommission aufgefordert, gegebenenfalls auch Vorschläge für die Anpassung der gemeinsamen Marktorganisationen vorzulegen, damit die Ziele der Agenda 2000-Reform in vollem Umfang verwirklicht werden können. Der Rat Landwirtschaft hat außerdem in seiner Vorlage für den Europäischen Rat in Göteborg gefordert, dass die Kommission bei der in den Jahren 2002 bis 2003 anstehenden Überprüfung die Auswirkungen der GAP auf die Umwelt und die nachhaltige Entwicklung einbezieht.

Über diese Aufgabe hinaus bietet die Halbzeitbewertung jedoch eine einmalige Gelegenheit, um die in Berlin und Göteborg gesetzten Ziele zu erreichen und den hohen Erwartungen der europäischen Bürger an die Landwirtschaft und die Agrarpolitik zu entsprechen. Um der Forderung nach *nachhaltiger Landwirtschaft und nachhaltiger ländlicher Entwicklung* gerecht zu werden, sind mehrere Anpassungen der Politikinstrumente in Übereinstimmung mit den Zielen der Agenda 2000 notwendig:

- Die gemeinsamen Marktorganisationen müssen angepasst werden, um die Rolle der Intervention als Sicherheitsnetz zu stärken, ohne die Chancen der europäischen Landwirtschaft, von positiven Trends auf den Weltmärkten zu profitieren, zu schmälern.
- Die landwirtschaftliche Produktion muss stärker auf die von den Bürgern gewünschten Produkte und Dienstleistungen ausgerichtet werden und nicht auf künstliche Preisanreize oder produktbezogene Beihilfen. Die direkten Einkommenszahlungen sollen nicht die Produktionsentscheidungen der Landwirte steuern.
- Der Aspekt der Lebensmittelsicherheit muss mit Hilfe von Cross-compliance-Bestimmungen vollständig in die GAP einbezogen werden.
- Die Sicherung und Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen bleibt ein wesentliches Ziel. Den Direktzahlungen kommt deshalb auch künftig eine wichtige Rolle bei der Förderung eines angemessenen Lebensstandards für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu.
- Traditionelle und ökologisch wertvolle Bewirtschaftungssysteme müssen zielgenauer unterstützt werden, damit sie die Chancen nutzen können, die die stärkere

Marktorientierung und die Nachfrage der Verbraucher nach Qualitätserzeugnissen bieten.

- Weitere Schritte sind notwendig, um die Erwartungen der Gesellschaft im Umweltbereich zu erfüllen, die negativen Auswirkungen der Stützungsmechanismen zu verringern und die Erbringung von Dienstleistungen zu ermöglichen. Auch das Wohlergehen der Tiere und der Tierschutz müssen vollständig in die GAP einbezogen werden.
- Zwischen den Stützungsmaßnahmen im Rahmen der beiden Säulen der GAP muss ein besseres Gleichgewicht erreicht werden, um auf die Forderungen der Gesellschaft nach einer Politik zu reagieren, die mit Hilfe verbesserter ländlicher Entwicklungsprogramme Lebensmittelqualität, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit fördert. Dieses bessere Gleichgewicht muss zu einer sozial verantwortlicheren Zuweisung der Fördermittel führen und zum Zusammenhalt beitragen. Die ländliche Entwicklung muss verstärkt gefördert werden, um auf neue Bedürfnisse und Chancen insbesondere in den Bereichen Beschäftigung und nachhaltige Entwicklung zu reagieren.
- Die Haushaltsstabilisierung muss oberster Grundsatz bei der Umsetzung bleiben.
- Schließlich sollten weitere Reformschritte dazu beitragen, das Agrarrecht und die Umsetzungsmechanismen zu vereinfachen. Hier muss geklärt werden, welche Fragen gemeinsam auf europäischer Ebene entschieden werden müssen und was im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben sollte.

2.2. Entwicklungsperspektiven auf den Märkten

Dieser Abschnitt stützt sich auf die mittelfristige Vorausschau für die Agrarmärkte, die die GD Landwirtschaft im Juni 2002 veröffentlicht hat. Derartige Prognosen beinhalten immer ein gewisses Maß an Unsicherheit, speziell, was die Weltmarktpreise und die Entwicklung der Wechselkurse angeht. Derzeit werden diese Unsicherheiten noch durch das neue amerikanische Agrargesetz vergrößert, das höhere "loan rates" und höhere Zielpreise für amerikanisches Getreide vorsieht und damit wahrscheinlich einen Abwärtsdruck auf die Weltmarktpreise ausüben wird.

Getreide

Insgesamt sind die Marktaussichten für Getreide positiv. Die erwartete moderate Erholung der Weltgetreidepreise, ein günstiges Währungsumfeld und die Umsetzung der Agenda 2000-Reform dürften zu einem insgesamt ausgewogenen Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf den EU-Getreidemärkten beitragen, allerdings mit Ausnahme von Roggen. Damit würden die Voraussetzungen für eine nachhaltige Erholung der Getreideausfuhren geschaffen. 2009/10 wird es eine Intervention nur bei Roggen geben (ungefähr das Doppelte der jährlichen Erzeugung).

Ölsaaten

Nach den neuesten Prognosen der führenden Institute dürfte die Preisentwicklung auch bei Rapssamen und Sonnenblumenkernen positiv sein. Diese Entwicklung wird durch die steigende Nachfrage nach pflanzlichen Ölen gestützt. Die Fläche, auf der Ölsaaten für Nahrungsmittelzwecke angebaut werden, dürfte bis 2009/10 auf rund 4,7 Mio. ha ausgeweitet werden, die Produktion wird im gleichen Zeitraum auf 13,5 Mio. t zunehmen. Während der

Markt durch die Nachfrage nach Öl gestützt wird, dürften Ölkuchen wegen des Drucks auf die Preise für Sojabohnen zu relativ niedrigen Preisen vermarktet werden.

Reis

Im Reissektor ist die Marktlage durch hohe öffentliche Interventionsbestände - rund ein Viertel der Jahresproduktion - gekennzeichnet. Eine weitere Verschlechterung des Marktgleichgewichts wird durch die Umsetzung der Initiative "Alles außer Waffen" erwartet. Für 2009/10 ist mit einer unhaltbaren Zunahme der Interventionsbestände in der EU zu rechnen.

Rindfleisch

Im Rindfleischsektor wurden seit Beginn der zweiten BSE-Krise im Oktober 2000 neue Maßnahmen getroffen, um den Angebotsüberhang infolge der rückläufigen Nachfrage zu verringern und das Verbrauchervertrauen in die höheren Sicherheitsstandards für Rindfleisch aus der EU wieder herzustellen. Dies hat dazu geführt, dass es auf dem Markt trotz eines raschen Anstiegs der Interventionsbestände auf rund 0,26 Mio. t bis Mitte Dezember 2001 bereits seit März 2001 Anzeichen für eine Erholung gegeben hat und die Preise seither ständig gestiegen sind. Die Nettoerzeugung dürfte in den Jahren 2002 und 2003 ansteigen, weil sich die Rindfleischerzeugung wieder normalisiert. Die Erzeugung wird somit voraussichtlich bis 2004 auf 7,7 Mio. t ansteigen und in den folgenden Jahren praktisch auf dieser Höhe bleiben. Die öffentlichen Lagerbestände dürften bis 2005 auf Null zurückgehen, bei den Ausfuhren wird mit einer Erholung auf rund 600 000 t jährlich gerechnet.

Milch und Milcherzeugnisse

Mehrere Faktoren haben zu einer kurzfristigen Verschlechterung des Milchmarktes beigetragen. Hierzu gehören steigende Lieferungen als Ergebnis hoher Preise im letzten Jahr und günstiger Frühjahrsbedingungen sowie ein zunehmender internationaler Wettbewerb, insbesondere aufgrund hoher Interventionsverkäufe von Magermilchpulver (MMP) in den Vereinigten Staaten. Mittelfristig dürfte die Gesamtentwicklung auf den Milchmärkten allerdings eher positiv sein. Die Binnennachfrage nach Käseprodukten wird voraussichtlich steigen, allerdings weniger stark als nach dem langfristigen Trend der letzten Jahre zu erwarten wäre. Dies gilt auch für Frischmilcherzeugnisse, wo mit noch höheren Wachstumsraten gerechnet wird. Aufgrund der Produktionsreaktion in diesen beiden Sektoren dürfte die Nachfrage nach Rohmilch steigen, die dann wegen der Quotenregelung nicht mehr für die Produktion von Massenerzeugnissen, insbesondere MMP und Butter, zur Verfügung steht. Die Binnennachfrage nach MMP und auch die Erzeugung dürften wegen des rückläufigen Verbrauchs zu Futterzwecken zurückgehen. Auch bei Butter dürften Binnenverbrauch und Erzeugung zurückgehen, wobei der Rückgang beim Verbrauch eher gering sein dürfte.

Durch den steigenden Absatz von Rohmilch für die Produktion von Käse und Frischmilcherzeugnissen dürfte sich das Marktgleichgewicht insgesamt und speziell bei MMP und Butter verbessern. Infolgedessen werden die subventionierten Ausfuhren zurückgehen, so dass weniger Ausfuhrerstattungen und weniger Verbrauchsbeihilfen in der EU notwendig sind. Trotz des erwarteten Anstiegs der Rohmilcherzeugung, der in etwa der Aufstockung der Quoten entsprechen dürfte, werden die Ab-Hof-Preise für Rohmilch fester bleiben als für Butter und MMP, wo die Interventionspreise um 15 % gesenkt werden.

2.3. Stabilisierung der Märkte und Verbesserung der gemeinsamen Marktorganisationen

Getreide

Abschluss des Reformprozesses

Nach Auffassung der Kommission sind die in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen ein notwendiger letzter Schritt zum Abschluss der 1992 begonnenen Reform des Getreidesektors. Sie gewährleisten, dass die Reform in den kommenden Jahren in Bezug auf die interne und die externe Wettbewerbsfähigkeit in vollem Umfang greift.

Marktmechanismen im Getreidesektor

In der Agenda 2000 heißt es, dass im Getreidesektor der Beschluss über eine ab 2002/03 anzuwendende letzte Verringerung des Interventionspreises im Lichte der Marktentwicklung gefasst wird. Für die EU als einem der wichtigsten Verwender und Exporteur von Getreide weltweit ist wichtig, dass die Preise auf dem Binnenmarkt so nahe wie möglich an den Weltmarktpreisen liegen, um Ausfuhren ohne Ausfuhrerstattungen zu ermöglichen.

Selbst wenn die Aussichten für Weizen, Mais und Gerste weltweit generell positiv sind, zeigt die Erfahrung der vergangenen Jahre sehr deutlich, dass es hier von Jahr zu Jahr und selbst innerhalb eines Wirtschaftsjahres starke Schwankungen geben kann, was die Ausfuhrmöglichkeiten einschränkt. Die Kommission ist deshalb auch weiterhin der Auffassung, dass die Intervention auf die Funktion eines echten Sicherheitsnetzes zurückgeführt werden muss, das nur selten in Anspruch genommen wird, wenn ab 2004/05 die letzte Senkung des Interventionspreises um 5 % (als der Teil der in der Agenda 2000 vorgeschlagenen 20 %), d.h. von 101,31 EUR auf 95,35 EUR erfolgt. Diese Senkung wird wie in der Agenda 2000 vorgesehen ausgeglichen.

Zusätzlich zu den letzten Schritten bei der Senkung der Stützungspreise schlägt die Kommission vor, über den Wegfall der monatlichen Zuschläge nachzudenken. Dies würde die Marktverwaltung deutlich vereinfachen und die Reaktionsfähigkeit des Marktes im Jahresverlauf verbessern.

Die Marktentwicklungen der letzten Jahre haben zu Problemen bei der praktischen Umsetzung des Außenschutzes für Getreide und Reis geführt. Die Kommission beabsichtigt deshalb, in diesem Kontext über eine Änderung und Vereinfachung des EU-Außenschutzes für Getreide und Reis zu verhandeln, der unter den derzeitigen Umständen nur unbefriedigend funktioniert und seine Aufgabe nicht erfüllt.

Roggen

Wenn nichts geschieht, wird das ausgeprägte Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf diesem Markt zu einem dramatischen Anstieg der Lagerbestände führen, für die es auf dem Weltmarkt nur sehr begrenzte Absatzmöglichkeiten gibt. Angesichts der begrenzten Ausfuhrmöglichkeiten schlägt die Kommission vor, die Intervention von Roggen aufzugeben, ein Schritt, der zusammen mit der 5 %igen Senkung des Interventionspreises für Getreide die Märkte für Grobgetreide im Gleichgewicht halten würde. Obwohl kurzfristig ein Rückgang der Preise für Roggen erwartet wird, dürften die mittelfristigen Aussichten für Getreide auf dem Binnen- und den Drittlandsmärkten auch zu einer Verbesserung des Gleichgewichts auf dem Roggenmarkt führen.

Hartweizen

Für Hartweizen ist nach Auffassung des Rechnungshofs die Höhe des spezifischen Zuschlags aus wirtschaftlichen Gründen nicht zu rechtfertigen und führt zu einer Überkompensation der Erzeuger. Diese Analyse wurde in einer Studie unabhängiger Sachverständiger bestätigt, in der auch auf eine Reihe von Qualitätsproblemen hingewiesen wurde. Die Kommission schlägt daher vor, den derzeitigen spezifischen Zuschlag in den traditionellen Anbaugebieten auf 250 EUR/ha abzusenken und die Sonderbeihilfe in den Gebieten, in denen der Hartweizenanbau üblich ist, ganz abzuschaffen. Diese Änderungen werden über einen Zeitraum von drei Jahren eingeführt.

Zur Förderung der Qualität wird außerdem die Einführung einer besonderen Prämie vorgeschlagen. Sie soll je Tonne Hartweizen gezahlt werden, die im Rahmen eines Vertrags, der entsprechende Qualitätskriterien vorsieht, an die Verarbeitungsindustrie geliefert wird. Hierzu würden auf EU-Ebene Mindestanforderungen festgesetzt. Diese Qualitätsprämie in Höhe von 15 EUR/t würde ab dem ersten Jahr der Umsetzung allen Erzeugern in der gesamten EU gewährt, die die Qualitätskriterien erfüllen. Insgesamt gewährleisten diese Maßnahmen eine Balance bei den Stützungsmaßnahmen für die Hartweizenerzeuger in den traditionellen und den sonstigen Anbaugebieten.

Ölsaaten

Im Kontext der Agenda 2000-Reform wurde beschlossen, die spezifische Stützungsregelung für Ölsaaten abzuschaffen und die direkten Zahlungen für Ölsaaten auf die Höhe der Getreidezahlungen abzusenken. Der Europäische Rat von Berlin hat die Kommission ersucht, die Entwicklung auf dem Ölsaatenmarkt genau zu verfolgen und innerhalb von zwei Jahren nach Beginn der Anwendung der neuen Regelung einen Bericht vorzulegen. Diesem Bericht sollten geeignete Vorschläge beigelegt werden, falls sich das Produktionspotenzial erheblich verschlechtern sollte. Gemäß diesem Mandat des Rates hat die Kommission ihre Beurteilung auf die mittelfristigen Perspektiven und die Bewertung der Stützungsregelung für Ölsaaten gestützt.

Auch wenn die Kommission akzeptiert, dass es bei der Ölsaatenfläche einen kurzfristigen Rückgang gegeben hat, dürfte es in der vorhersehbaren Zukunft zu keiner erheblichen Verschlechterung des Produktionspotenzials in der EU kommen. Günstig wird sich in diesem Zusammenhang auch die vorgeschlagene Senkung der Interventionspreise für Getreide auswirken. Daher sind keine spezifischen Maßnahmen geplant, und die Kommission sieht zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit für die Vorlage eines zusätzlichen Berichts. Sie wird jedoch trotzdem die Entwicklung auf diesem Markt aufmerksam verfolgen.

Nach dem Verbot der Verwendung von Tiermehl und dank des großen Angebots an relativ preiswerten Ölkuchen auf dem Weltmarkt sind die Nettoeinfuhren von Ölkuchen und Ölsaaten in die EU von rund 32 Mio. t im Jahr 1999 auf rund 36 Mio. t im Jahr 2001 (ausgedrückt in Ölkuchenäquivalent) gestiegen. Dieser Anstieg entfällt fast ausschließlich auf die Einfuhren von Sojabohnen und Sojakuchen, die sich als Ersatz für Tiermehl besonders gut eignen. Den Prognosen zufolge werden Ölkuchen auch künftig ohne weiteres zu relativ niedrigen Preisen verfügbar sein. Gleichzeitig werden die derzeitigen Vorschläge es den Erzeugern ermöglichen, auf ein für die Erzeugung anderer Ölsaaten günstigeres Umfeld zu reagieren, so dass die EU auch künftig Nettoexporteur von pflanzlichen Ölen bleiben dürfte.

Zusammen deuten diese Entwicklungen und Prognosen darauf hin, dass es nach dem Tiermehlverbot in der EU keine Engpässe bei der Proteinversorgung gibt und dass die zusätzliche Nachfrage nicht zu einem Ungleichgewicht am Markt mit einem deutlichen

Preisanstieg geführt hat oder führen wird. Sollte die Nachfrage überhaupt steigen, so wird sie sich wahrscheinlich ohne weiteres durch zusätzliche Einfuhren von Sojakuchen, die sich für die Verwendung als Futtermittel besonders eignen, decken lassen. Wahrscheinlich dürften aber die erforderlichen Mengen relativ gering sein, und abhängig von den Preisrelationen könnte ein Teil des zusätzlichen Proteinbedarfs durch Getreide gedeckt werden.

Reis

Um die Reismärkte angesichts der langfristigen Perspektiven und der Umsetzung der Initiative "Alles außer Waffen" zu stabilisieren, schlägt die Kommission eine Senkung des Interventionspreises um 50 % in einem Schritt auf einen Grundpreis von 150 EUR/t ab 2004/05 vor, der dem Weltmarktpreis entspricht. Außerdem wird eine private Lagerhaltungsregelung eingeführt, die ausgelöst wird, wenn der Marktpreis unter den Grundpreis fällt. Die Sicherheitsnetzintervention wird bei 120 EUR/t ausgelöst. Die globale Preissenkung wird zu 88 % ausgeglichen, was dem Gesamtausgleich bei Getreide im Rahmen der Reform von 1992 und der Agenda 2000-Reform entspricht. Damit ergibt sich ein Ausgleich in Höhe von 177 EUR/t, in dem die bestehende Zahlung von 52 EUR/t enthalten ist. Davon würde ein Betrag von 102 EUR/t, multipliziert mit dem bei der Reform von 1995 festgesetzten Referenzertrag, als betriebsbezogene Einkommenszahlung gewährt. Die restlichen 75 EUR/t, multipliziert mit dem bei der Reform von 1995 festgesetzten Referenzertrag, würden als kulturspezifische Beihilfe gezahlt, die der Rolle der Reiserzeugung in den traditionellen Produktionsgebieten Rechnung trägt. Die garantierten Höchstflächen (GHF) würden auf den Durchschnitt der Jahre 1999-2001 oder auf die derzeitige GHF abgesenkt, je nachdem, welche Fläche kleiner ist.

Trockenfutter

Die Trockenfutterregelung ist vielfach scharf kritisiert worden, u.a. vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht über "Die Ökologisierung der GAP". In ihrer Antwort auf die Bemerkungen des Rechnungshofs hat die Kommission eine Prüfung der Frage zugesagt, ob eine weitere Reform vorgeschlagen werden soll, wobei sie die Möglichkeit einer Aufgabe der Regelung nicht ausgeschlossen hat. Auch wenn Trockenfutter ein natürliches Erzeugnis mit hohem Futterwert und eine Quelle von pflanzlichem Eiweiß ist, geben die Art seiner Erzeugung, der hohe Energieverbrauch für die künstliche Trocknung und der Einsatz der Bewässerung in einigen Mitgliedstaaten Anlass zu Besorgnis und Kritik.

Die Kommission schlägt deshalb vor, die derzeitigen Regelungen durch Einkommenszahlungen an die Landwirte zu ersetzen und hierfür einen Betrag in Höhe von insgesamt 160 Mio. EUR bereit zu stellen. Dieser Gesamtbetrag wird anteilmäßig zu den nationalen Garantiemengen für künstlich und für natürlich getrocknetes Trockenfutter auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt. Die einzelbetrieblichen Ansprüche werden ausgehend von den Mengen berechnet, die der betreffende Erzeuger in einem historischen Referenzzeitraum an die Verarbeitungsindustrie geliefert hat. Um der Verarbeitungsindustrie den Übergang auf diese Regelung zu erleichtern, wird eine vereinfachte Stützungsregelung für künstlich und für natürlich getrocknetes Trockenfutter mit einer auf 33 EUR/t verringerten Zahlung beibehalten, wobei die einzelnen nationalen Garantiemengen zusammengefasst werden.

Schalenfrüchte

In Anbetracht der wichtigen Rolle, die die traditionelle Schalenfruchterzeugung für den Schutz und die Erhaltung des ökologischen, sozialen und territorialen Gleichgewichts in einer Reihe von Regionen spielt, empfiehlt die Kommission die Beibehaltung und Vereinfachung der Stützungsregelungen für diesen Sektor und schlägt vor, die bestehenden Regelungen durch

eine pauschale Zahlung in Höhe von 100 EUR/ha jährlich zu ersetzen. Die Mitgliedstaaten können diesen Betrag auf höchstens 109 EUR/ha jährlich aufstocken. Die garantierte Höchstfläche wird 800 000 ha betragen.

Rindfleisch

In Berlin wurde beschlossen, den Interventionspreis für Rindfleisch um 20 % zu senken und durch eine Beihilfe für die private Lagerhaltung in Höhe von 2 224 EUR/t zu ersetzen. Im Rahmen der Reform haben die Erzeuger außerdem Anspruch auf die Sicherheitsnetzintervention, wenn der durchschnittliche Marktpreis für männliche Rinder unter 1 560 EUR/t fällt. Der Europäische Rat von Berlin hat die Kommission ersucht, den europäischen Rindfleischmarkt genau zu beobachten und gegebenenfalls die entsprechenden Maßnahmen zu treffen.

Nach der letzten BSE-Krise und der MKS-Krise sind die Rindfleischmärkte nun in eine Phase der Erholung von Verbrauch, Erzeugung und Ausfuhren eingetreten. Die vom Rat und der Kommission in den Jahren 2000 und 2001 getroffenen Maßnahmen haben dazu beigetragen, das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem EU-Markt zu verbessern. Die in der Agenda 2000 vereinbarten Marktordnungsmechanismen waren demnach tragfähig und flexibel genug, um die Erholung auf dem Rindfleischmarkt zu erleichtern. Allerdings wird kritisiert, dass die derzeitigen Bestimmungen über die Direktzahlungen immer noch recht kompliziert sind und Anreize für eine Intensivierung der Produktion bieten, was Befürchtungen bei den Verbrauchern weckt und dazu führen könnte, dass die Erholung möglicherweise nur von kurzer Dauer ist.

Auch wenn bereits viel für eine zunehmende Extensivierung der Rindfleischerzeugung getan wurde, wobei als wichtigster Punkt die Neugestaltung der Extensivierungsprämie im Rahmen der Agenda 2000 zu nennen ist, gibt es in dieser GMO immer noch Politikinstrumente, die den Anreiz für intensive Produktionssysteme weniger stark reduziert haben als gewünscht. Hierzu gehören die tierbezogenen Zahlungen, die Besatzdichtevorschriften, die sich auf die beantragten Prämien und nicht notwendigerweise auf die tatsächliche Zahl von Tieren im Betrieb stützen, die Tatsache, dass die Besatzdichtebegrenzung für Erzeuger mit weniger als 15 GVE (Kleinerzeuger) nicht gilt, und die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten anstelle der 90-Tier-Obergrenze eine andere Obergrenze festsetzen können. Selbst wenn die Mutterkuhprämien höher sind als die für Ochsen und Jungbullen, zeigt die Analyse, dass Betriebe mit intensiven Produktionssystemen (z.B. Jungbullen) je Flächeneinheit höhere Direktzahlungen erhalten..

Die Kommission schlägt deshalb vor, die tierbezogenen Zahlungen von den Produktion zu entkoppeln und sie durch eine einzige betriebsbezogene Einkommenszahlung auf der Grundlage der historischen Prämienansprüche zu ersetzen. Zusammen mit wirkungsvolleren Cross-compliance-Bestimmungen, einschließlich von Verpflichtungen in Bezug auf die Bewirtschaftung der Flächen, sollte dies die Anreize für eine intensive Produktion verringern und zu einem besseren Marktgleichgewicht beitragen. Weitere spezifische Maßnahmen aus markt- oder umweltpolitischen Gründen erscheinen derzeit im Rindfleischsektor nicht erforderlich.

Allerdings hängen auch nach der Reform die Rindfleischausfuhren noch stark von Exporterstattungen ab, auch wenn kleine Mengen ohne Erstattungen ausgeführt werden. Rund ein Sechstel dieser subventionierten Ausfuhren sind Lebendvieh. Die Art, wie diese Ausfuhren erfolgen, gibt zu wachsender Besorgnis in Bezug auf die Einhaltung der Standards zum Wohlergehen der Tiere und des Tierschutzes Anlass. Die Kommission beabsichtigt daher, die

Bedingungen, unter denen Ausfuhrsubventionen für Lebendvieh gewährt werden können, strikter zu fassen und die Kontrollen entsprechend zu verschärfen.

Rund zwei Drittel des Rindfleischs in der EU stammt direkt oder indirekt von Milchkuhbeständen. Diese starke Koppelung an den Rindfleischsektor bedeutet, dass das Fleisch von Milchvieh weitere 10 % zur landwirtschaftlichen Gesamterzeugung beiträgt. In diesem Kontext sind die Entwicklungen in der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse für den Rindfleischsektor von besonderer Bedeutung.

Milch und Milcherzeugnisse

Die Kommission hat ihre Agenda 2000-Vorschläge mit dem Ziel erarbeitet, sich mit den unsicheren Aussichten für den Sektor auseinander zu setzen und sich gleichzeitig die Optionen für die künftige Entwicklung offen zu halten. Die Marktpreise sollten durch eine Senkung der Interventionspreise um 15 % in vier Schritten ab dem Jahr 2000 gesenkt werden, die Landwirte sollten einen entsprechenden Ausgleich erhalten, die Milchquoten sollten um 2 % angehoben werden. Der Europäische Rat von Berlin hat jedoch das Inkrafttreten der wichtigsten Elemente dieser Reform bis zum Wirtschaftsjahr 2005/06 ausgesetzt und beschlossen, die Reform innerhalb eines Dreijahreszeitraums einzuführen. Die Quoten sollten ausgehend vom Referenzjahr 1999/2000 um rund 2,4 % angehoben werden. Der Rat hat sich verpflichtet, eine Halbzeitbewertung auf der Grundlage eines Berichts der Kommission mit dem Ziel vorzunehmen, die derzeitige Quotenregelung ab dem Jahr 2006 auslaufen zu lassen.

Dieser Bericht enthält hauptsächlich technische Einzelheiten und ist dieser Mitteilung als Arbeitspapier der Kommission beigelegt. Daher soll hier nur auf einige Schlüsselaspekte eingegangen werden. Zur Vorbereitung des Berichts haben die Kommissionsdienststellen eine Studie in Auftrag gegeben, die von Sachverständigen des "Institut National de la Recherche Agricole" (INRA), Frankreich, und der Universität Wageningen, Niederlande, erstellt wurde und in der mit Hilfe eines ökonometrischen Modells die künftigen Entwicklungen auf dem Milchmarkt abgeschätzt werden.

Insgesamt deuten die Analysen und Projektionen der Sachverständigen darauf hin, dass sich die im Rahmen der Agenda 2000-Reform beschlossenen Senkungen der Stützungspreise und die moderaten Quotenaufstockungen gegen Ende des Zeitraums eindeutig positiv auswirken werden. Das Marktgleichgewicht dürfte sich verbessern, die Interventionsbestände dürften sich auf niedrigem Niveau stabilisieren. Die Abhängigkeit von Ausfuhrerstattungen und internen Verbrauchsbeihilfen dürfte deutlich geringer werden. Die Direktzahlungen dürften den Erzeugern einen angemessenen Einkommensausgleich für die Preissenkungen bieten. So gesehen hat die Agenda 2000-Reform die Forderung des Rechnungshofs weitgehend vorweg genommen, wonach "Ziel dieser Reform sein sollte, unter Berücksichtigung potenzieller nicht subventionierter Ausfuhren die Milcherzeugung der Gemeinschaft mit dem nicht subventionierten Binnenverbrauch in Einklang zu bringen. Im Zuge dieser Reform sollte ferner die derzeitige Quotenregelung abgeschafft und gleichzeitig den Milcherzeugern eine angemessene Lebenshaltung gewährleistet werden".

Wegen der in Berlin getroffenen Entscheidung, die Umsetzung der Reformbeschlüsse zu verschieben, wird der volle Nutzen der Reform erst ab 2008 und in den Jahren danach spürbar werden. Deswegen wurde die Frage gestellt, ob es nicht sinnvoll wäre, über eine frühere Umsetzung nachzudenken. Eine zweite Frage ist, ob die Interventionspreise für Butter (wo die Marktpreise innerhalb der EU mehr als doppelt so hoch sind wie die Weltmarktpreise) nicht proportional stärker gesenkt werden sollten als die Interventionspreise für Magermilchpulver (wo die Differenz zu den Weltmarktpreisen sehr viel geringer ist). Die Kommission hat eine

Reihe von Optionen für die künftige Entwicklung des Milchsektors geprüft. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Optionen für 2008-2015	VORTEILE	NACHTEILE
1. FORTSETZUNG DER AGENDA 2000 Beibehaltung der Agenda 2000-Maßnahmen bis 2015 (Status quo)	• Das langfristige Marktgleichgewicht ist gewährleistet • Keine neuerlichen Interventionsbestände • Die Ausgaben für Ausfuhrerstattungen und Verbrauchsbeihilfen gehen deutlich zurück • Das Marktgleichgewicht im Rindfleischsektor wird verbessert	• Die Ausfuhr von Butter kommen praktisch zum Erliegen, die Ausfuhr von Käse sind deutlich rückläufig • Die wirtschaftliche Entlastung durch die Agenda 2000 ist ausgeschöpft, der Sektor bleibt durch die Quotenregelung blockiert
2. WIEDERHOLUNG DES AGENDA 2000-ANSATZES Weitere Aufstockung der Quoten (+3%) und Senkung der Interventionspreise (-15% bei Butter und -5% bei MMP)	• Das langfristige Marktgleichgewicht ist gewährleistet. • Keine neuerlichen Interventionsbestände • Ausfuhrerstattungen und Verbrauchsbeihilfen sind sehr viel weniger notwendig • Die unsubventionierten Ausfuhr nehmen deutlich zu, vor allem bei hochwertigen Erzeugnissen wie Käse • Bessere Reaktion auf Marktsignale anstatt Stützungsmechanismen	• Beträchtlicher Anstieg der EU-Haushaltskosten durch höhere Direktzahlungen • Fortsetzung der Quotenregelung mit den entsprechenden wirtschaftlichen Nachteilen, wenn auch in geringerem Ausmaß als bei Option 1 • Quotenhandel zwischen den Mitgliedstaaten würde nur begrenzte und nur kurzfristige wirtschaftliche Vorteile bieten
3. EINFÜHRUNG EINER ZWEISTUFIGEN-QUOTENREGELUNG Senkung der EU-Quote um 5% und Festsetzung einer A-Quote auf dieser Höhe. Die Ausfuhrquote C ist unbegrenzt. Ausfuhrerstattungen und Absatzbeihilfen werden abgeschafft.	• Das interne Marktgleichgewicht würde durch die noch restriktivere Quotenpolitik für den Binnenmarkt gewährleistet • Die Ausfuhrkapazität der EU wird wieder hergestellt • Ausfuhrerstattungen und Verbrauchsbeihilfen werden abgeschafft • Interventions- und Lagerhaltungskosten sinken deutlich	• Ernste Zweifel hinsichtlich der WTO-Kompatibilität • Höherer Verwaltungs- und Kontrollaufwand • Die Belastungen durch diese Kontrollen würden weitgehend von den Wirtschaftsteilnehmern selbst getragen
4. ABSCHAFFUNG DER QUOTEN Die Quotenregelung wird ab 2008 abgeschafft. Die Interventionspreise werden um weitere 25 % auf die Höhe des Sicherheitsnetzintervention gesenkt.	• Die wirtschaftliche Belastung für potenziell rentabel wirtschaftende Landwirte entfällt • Künstliche Marktstützungsmaßnahmen entfallen • Die Verbraucherpreise spiegeln die Kosten der effizientesten Milcherzeugung in der EU wider • Eine tragfähige Ausfuhrkapazität ohne Subventionen • Größere Transparenz und Vereinfachung der Verwaltung des Milchsektors	• Die Preise sinken deutlich, der Preisrückgang wird in Bezug auf das Sektoreinkommen nicht in vollem Umfang durch die verbesserten Marktchancen für preiswerte Milch ausgeglichen • Die potenziellen strukturellen Auswirkungen auf die einzelnen Erzeuger und die regionale Verteilung der Milcherzeugung lassen sich nur schwer beurteilen, könnten aber beträchtlich sein.

Ein wichtiger Schluss, der sich aus der Analyse dieser Optionen ziehen lässt, ist der, dass die Aussichten für den EU-Milchsektor in Bezug auf das Marktgleichgewicht und die Erzeugerpreise allgemein recht günstig sind. Feste Quoten führen jedoch zu einem stetig sinkenden Angebot an Milch auf dem Binnenmarkt. Darunter werden die EU-Ausfuhr von hochwertigen Erzeugnissen auf die expandierenden Weltmärkte leiden. Demgegenüber ließe sich mit einer wettbewerbsfähigeren Regelung für den Milchsektor der Verlust der Ausfuhrkapazität bei Milcherzeugnissen verhindern.

2.4. Einfachere und nachhaltigere Direktstützung

Eines der Ziele der GAP-Reformen seit 1992 war die Verlagerung der Agrarstützung vom Erzeugnis auf den Erzeuger. Bei den Reformen von 1992 und 1999 wurde diese Verlagerung durch die Senkung der Stützungspreise und die Einführung teilweise von der Produktion

entkoppelter Direktzahlungen in den Sektoren Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen sowie Rindfleisch erreicht.

Trotz anfänglicher Bedenken sind die positiven Auswirkungen dieser Maßnahmen in Bezug auf eine stärkere Marktorientierung und mehr Wettbewerbsfähigkeit, die Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen und die Verringerung ökologisch schädlicher Produktionsanreize augenfällig. Doch obwohl die vollständige Entkoppelung innerhalb der EU viele Befürworter hat, wird von anderer Seite bezweifelt, ob ein solcher zusätzlicher Schritt notwendig ist.

Die Entkoppelung bietet Vorteile aber auch Risiken, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen. Sie ist der natürliche Abschluss der Verlagerung der Stützung vom Erzeugnis auf den Erzeuger, deren Vorteile nur ausgeschöpft (und deren Risiken nur minimisiert) werden können, wenn sie ihr volles Potenzial erreichen kann.

Hierzu ist es notwendig, dass die Entkoppelung nicht als Mittel zur Erreichung anderer Ziele eingesetzt wird, die mit Hilfe geeigneterer Politikinstrumente erreicht werden können. Dies wäre beispielsweise bei der hier und da vorgeschlagenen Zahlung einer generellen Flächenprämie in den derzeitigen Mitgliedstaaten der Fall, bei der die Ziele einer Entkoppelung mit denen der Einkommensumverteilung vermengt werden.

Um ein angemessenes Gleichgewicht bei der Maximierung des Nutzens der Entkoppelung zu erzielen, schlägt die Kommission vor, die Verlagerung der Stützung vom Erzeugnis auf den Erzeuger durch die Einführung eines Systems betriebsbezogener Einkommenszahlungen zu vollenden. Bei diesem System würden alle Direktzahlungen, die ein Erzeuger aus verschiedenen Regelungen erhält, in einer einzigen Zahlung zusammengefasst, die auf der Grundlage historischer Bezugsgrößen berechnet würde.

Mit dieser Maßnahme ließe sich nach der Anlaufphase eine wesentliche Vereinfachung der Stützung der EU-Erzeuger erreichen, und zwar auf eine Art und Weise, die in Bezug auf die Zahlungen an die Erzeuger neutral ist. Dadurch wird sich die Marktorientierung der Landwirtschaft insgesamt verbessern, gleichzeitig können die Landwirte in vollem Umfang von den Marktchancen profitieren und Erzeugnisse produzieren, die vom Verbraucher nachgefragt werden. Darüber hinaus erhöht sich auch die Transfereffizienz der Direktzahlungen deutlich, was zu einer Verbesserung der Einkommenslage der Landwirte führen dürfte. Und schließlich wäre die Entkoppelung ein wichtiger Schritt zur Einbeziehung der Umweltdimension, weil produktionsspezifische, potenziell umweltschädliche Anreize entfallen.

Nicht nur gelingt es mit der Entkoppelung, wichtige Ziele innerhalb der EU zu erreichen, sie hilft auch bei der Bewältigung externer Herausforderungen. Erstens wird sie die Integration der neuen Mitgliedstaaten in die Gemeinsame Agrarpolitik erleichtern. Zweitens wird sie uns in der WTO einen deutlichen Vorteil sichern, weil die Regelung "Green box-tauglich" ist, so dass die Zahlungen im internationalen Kontext abgesichert wären.

Die Entkoppelung könnte aber auch gewisse Risiken mit sich bringen, weil sie in bestimmten Gebieten zu Veränderungen in der landwirtschaftlichen Erzeugung mit entsprechenden Folgewirkungen auf die Verarbeitungsindustrie und in einigen Fällen auch zur Aufgabe von Flächen führen könnte. Aber die hier vorgeschlagenen, zielgenaueren Politikinstrumente bieten den Mitgliedstaaten die erforderliche Flexibilität, um diese Risiken zu minimieren. Insgesamt ist die Kommission überzeugt, dass der Nutzen eines solchen Vorgehens die Risiken aufwiegt.

Entkoppelung der Direktzahlungen - Festsetzung einer betriebsbezogenen Einkommenszahlung

Die Kommission schlägt deshalb die Einführung einer produktionsentkoppelten, betriebsbezogenen Einkommenszahlung vor. Diese Zahlung, die sich auf die historischen Direktzahlungen unter Berücksichtigung der vollständigen Umsetzung der Agenda 2000-Reform stützt, soll so viele Sektoren wie möglich abdecken. Mit dieser Regelung sind die Betriebe in Bezug auf ihre Produktionsentscheidungen vollkommen frei, was ihre Marktorientierung verbessert; jedoch sind die Zahlungen an die Einhaltung von verpflichtenden Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz gebunden (Cross-compliance).

Umfang der Regelung

In einer ersten Phase werden in die Regelung Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen einbezogen, daneben aber auch Körnerleguminosen, Stärkekartoffeln sowie Rind- und Schafffleisch. Die revidierten Zahlungen für Reis, Hartweizen und Trockenfutter werden ebenfalls in die Regelung aufgenommen. Der Milchsektor wird nach Umsetzung der Agenda 2000-Beschlüsse einbezogen, weitere Sektoren, in denen eine Reform ansteht (Zucker, Olivenöl sowie einige Obst- und Gemüsesorten, usw.), könnten später folgen. Je mehr Sektoren in die Regelung einbezogen werden, umso größer ist der Nutzen im Hinblick auf die Verwaltungsvereinfachung.

Für diese Erzeugnisse wird die neue Regelung alle bestehenden (oder neu eingeführten) Direktzahlungen ersetzen, wobei eine Reihe von Ausnahmen vorgesehen sind. Hierzu gehören die besonderen Qualitätszuschläge für Hartweizen, ein neuer spezifischer Zusatzbetrag für Eiweißpflanzen in Höhe von 55,57 EUR/ha (9,5 EUR/t multipliziert mit dem durchschnittlichen Referenzertrag von 5,85 t/ha für die Regionen, in denen Eiweißpflanzen angebaut werden), der an die Stelle der derzeitigen Beihilfen tritt, die kulturspezifische Zahlung für Reis und die Flächenzahlung für Schalenfrüchte. Diese begrenzten, besonderen Beihilfen wurden beibehalten, um den Verlust des positiven Nutzens eines bestimmten Angebotsniveaus speziell in den traditionellen Erzeugungsgebieten zu vermeiden. Alle kulturspezifischen Beihilfen in den Sektoren, die unter die Halbzeitbewertung fallen, werden im Rahmen der Überprüfung vereinfacht.

Auch wenn die neue Regelung in dieser Phase nicht alle Sektoren abdecken wird, haben die Landwirte, die die neue, entkoppelte betriebsbezogene Einkommenszahlung erhalten, die freie Entscheidung, auf ihrem Land alle Erzeugnisse produzieren, und zwar einschließlich derjenigen, für die weiterhin produktbezogene Zahlungen geleistet werden, es sei denn, diese Erzeugnisse wurden ausnahmsweise und ausdrücklich ausgeschlossen. Natürlich gelten auch hier die Vorschriften der produktbezogenen Marktstützungsregelungen (z.B. Produktionsquoten, Pflanzrechte, usw.). In dieser Phase käme der Anbau von Obst und Gemüse für eine Förderung im Rahmen der neuen Regelung nicht in Betracht.

Berechnung und Übertragung von Zahlungsansprüchen

Die entkoppelte Einkommenszahlung wird betriebsbezogen berechnet. Der Gesamtbetrag, auf den ein Betrieb Anspruch hat, wird in mehrere Teile (Zahlungsansprüche) geteilt, um eine teilweise Übertragung der Zahlung zu erleichtern, wenn nur ein Teil des betreffenden Betriebs verkauft oder verpachtet wird. Diese Übertragung wäre an die Einhaltung einer Reihe von Verpflichtungen gebunden:

- es muss gewährleistet sein, dass die landwirtschaftlich genutzte Fläche in der gesamten Gemeinschaft in einem guten Kulturzustand erhalten und in Übereinstimmung mit verpflichtenden ökologischen Standards bewirtschaftet wird;
- spekulative Übertragungen von Zahlungsansprüchen, die zur Akkumulierung von Prämienrechten ohne entsprechende landwirtschaftliche Basis führen könnten, müssen verhindert werden;
- es muss sichergestellt sein, dass der Gesamtumfang der Stützung und Zahlungsansprüche die derzeitige Höhe der Stützungszahlungen auf EU-Ebene, nationaler oder gegebenenfalls regionaler Ebene nicht übersteigt;
- die Green-box-Tauglichkeit der Zahlungen muss erhalten bleiben.

Hierzu wird vorgeschlagen, den Gesamtbetrag der Zahlung durch die Zahl der förderfähigen Hektar des betreffenden landwirtschaftlichen Betriebs zu dividieren. Dies ergäbe eine bestimmte Zahl von Zahlungsrechten über einen bestimmten Betrag, die dann zusammen mit dem Land zwischen Betrieben transferiert werden könnten. Die Kommission wird weitere Einzelheiten hierzu im Kontext der entsprechenden Legislativvorschläge vorlegen.

Um ausreichend flexibel auf bestimmte Situationen reagieren zu können, stünden den Mitgliedstaaten mehrere Optionen für die Ausgestaltung der Regelung offen. Hierzu gehört die Möglichkeit, eine gewisse Ausgewogenheit zwischen den individuellen (einzelbetrieblichen) Zahlungsansprüchen (z.B. individuelle Hektarbeträge) und regionalen oder nationalen Durchschnittswerten herzustellen. In jedem Fall müssten aber die von den Mitgliedstaaten festgelegten Vorschriften und Kriterien die oben genannten Anforderungen erfüllen. Die Mitgliedstaaten müssten die Lösungen, für die sich entscheiden, der Europäischen Kommission mitteilen.

Verstärkung der Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz sowie Betriebssicherheit

Die entkoppelte betriebsbezogene Einkommenszahlung und die übrigen direkten Zahlungen werden nur dann uneingeschränkt gewährt, wenn die Landwirte eine Reihe obligatorischer Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz sowie bestimmte Vorschriften betreffend die Betriebssicherheit einhalten. Bei den Cross-compliance-Bestimmungen für alle an die Produktion gekoppelten wie für alle produktionsentkoppelten Zahlungen an die Landwirte geht es vor allem um die Durchsetzung der guten landwirtschaftlichen Praxis, für die umfassende verpflichtende Standards definiert sind. Auch wenn die Cross-compliance-Bestimmungen regionalen Unterschieden Rechnung tragen müssen, sind zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen einheitliche Voraussetzungen für alle Landwirte erforderlich, was durch grundlegende Durchführungskriterien gewährleistet wird. Die Mitgliedstaaten müssten auf der Grundlage eines Gemeinschaftsrahmens, der grundlegende Durchführungskriterien enthält, Standards definieren und durchsetzen. Die Kommission wird in den nächsten Monaten mit der Arbeit an einem solchen Rahmen beginnen.

Die Cross-compliance-Bestimmungen werden für den gesamten Betrieb gelten, mit Vorschriften sowohl für genutzte als auch für nicht genutzte landwirtschaftliche Flächen, einschließlich der Möglichkeit der Anwendung von Bestimmungen, um eine Umwandlung von Weideflächen in Ackerland zu verhindern, wenn die Mitgliedstaaten dies für notwendig halten. Für die landwirtschaftlich genutzten und die nicht genutzten Flächen bedeutet Cross-compliance die Einhaltung verpflichtender Pflegevorschriften und die Verpflichtung, das Land in einem guten landwirtschaftlichen Zustand zu erhalten. Der gesamtbetriebliche Ansatz ergibt

sich direkt aus der Logik der Entkoppelung und unterstreicht das Hauptziel der Cross-compliance: Die Unterstützung der Implementierung der Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz. Bei Nichteinhaltung der Cross-compliance-Bestimmungen sollten die Direktzahlungen gekürzt werden, wobei in Bezug auf das Risiko oder den Schaden der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss.

Betriebsbezogenes Audit

Um den Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft zu entsprechen und den Landwirten zu helfen, die Standards einer modernen, dem Qualitätsaspekt Vorrang einräumenden Landwirtschaft zu erfüllen, hält die Kommission es für notwendig, ein gemeinschaftsweites System für die Audits von Haupterwerbsbetrieben aufzubauen und zu fördern, das von den Mitgliedstaaten ausgehend von der wirtschaftlichen Kapazität der Betriebe definiert wird. Die Audits helfen den Landwirten, sich über die Materialflüsse und die innerbetrieblichen Prozesse klar zu werden, die für die Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz sowie die Betriebssicherheit relevant sind. Das Wissen, dass die Landwirte diese Prozesse aktiv steuern, wird essentiell für die Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens sein. Viele Landwirte und landwirtschaftliche Organisationen akzeptieren die Notwendigkeit, die Transparenz in Bezug auf die innerbetrieblichen Prozesse zu verbessern und die Landwirte stärker für diese Fragen zu sensibilisieren. Die Unterstützung für die Audits wird im Rahmen der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung gewährt.

Die Einführung von Audits für alle Haupterwerbsbetriebe ist ein allgemeines Ziel. Als ersten Schritt schlägt die Kommission vor, Audits als Teil der Cross-compliance-Bestimmungen für Erzeuger obligatorisch zu machen, die Direktzahlungen in Höhe von mindestens 5 000 EUR jährlich erhalten. Dies wird zu mehr Transparenz führen, die Landwirte sensibilisieren und die reibungslose Einführung der Cross-compliance-Bestimmungen erleichtern. Die anderen Landwirte können auf freiwilliger Basis an der Regelung teilnehmen.

Ökologische Flächenstilllegungen

Um den Nutzen der Flächenstilllegung als Instrument der Angebotskontrolle zu erhalten und gleichzeitig ihren Umweltnutzen im Rahmen der neuen produktionsentkoppelten Stützungsregelung zu verstärken, schlägt die Kommission die Einführung einer obligatorischen langfristigen Flächenstilllegung (10 Jahre) vor. Die Ersetzung der rotierenden Flächenstilllegung durch eine langfristige ökologische Flächenstilllegung wird den Nutzen dieser Maßnahme in vielen Regionen erhöhen und gleichzeitig die Verwaltung und Kontrolle, speziell im Rahmen der Entkoppelung, vereinfachen. Die Landwirte wären verpflichtet, eine landwirtschaftliche genutzte Fläche, die der derzeitigen obligatorisch stillgelegten Fläche ihres Betriebs entspricht, als Element der Cross-compliance-Bestimmungen, die sie als Voraussetzung für die Direktzahlungen einhalten müssen, langfristig und dauerhaft still zu legen.

Förderung des Anbaus von Energiepflanzen - der CO₂-Kredit

Nach den Kommissionsvorschlägen soll die derzeitige Flächenstilllegungsregelung durch eine langfristige ökologische Flächenstilllegung ersetzt werden. Derzeit erfolgt die Förderung der Produktion von Energiepflanzen durch die Möglichkeit des Anbaus von Industriepflanzen auf der stillgelegten Fläche. Energiepflanzen machen den größten Teil der Non-food-Erzeugung auf stillgelegten Flächen aus und werden noch wichtiger, wenn, wie in einer aktuellen Mitteilung der Kommission vorgesehen, die Beimischung von Biokraftstoffen obligatorisch

wird. Jedoch bietet die neue Stilllegungsregelung keine Möglichkeit mehr, die Erzeugung von Energiepflanzen zu fördern.

Die Kommission schlägt daher vor, die derzeitigen Vorschriften für den Anbau von Non-Food-Pflanzen durch einen CO₂-Kredit zu ersetzen, eine nicht kulturspezifische Beihilfe, die mit dem Ziel einer CO₂-Substitution gewährt würde. Eine solche Beihilfe würde die Investitions- und Starthilfen im Rahmen der zweiten Säule ergänzen. Die Beihilfe für Energiepflanzen wird sich bei einer garantierten Höchstfläche von 1,5 Mio. ha auf 45 EUR/ha belaufen und würde an Erzeuger gezahlt, die einen Vertrag mit einem Verarbeitungsbetrieb schließen. Bei der Aufteilung der garantierten Höchstfläche zwischen den Mitgliedstaaten werden die historische Energiepflanzenerzeugung auf stillgelegten Flächen und die Lastenteilungsvereinbarungen in Bezug auf CO₂ ("burden sharing") berücksichtigt. Die Regelung wird fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüft, wobei die Implementierung der Biokraftstoff-Initiative der EU berücksichtigt wird.

2.5. Besseres Gleichgewicht bei der Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft und der nachhaltigen ländlichen Entwicklung

Ein besseres Gleichgewicht zwischen den Stützungsmaßnahmen im Bereich der Marktpolitik und der Förderung der ländlichen Entwicklung wird sowohl die Akzeptanz der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Gesellschaft als auch die Möglichkeit einer Berücksichtigung der Verbraucherwünsche sowie der Belange der Umwelt und des Tierschutzes im Rahmen der zweiten Säule verbessern. Außerdem könnte der Übergang zu den produktionsentkoppelten Direktzahlungen zwar einerseits die agrarpolitischen Anreize für eine umweltschädliche Erzeugung verringern, er könnte aber andererseits auch den Druck zur Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit in einigen marginalen Gebieten erhöhen. Die Bedeutung von Instrumenten, mit denen EU-weit eine nachhaltige Landwirtschaft gefördert werden kann, also der Agrarumweltmaßnahmen, der Zahlungen für die benachteiligten Gebiete sowie anderer Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule, wird deshalb beträchtlich zunehmen. Aus diesem Grund ist es genauso wichtig, dass die Mitgliedstaaten diese Instrumente künftig in vollem Umfang nutzen können. Die Kommission wird die Lage hier entsprechend überwachen.

Dynamische Modulation

Um ein besseres Gleichgewicht zwischen den einzelnen Politikinstrumenten mit dem Ziel der weiteren Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums zu erreichen, schlägt die Kommission die Einführung eines Systems der dynamischen Modulation vor, das für alle Mitgliedstaaten obligatorisch wäre. Im Rahmen dieses Systems, bei dem die derzeitige freiwillige Regelung für alle Mitgliedstaaten obligatorisch würde, werden alle Direktzahlungen - und zwar sowohl die produktionsbezogenen als auch die produktionsentkoppelten - in arithmetischen Schritten um jeweils 3 % pro Jahr bis zu einem Satz von insgesamt 20 % gekürzt, dem in der Agenda 2000 vorgesehenen Höchstsatz.

Das neue obligatorische System wird ab 2004 an die Stelle der derzeitigen freiwilligen Vereinbarungen treten. Dabei werden für die Mitgliedstaaten, die die Modulation derzeit auf freiwilliger Basis anwenden, geeignete Übergangsvereinbarungen vorgeschlagen.

Die Modulation kann nicht nur zur Verbesserung des Gleichgewichts zwischen den Marktausgaben und den Ausgaben für die ländliche Entwicklung beitragen, sondern auch zu dem Ziel einer Korrektur der Mittelzuweisungen. Kleine Betriebe sind in der Regel arbeitsintensiver und weniger wohlhabend und erhalten weniger Förderung. Größere Betriebe sind eher in der Lage, neue Technologien zu übernehmen und Skalengewinne zu erzielen.

Gleichzeitig werden die Kosten der Anpassung oft von den Arbeitskräften in den größeren, beschäftigungsintensiven Betrieben getragen. Deshalb wird vorgeschlagen, einen Freibetrag abhängig von der Zahl der Arbeitskräfte des Betriebs vorzusehen, wobei sich der Freibetrag für bis zu zwei (vollzeitlich beschäftigte) Jahresarbeitseinheiten (JAE) auf 5 000 EUR belaufen wird. Damit ist gewährleistet, dass die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe nicht der Modulation unterliegt. Für jede zusätzliche JAE könnten die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis einen zusätzlichen Betrag von 3 000 EUR gewähren. Auch wenn ein solcher Freibetrag rund drei Viertel aller landwirtschaftlichen Betriebe in Europa vollständig von der Modulation freistellen würde, würden sie insgesamt weniger als ein Fünftel der Direktzahlungen an die Landwirte ausmachen.

Nach Anwendung des Freibetrags und der Modulation wird sich der Höchstbetrag, der je Betrieb gezahlt werden kann, auf 300 000 EUR belaufen. Direktzahlungen über diesen Betrag (und den Freibetrag) hinaus werden gedeckelt und stehen für eine Übertragung in die zweite Säule in dem betreffenden Mitgliedstaat zu Verfügung.

Zur Zeit behalten die Mitgliedstaaten, die die direkten Zahlungen auf freiwilliger Basis modulieren, die "eingesparten" Beträge auf ihren Konten und müssen sie innerhalb einer bestimmten Zeitspanne (drei Jahre) für zusätzliche ländliche Entwicklungsmaßnahmen verwenden. Dieses Vorgehen ist unter haushaltstechnischen Gesichtspunkten unüblich und lässt sich nicht zu einem gemeinschaftsweiten System mit dem Transfer hoher Beträge ausbauen. Die Kommission schlägt deshalb vor, das derzeitige System durch eine geeignetere Regelung zu ersetzen. Sie wird dazu eine Ex-ante-Schätzung der Beträge vornehmen, die durch die Modulation und die Deckelung in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 zur Verfügung stehen, und danach vorschlagen, die Obergrenze für die Rubrik 1a entsprechend abzusenken und einen Betrag in gleicher Höhe zur Rubrik 1b zu transferieren. Die Finanzielle Vorausschau würde nach dem Verfahren von Artikel 20 der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin entsprechend geändert.

Die so durch die Modulation jährlich eingesparten Beträge werden auf der Grundlage der landwirtschaftlichen Fläche, der landwirtschaftlichen Beschäftigung und eines Wohlstandskriteriums auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt und sollen gezielt für die Lösung spezifischer Problemen im ländlichen Raum eingesetzt werden. Ein solcher Schlüssel entspricht der wichtigen Rolle der Landwirtschaft bei der Landnutzung und der Bewirtschaftung der Flächen in den ländlichen Gebieten. Dies wird eine gewisse Umverteilung von Ländern mit intensiver Getreide- und Tierproduktion zu ärmeren, extensiver produzierenden Ländern bzw. Ländern mit Berggebieten ermöglichen und positive Auswirkungen auf die Umwelt und den wirtschaftlichen Zusammenhalt haben. Die Einsparungen durch die Deckelung werden entsprechend den in den einzelnen Mitgliedstaaten anfallenden Beträgen zugeteilt.

Ersten Schätzungen zufolge werden sich die Mittel, die durch die dynamische Modulation aus dem EAGFL-Garantie zusätzlich für die ländliche Entwicklung zur Verfügung gestellt werden können, 2005 auf rund 500 bis 600 Mio. EUR belaufen und dann jährlich bei jeder Erhöhung der dynamischen Modulation um 3 % entsprechend steigen.

Die Mitgliedstaaten können diese zusätzlichen Mittel für eine Aufstockung ihrer ländlichen Entwicklungspläne verwenden. Sie können die zusätzlichen Mittel innerhalb dieser Pläne auf der Grundlage des im Rahmen der Halbzeitbewertung der ländlichen Entwicklungspläne identifizierten Bedarfs einsetzen und dabei die Möglichkeiten berücksichtigen, die die neuen, von der Kommission jetzt vorgeschlagenen Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums bieten. Die Mitgliedstaaten können die aus der Modulation zur Verfügung stehenden Gelder für alle ländlichen Entwicklungsmaßnahmen verwenden, die im Rahmen der

aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Entwicklungspläne förderfähig sind. Sie können mit den zusätzlichen Mitteln auch die EU-Kofinanzierung innerhalb ihrer Pläne bis zu den zulässigen Höchstsätzen anheben, neue Maßnahmen finanzieren oder neue bzw. zusätzliche Empfänger in die Förderung im Rahmen der bestehenden Maßnahmen einbeziehen.

Grundsätzlich werden diese zusätzlichen Mittel, die von der ersten zur zweiten Säule transferiert werden, den Mitgliedstaaten keine zusätzlichen Haushaltsbelastungen auferlegen, wenn diese sie in ihre Entwicklungsplanung für 2005-2006 einbeziehen.

2.6. Konsolidierung und Stärkung der ländlichen Entwicklung

Die Kommission schlägt vor, die zweite Säule dadurch zu konsolidieren und zu stärken, dass der Anwendungsbereich der Begleitmaßnahmen vergrößert und der Anwendungsbereich sowie der Umfang bestimmter anderer Maßnahmen erweitert und besser definiert wird.

Neue Begleitmaßnahmen

Die vier Begleitmaßnahmen werden innerhalb und außerhalb der Ziel-1-Regionen aus der Garantieabteilung des EAGFL finanziert und umfassen zur Zeit die Agrarumweltmaßnahmen, die Maßnahmen für die benachteiligten Gebiete, die Maßnahmen zur Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen und eine Vorruhestandsregelung. Die Kommission schlägt vor, neue Begleitmaßnahmen einzuführen, um auf die Erwartungen in Bezug auf die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel zu reagieren, den Landwirten bei der Einführung höherer Standards zu helfen sowie Maßnahmen des Tierschutzes zu fördern. Um die Einführung dieser Maßnahmen zu erleichtern, sind gegebenenfalls geeignete Übergangsvorschriften notwendig. Wie die bestehenden vier Begleitmaßnahmen werden auch diese neuen Maßnahmen hauptsächlich den Landwirten zugute kommen.

Als erster Schritt wird ein neues Kapitel über die Lebensmittelqualität mit folgenden Eckpunkten in die Verordnung Ländlicher Raum eingefügt:

- Die Landwirte sollen Anreize erhalten, um sich an von den Mitgliedstaaten oder der EU anerkannten Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregelungen zu beteiligen, in die auch die geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen sowie der ökologische Landbau einbezogen werden. Anreize werden denjenigen Landwirten gewährt, die sich bei ihrer Produktion auf freiwilliger Basis an die entsprechenden Auflagen halten. Die Regelungen müssen allen Erzeugern offen stehen, die die Voraussetzungen erfüllen. Die Beihilfe wird als pauschale Beihilfe betriebsbezogen für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren gewährt.
- Die Erzeugervereinigungen erhalten Zuschüsse zu Absatzförderungsmaßnahmen, die im Rahmen von durch die Mitgliedstaaten oder die EU anerkannten Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregelungen durchgeführt werden, zu denen auch die geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen sowie der ökologische Landbau gehören. Diese Maßnahmen werden die im Rahmen von Artikel 33 der Verordnung Ländlicher Raum finanzierten Absatzförderungsmaßnahmen ergänzen, ohne dass es zu Überschneidungen kommt. Damit es bei den Absatzförderungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Binnenmarkt keine Überschneidungen gibt, wird die Gemeinschaft ab 2005 solche Maßnahmen im Rahmen der ersten Säule nur noch auf Drittlandsmärkten unterstützen.

Zweitens schlägt die Kommission die Einfügung eines Kapitels "Einhaltung der Standards" vor, um den Landwirten bei der Übernahme der auf Basis des EU-Rechts in den Bereichen

Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz konzipierten hohen Standards sowie bei der Implementierung der Audits zu helfen. Hierzu gehört Folgendes:

- Die Möglichkeit, den Landwirten vorübergehende und degressive Beihilfen zu gewähren, um ihnen bei der Implementierung von hohen Standards zu helfen, die sich auf das EU-Recht in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz sowie Betriebssicherheit stützen und Teil der guten landwirtschaftlichen Praxis oder der geforderten Mindeststandards werden sollen. Die Einführung und Einhaltung dieser Standards kann für die Landwirte mit zusätzlichen Kosten und Pflichten verbunden sein und anfänglich zu Einkommenseinbußen führen. Ziel der Maßnahme würde es sein, eine raschere und generellere Akzeptanz derartiger Standards zu fördern. Die Beihilfe würde nicht gezahlt, wenn die Nichtanwendung der Standards auf der Nichteinhaltung von bereits im nationalen Recht verankerten Standards durch den einzelnen Landwirt beruht. Die Beihilfe würde in Form einer degressiven jährlichen Ausgleichszahlung höchstens fünf Jahre lang gezahlt, wobei der Höchstbetrag im ersten Jahr bei 200 EUR/ha liegen würde.
- Beihilfen für die Durchführung von betriebsbezogenen Audits. Die Landwirte würden einen pauschalen Zuschuss zu den Kosten derartiger Audits erhalten, bei denen der derzeitige Leistungsstand des Betriebs im Hinblick auf die Einhaltung der obligatorischen Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz sowie Betriebssicherheit identifiziert und danach gegebenenfalls Verbesserungen vorgeschlagen würden. Insbesondere wird dies den Landwirten dabei helfen, die vorgeschlagene Einführung von Cross-compliance-Bestimmungen als Voraussetzung für die Gewährung von Direktzahlungen vorzubereiten und umzusetzen. Dies würde durch die bestehenden Angebote für Ausbildungsmaßnahmen und Demonstrationsvorhaben ergänzt.

Drittens schlägt die Kommission vor, im Kapitel Agrarumweltmaßnahmen die Möglichkeit vorzusehen, den Landwirten Zahlungen für Anstrengungen im Bereich des Tierschutzes zu gewähren, soweit diese über einen verpflichtenden Referenzstandard hinausgehen entsprechend dem Vorgehen im Rahmen der Agrarumweltregelungen. In Anbetracht der großen Bedeutung, die die Kommission der weiteren Entwicklung der Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere in Anbetracht der SNE, und der Maßnahmen im Bereich des Tierschutzes beimisst, wird zusätzlich vorgeschlagen, den Kofinanzierungssatz für diese Maßnahmen um weitere zehn Prozentpunkte auf 85 % in den Ziel-1-Regionen und auf 60 % in den anderen Gebieten anzuheben. Diese Änderungen sollten durch Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und zur Förderung von Agrarumweltregelungen abgestützt werden.

Die Kommission schlägt vor, die Einbeziehung eines Kapitels Lebensmittelqualität in die ländlichen Entwicklungspläne (EAGFL-Garantie) für die Mitgliedstaaten ab 2005-2006 genauso obligatorisch zu machen, wie es das Kapitel Agrarumweltmaßnahmen bereits heute ist und auch nach der Erweiterung um den Bereich des Tierschutzes bleiben wird.

Andere technische Anpassungen der Verordnung Ländlicher Raum

Die Kommission schlägt vor, die Nicht-Begleitmaßnahmen in bestimmten Punkten anzupassen, um die Einführung der neuen, oben dargelegten Maßnahmen zu ergänzen. Hierzu werden die Bestimmungen über Absatzförderungsmaßnahmen in Artikel 33 der Verordnung präzisiert und um eine Bezugnahme auf die Förderfähigkeit der Kosten der Einführung von Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregelungen ergänzt. In den Gedankenstrich von Artikel 33 *"Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche*

Betriebe" wird eine Bestimmung betreffend die Kosten des Aufbaus von Systemen für Audits aufgenommen.

Zusätzlich soll im Kapitel Forstwirtschaft vorgesehen werden, dass die Mitgliedstaaten Änderungen ihrer Brandschutzpläne bzw. der Ausweisung gefährdeter Gebiete im Rahmen von Änderungen ihrer ländlichen Entwicklungspläne beantragen können. Diese Anpassung ist notwendig, weil die Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 Ende 2002 aufgehoben wird.

2.7. Haushalt

Der Europäische Rat von Berlin hat die Auffassung vertreten, dass die Agenda 2000-Reform ohne die ländliche Entwicklung und die Veterinärmaßnahmen innerhalb eines Finanzrahmens von jährlich durchschnittlich 40,5 Mrd. EUR (zu Preisen von 1999) durchgeführt werden kann; er hat die Kommission ersucht, dem Rat im Jahr 2002 einen Bericht über die Entwicklung der Agrarausgaben vorzulegen.

Die Kommission hat daraufhin die derzeitigen und voraussichtlichen Entwicklungen der Agrarausgaben im Zeitraum 2000-2006 geprüft. Die Annahmen, die dieser Prüfung zugrunde liegen, und die Ergebnisse der Prüfung sind im Anhang dargestellt. Diese Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass bei einer Fortsetzung der derzeitigen Politik der Jahresdurchschnitt von 40,5 Mrd. EUR nicht überschritten werden wird.

2.8. Staatliche Beihilfen

Damit neue staatliche Beihilferegeln rascher umgesetzt werden können, prüft die Kommission die Möglichkeiten, Freistellungsverordnungen für den Bereich Landwirtschaft zu erlassen. Zum Beispiel würde eine Gruppenfreistellungsverordnung für verschiedene Arten staatlicher Beihilfen eine ex-ante Notifizierung erübrigen, ohne die Substanz der derzeitigen Regeln zu Staatsbeihilfen zu vermindern. Die Kommission hat bereits mehrere Freistellungsverordnungen für andere Wirtschaftszweige erlassen. Derzeit verzögert sich aufgrund der Tatsache, dass die Kommission staatliche Beihilfen vorher genehmigen muss, die Einführung von Beihilfemaßnahmen im Agrarsektor oftmals um mehrere Monate. Durch dieses Vorgehen dürfte sich auch die Arbeitsbelastung der Kommission verringern, so dass die Dienststellen mehr Zeit für die Bearbeitung von Beschwerden und illegalen Beihilfen hätten.

Diese Freistellungsverordnungen sollen im Rahmen der vom Rat hierfür erlassenen Vorschriften von der Kommission erlassen werden. Für die unter die Freistellung fallenden staatlichen Beihilfen würde die Anmelde- und Genehmigungspflicht durch Ex-post-Berichte und eine Überwachung ersetzt. Dies wird die Dinge vereinfachen und die Fristen für die Einführung neuer Beihilferegeln verkürzen. Auf diese Weise könnten die Mitgliedstaaten, die zur Übermittlung von Berichten über freigestellte Beihilferegeln bereit sind, die Hilfen auf nationaler Ebene rascher zur Verfügung stellen, insbesondere dort, wo diese benötigt werden, um Reformmaßnahmen im Agrarsektor abzustützen. Um die interne und externe Akzeptanz dieser Politik zu gewährleisten, wird die Kommission darüber wachen, dass die staatlichen Beihilfen die Ziele der GAP nicht unterminieren.

2.9. Die nächsten Schritte

Nach der Konsultation des Rates, des Parlaments und der anderen interessierten Parteien wird die Kommission im Herbst 2002 Legislativvorschläge vorlegen. Für die Sektoren, die im Jahr 2003 reformiert werden sollen (Olivenöl, Zucker, usw.), wird sie Vorschläge im Rahmen der neuen betriebsbezogenen Einkommenszahlungen vorlegen.

3. MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DER VORSCHLÄGE

3.1. Interne Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Anpassungen der GAP-Instrumente werden die Fähigkeit der Agrarpolitik und der Politik zur Förderung des ländlichen Raums, die in der Agenda 2000 vorgegebenen Ziele zu erreichen, deutlich stärken. Sie werden helfen, die Kluft zwischen den Erwartungen der Landwirte, der Verbraucher, der Steuerzahler und der öffentlichen Stellen an diese Politik und ihren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ergebnissen zu schließen.

Der Agrarsektor

Die Aussichten für den Agrarsektor insgesamt dürften sich verbessern. Die Entkoppelung wird den Landwirten in den betreffenden Sektoren die Möglichkeit geben, sich auf Produkte zu konzentrieren, die ihnen die höchsten Gewinne auf dem Markt bieten und die ihre Fähigkeiten, ihren Initiativgeist sowie die agronomischen Bedingungen des jeweiligen Standorts widerspiegeln. Die Entkoppelung wird in vielen Fällen auch die Effizienz der Transfers an die Landwirte verbessern und dürfte zu einer Verbesserung ihrer Einkommenssituation beitragen. Durch die dynamische Modulation werden Mittel für eine zusätzliche Förderung der Qualitätserzeugung und die übergangsweise Unterstützung bei der Einführung strenger verpflichtender Standards frei, und sie bietet neue Möglichkeiten für die Erbringung ökologischer Dienstleistungen durch die Landwirte. In Verbindung mit den vorgeschlagenen Änderungen der gemeinsamen Marktorganisationen wird dies das Potenzial für die langfristige Nachhaltigkeit des Agrarsektors grundlegend verbessern. Die Landwirte erhalten für Preissenkungen einen angemessenen Ausgleich.

Die dynamische Modulation wird auch zu einem besseren sozialen Gleichgewicht der Stützungszahlungen innerhalb des Sektors beitragen, ohne, in Anbetracht anderer Maßnahmen, die wirtschaftlichen Chancen der größeren Betriebe zu verringern. Die betriebsbezogene Einkommenszahlung wird zu einer grundlegenden Vereinfachung der derzeitigen Regelung führen. Die Einkommensstützung wird künftig in den meisten Fällen in Form einer einzigen Zahlung erfolgen. Durch den Mechanismus der Audits werden alle Kontrollen im Zusammenhang mit den Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz sowie Betriebssicherheit in einem einzigen Rahmen zusammengefasst.

Verbraucher

Für die Verbraucher stellen die Vorschläge einen wichtigen Fortschritt auf dem Weg zur Einbeziehung ihrer Anliegen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Lebensmittelqualität, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz in die GAP dar. Die Entkoppelung bietet den Landwirten Anreize, auf Marktsignale zu reagieren, die durch die Verbrauchernachfrage und nicht durch mengenbezogene Politikanreize entstehen. Die Einbeziehung der Lebensmittelsicherheit und des Wohlergehens der Tiere und des Tierschutzes in die Cross-compliance-Bestimmungen sowie die systematische Überwachung ihrer Einhaltung im Rahmen der Audits wird zu mehr Transparenz führen und das Verbrauchervertrauen stärken. Die zusätzliche Förderung der Qualitätserzeugung und höhere Standards werden den Landwirten helfen, besser auf die Verbrauchernachfrage zu reagieren.

Steuerzahler

Für die Steuerzahler gewährleisten die vorgeschlagenen Anpassungen einen sinnvolleren Einsatz öffentlicher Mittel. Im Rahmen der Haushaltsstabilisierung werden die Vorschläge die

Effizienz der notwendigen Einkommensstützung der Landwirte erhöhen und gleichzeitig die Marktorientierung verbessern. Mehrere gemeinsame Marktorganisationen werden angepasst und vereinfacht. Durch diese Änderungen wird sich die Wahrscheinlichkeit einer neuerlichen Überschussproduktion verringern.

Bürger

Die Vorschläge helfen auch, den Anliegen der Bürger Rechnung zu tragen. Die dynamische Modulation wird eine Verlagerung zur verstärkten Bereitstellung öffentlicher Güter wie ökologischer Dienstleistungen und Tierschutz sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ermöglichen. Die vorgeschlagenen neuen Flächenstilllegungsregelungen werden den ökologischen Nutzen erhöhen. Und die Verstärkung der Cross-compliance wird die Kohärenz der Agrarpolitik mit anderen Verpflichtungen gewährleisten.

Nahrungsmittelindustrie

Die Vorschläge werden auch positive Auswirkungen für die Nahrungsmittelindustrie haben, weil die Kosten für die Ausgangserzeugnisse in einer Reihe von Sektoren sinken werden. Wenn die Landwirte Anreize erhalten, ihre Produktion stärker am Markt auszurichten und hochwertige Erzeugnisse zu produzieren, erleichtert dies den Zugang der Verarbeitungsindustrie zu bedarfsgerechten Ausgangserzeugnissen. Der Nutzen in Form des Verbrauchervertrauens in bessere Sicherheits- und Qualitätsstandards wird in der gesamten Nahrungsmittelkette spürbar sein.

Verwaltungen

Für die öffentlichen Verwaltungen beinhalten die betriebsbezogene Einkommenszahlung und die Audits nach der Anlaufphase eine beträchtliche Vereinfachung der Durchführungs- und Kontrollvorschriften, weil die landwirtschaftlichen Betriebe in den in die Regelung einbezogenen Sektoren nur noch eine Zahlung erhalten und es auch nur einen Kontrollrahmen geben wird. Zusätzlich wurde eine spürbare Vereinfachung der Vorschriften über staatliche Beihilfen vorgeschlagen.

Im Rahmen der ersten Säule wurden einige wenige zielgenaue Instrumente beibehalten und verbessert, um die Agrarmärkte in der Phase des Übergangs zu der vollständigen Entkoppelung nicht zu destabilisieren; dies gilt vor allem für spezielle und traditionelle Erzeugnisse. Hierzu gehört eine neue Beihilfe für Energiepflanzen, die die für diese Kultur im Rahmen der Flächenstilllegung geltende Regelung ersetzt, kulturspezifische Beihilfen für die Erzeuger von Eiweißpflanzen, Reis und Schalenfrüchten sowie ein Qualitätszuschlag für Hartweizen.

3.2. Externe Auswirkungen

Auch wenn diese Anpassungen von der Kommission vorgeschlagen wurden, um den Forderungen und Erwartungen innerhalb der Gemeinschaft zu entsprechen, werden sie auch dazu beitragen, dass sich die EU auf die externen Herausforderungen einstellen kann.

Das von der Kommission vorgeschlagene Vorgehen wird die Integration neuer Mitgliedstaaten in die Gemeinsame Agrarpolitik erleichtern. Die vorgeschlagenen Änderungen der gemeinsamen Marktorganisationen werden die Probleme lösen helfen, die es beim Marktgleichgewicht auf den verschiedenen Märkten in der derzeitigen Gemeinschaft vor dem Beitritt gibt. Die Entkoppelung wird für die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten einen Anreiz darstellen, sich stärker am Markt zu orientieren, anstatt ihre Produktion von

Politikanreizen abhängig zu machen. Die betriebsbezogene Einkommenszahlung wird gegenüber den derzeitigen Regelungen zu einer beträchtlichen Vereinfachung führen. Die dynamische Modulation würde in den neuen Mitgliedstaaten erst angewendet, wenn die Landwirte dort die normalen Sätze der EU-Direktzahlungen erhalten. Zusätzlich wurde bereits vorgeschlagen, die Mittelansätze für die ländliche Entwicklung in den neuen Mitgliedstaaten gegenüber den normalen EU-Sätzen anzuheben. Die vorgeschlagenen Änderungen der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums würden dazu beitragen, die EU-Standards in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität durchzusetzen, während verstärkte Cross-compliance-Bestimmungen das Verbrauchervertrauen in die Produktion aus den neuen Mitgliedstaaten stärken würde.

Das von der Kommission vorgeschlagene Vorgehen unterstützt durch die verstärkten Bemühungen um Förderung der nachhaltigen Entwicklung und Kohärenz die strategischen Ziele und Verpflichtungen der EU im internationalen Umfeld. Insbesondere durch die Neuausrichtung der Stützung auf extensivere Wirtschaftsweisen und eine weniger handelsverzerrende interne Stützung dürften sich die Marktchancen für die Entwicklungsländer verbessern. Die optimale Wirkung auf das weltweite Handelsumfeld ist aber nur realisierbar, wenn Andere ihre Politik in der gleicher Größenordnung reformieren. Wir erwarten, daß Andere vergleichbare Bemühung in den relevanten Bereichen in einer Weise unternehmen, daß diese in internationale Verpflichtungen umgesetzt werden können.

Die Richtung, in die sich die EU bewegt, ist klar: Abbau der produktionsverzerrenden Agrarstützung und stärkere Berücksichtigung der Bereiche Sicherheit und Qualität der Lebensmittel, Entwicklung des ländlichen Raums, sowie der ökologischen Dienstleistungen für die Allgemeinheit. Dies entspricht den Erwartungen der europäischen Öffentlichkeit und liegt auch im Interesse der europäischen Landwirte. Finanzielle Auswirkungen

Im Anhang fügen wir eine erste Schätzung der finanziellen Auswirkungen der in diesem Papier vorgeschlagenen Maßnahmen bezogen auf die aktualisierten Ausgangsdaten bei.

ANHANG: ENTWICKLUNG DER AGRARAUSGABEN 2000 – 2006

Einleitung

Um das Ziel einer Stabilisierung der Agrarausgaben in realen Werten und über die im Kontext der Agenda 2000 beschlossenen Reformmaßnahmen hinaus zu erreichen, hat der Europäische Rat von Berlin unter Punkt 22 seiner Schlussfolgerungen die Kommission und den Rat gebeten, weitere Einsparungen anzustreben, damit - unter Ausklammerung der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Veterinärmaßnahmen - die Gesamtausgaben im Zeitraum 2000 bis 2006 im Jahresdurchschnitt nicht höher als 40,5 Mrd. EUR sind. Der Europäische Rat hat deshalb die Kommission ersucht, dem Rat im Jahr 2002 einen Bericht über die Entwicklung der Agrarausgaben sowie, falls erforderlich, geeignete Vorschläge zu unterbreiten.

Aufgrund dieses Ersuchens des Europäischen Rates hat die Kommission die Entwicklung der Agrarausgaben in den Jahren 2000 und 2001 geprüft und aktualisierte Ausgabenvorausschätzungen für den Zeitraum 2002 bis 2006 erstellt, um eine neue Ausgangsbasis für den Vergleich mit den in der Finanziellen Vorausschau festgesetzten Obergrenzen zu erhalten. Die Annahmen, die diesem neuen Szenario zugrunde liegen, und die Ergebnisse der Analyse werden nachstehend erläutert. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Prognosen für die einzelnen Sektoren ungefähre Richtwerte darstellen und keinesfalls als Ausgabenziele oder Ausgabenobergrenzen zu verstehen sind.

Methode für die Erstellung der aktualisierten Prognosen

Bei der Aktualisierung der Ausgabenvorausschätzungen für die einzelnen Sektoren und den Zeitraum 2000 bis 2006 wurde von folgenden Parametern ausgegangen:

- tatsächliche Ausgaben in den Jahren 2000 und 2001;
- Mittelansätze im Haushaltsplan 2002 und im Haushaltsvorentwurf (HVE) 2003;
- Prognosen für die Jahre 2004–2006.

Die Prognosen für die Jahre 2004–2006 stützen sich auf folgende Parameter:

- ein Wechselkurs von 1 EUR = 1 Dollar;
- die aktuellste Bewertung der Aussichten für die Agrarmärkte, speziell für die Sektoren Ackerkulturen, Fleisch und Milcherzeugnisse;
- die Annahme, dass in den im Rahmen der Agenda 2000 reformierten Sektoren die Grundflächen und die Prämienrechte im Tiersektor ab dem Haushaltsjahr 2004 (Milchsektor: 2006) in vollem Umfang genutzt werden.

Berücksichtigt wurden auch die Auswirkungen der in der Zeit nach der Agenda 2000 getroffenen Beschlüsse zur Änderung bestimmter gemeinsamer Marktorganisationen und anderer Regelungen (Zucker, Obst und Gemüse, Flachs und Hanf, Baumwolle, Tabak, Olivenöl, Schaf- und Ziegenfleisch sowie die Programme für die Inseln und Regionen in äußerster Randlage, um nur die wichtigsten zu nennen).

Für die Sektoren mit garantierten Höchstmengen zeigt die Erfahrung, dass diese im Allgemeinen voll genutzt werden (insbesondere gilt dies für Olivenöl, Trockenfutter,

Körnerleguminosen und Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse). Deshalb bilden diese garantierten Höchstmengen die Basis für die Prognosen in diesen Sektoren.

Auf die im Rahmen der Agenda 2000 reformierten Sektoren und auf bestimmte weitere Sektoren, für die in der Zeit danach ebenfalls wichtige Änderungen der Rechtsvorschriften beschlossen wurden, wird nachstehend besonders eingegangen.

Ackerkulturen

Die Schätzungen in der Agenda 2000 basierten auf der Annahme, dass die Grundflächen in vollem Umfang genutzt werden und hohe Weltmarktpreise (in Dollar) Ausfuhren ohne oder mit sehr geringen Erstattungen ermöglichen würden.

Die ersten Haushaltsauswirkungen der Reform wurden ab dem Haushaltsjahr 2001 spürbar.

Bis zum Jahr 2002 blieben die Ausgaben für die flächenbezogenen Beihilfen unter den Agenda 2000-Schätzungen, weil einige Mitgliedstaaten ihre Basisfläche nicht in vollem Umfang genutzt haben. Im HVE 2003 wird davon ausgegangen, dass dies auch künftig der Fall sein wird. Für den Zeitraum 2004-2006 jedoch wurden Schätzungen vorgenommen, bei denen die flächenbezogene Beihilfe, die sich bei der Verwendung historischer Referenzerträge ergibt, auf die gesamte Basisfläche angewendet wurde; außerdem sind in den Schätzungen die Ausgaben für die Direktbeihilfen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Flachs und Hanf enthalten, die vor kurzem reformiert wurde.

Obwohl die Weltmarktpreise niedriger sind als zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Agenda 2000, sind wegen der Euro-Dollar-Relation von deutlich unter 1 die Ausgaben für Ausfuhrerstattungen und Interventionsmaßnahmen deutlich gesunken; die Ausgaben für Marktmaßnahmen blieben in den Jahren 2001 und 2002 deshalb unterhalb der in Berlin prognostizierten Höhe.

Ab dem Jahr 2004 weichen die neuen Ausgabenprognosen für die Marktmaßnahmen von denen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Berlin ab. Da die Weltmarktpreise dann voraussichtlich niedriger sein werden als zum Zeitpunkt der Agenda 2000 und der Euro die Parität zum Dollar erreicht haben wird, wären die Ausgaben für Marktmaßnahmen dann höher.

Zucker

Die Ausfuhrerstattungen machen mehr als 80 % der Ausgaben im Rahmen dieser Marktorganisation aus; die Ausgaben werden daher stark von den Schwankungen der Weltmarktpreise und des Euro-Dollar-Wechselkurses beeinflusst.

Ein Vergleich zwischen den neuesten Ausgabenvorausschätzungen für die Jahre 2003-2006 und den Vorausschätzungen in der Agenda 2000 gibt zu folgenden Bemerkungen Anlass:

- Die Annahmen betreffend die Höhe der Weltmarktpreise und den Euro-Dollar-Wechselkurs in der Agenda 2000 und im vorliegenden Bericht haben gegensätzliche Auswirkungen auf die Mittelansätze. Die Annahmen betreffend die Höhe der Preise und den Euro-Dollar-Wechselkurs gleichen sich dabei gegenseitig aus.
- Die Tatsache, dass die derzeit für notwendig gehaltenen Mittelansätze deutlich niedriger sind als in der Agenda 2000 angenommen, ist vor allem auf den Wegfall der Lagerkostenerstattung für Zucker ab dem Wirtschaftsjahr 2001/2002

zurückzuführen, der im Rahmen der 2001 erfolgten Reform dieser Marktorganisation beschlossen wurde.

Faserpflanzen

Im Juli 2000 hat der Rat die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf reformiert. Ab 2001/02 wurden Flachs und Hanf für die Fasererzeugung in die Ackerkulturregelung einbezogen, wobei die flächenbezogene Beihilfe für die Erzeuger von Flachs und Hanf auf die Höhe der Beihilfe für die Ackerkulturen abgesenkt worden ist (geschätzte jährliche Kosten nach der Einführungsphase: rund 40 Mio. EUR, die zu den Ausgaben für die Ackerkulturbeihilfen hinzukommen, aber bei den Ausgaben für Faserpflanzen wegfallen).

Beim zweiten Teil der Reform geht es um die Beihilfe für die Verarbeitung von Flachs- und Hanfstroh. Die Kosten für diese Beihilfe belaufen sich auf rund 26 Mio. EUR jährlich und werden weiterhin beim Kapitel "Faserpflanzen" verbucht. Die Ausgaben dürften stabil bleiben, weil sich das System auf eine GHM und eine Beihilfe je Tonne stützt.

Für Baumwolle hat der Rat im April 2001 ebenfalls eine Überprüfung des Beihilfesystems beschlossen, das seit dem Wirtschaftsjahr 2001/2002 anwendbar ist. Die wichtigste Änderung besteht darin, dass die Sanktionen nun abhängig von der produzierten Menge steigen, um den Stabilisierungsmechanismus zu verstärken.

Die Ausgaben im Baumwollsektor werden trotz des Stabilisierungsmechanismus weiterhin stark von den Weltmarktpreisen (in Dollar) und der Entwicklung des Euro-Dollar-Wechselkurses beeinflusst. Die Ausgaben schwankten im Zeitraum 2000-2002. Speziell im Jahr 2002 haben sie sich wegen des Verfalls der Weltmarktpreise gegenüber den Annahmen in der Agenda 2000 erhöht, die Auswirkungen sind trotz des Euro-Dollar-Wechselkurses von unter 1 beträchtlich.

Für 2003 und die Jahre danach wird eine leichte Erholung der Weltmarktpreise für Baumwolle erwartet. Die Prognosen für die beihilfebegünstigten Mengen sind gegenüber der Agenda 2000 gleich geblieben, d.h., es wird von rund 1,5 Mio. t ausgegangen.

Obst und Gemüse

Für die Agenda 2000 wurden die Kosten auf der Grundlage der nach der Reformentscheidung von 1996 erstellten Vorausschätzung berechnet. In dieser Vorausschätzung enthalten war ein hoher Betrag für die Betriebsfonds.

Ende 2000 hat der Rat eine Minireform genehmigt, mit der u.a. folgende Änderungen eingeführt wurden:

- Vereinfachung des Systems der Finanzierung der Betriebsfonds und Festsetzung der Obergrenze der Gemeinschaftsbeihilfe auf 4,1 % und
- Vereinfachung der Regelungen für Zitrusfrüchte, Pfirsiche, Birnen und Verarbeitungserzeugnisse aus Tomaten.

Die mehrmaligen Verlängerungen der Regelung für Schalenfrüchte, die vom Rat bis zur Vorlage eines neuen Vorschlags beschlossen wurden, sind ebenfalls berücksichtigt worden.

Bei den Haushaltsvorausschätzungen bis 2006 wurden die neuen Beihilfen, Schwellen und Obergrenzen sowie das Auslaufen bestimmter Regelungen (z.B. für Schalenfrüchte) berücksichtigt. Die neuen Prognosen liegen deutlich unter denen in der Agenda 2000. Dies ist

hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Prognosen für die Erzeugerorganisationen und die Marktrücknahmen nach unten revidiert wurden, zum Teil aber auch darauf, dass sich die Ausgaben für Verarbeitungserzeugnisse aus Tomaten aufgrund der Ende 2000 beschlossenen Änderungen stabilisieren dürften.

Weinsektor

Die gemeinsame Marktorganisation für Wein ist im Rahmen der Agenda 2000 reformiert worden. Die Prognosen berücksichtigen dies ab dem Jahr 2001, dem ersten Jahr, in dem sich die Reform auf den Haushalt ausgewirkt hat. Die Reform sah aufgrund der erwarteten Stabilisierung des Sektors den schrittweisen Abbau und schließlich den Wegfall der Krisendestillation vor. Vorgesehen waren außerdem Ausgaben für die Umstrukturierung der Rebflächen, die sich nach der Anlaufphase auf 443 Mio. EUR jährlich belaufen sollten.

Die Ausgaben in diesem Sektor werden weiterhin dadurch beeinflusst, dass infolge des relativ großen Produktionsumfangs und eines strukturell bedingten Verbrauchsrückgangs die Krisendestillation stärker als erwartet in Anspruch genommen wird.

Milch

In den Berliner Beschlüssen war man davon ausgegangen, dass die jährlichen Ausgaben im Milchsektor im Zeitraum 2000-2005 relativ stabil bleiben würden, dann aber ab dem Jahr 2006 als Folge der Einführung des im Kontext der Agenda 2000 beschlossenen Systems von Direktbeihilfen steigen dürften.

Tatsächlich lagen die Ausgaben in den ersten Jahren des Zeitraums jedoch deutlich unter den Prognosen von Berlin, weil sich die Lage auf den internen und den externen Märkten sehr viel günstiger entwickelt hat als zum Zeitpunkt der Agenda 2000 vorhergesehen. Für die Jahre 2000 und 2001 haben die anhaltende Nachfrage nach Käseprodukten und die festen Preise sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU speziell für Milchpulver wesentlich dazu beigetragen, dass die Erstattungssätze und die internen Beihilfen für den Absatz von Magermilchpulver und Butter gesenkt werden konnten.

Die Ausgabenschätzungen für 2004-2006 stützen sich auf die neuesten mittelfristigen Prognosen für die Entwicklung von Angebot und Nachfrage. Für die wichtigsten Milcherzeugnisse deuten diese Prognosen verglichen mit denjenigen, die zum Zeitpunkt der Agenda 2000 vorgelegt wurden, auf eine Verringerung des Ungleichgewichts zwischen Angebot und interner Nachfrage hin.

Rindfleisch

Die ersten Jahre der Reform standen insbesondere unter dem Zeichen der zweiten BSE-Krise, die Ende 2000 ausgebrochen ist, und den Ausbrüchen der Maul- und Klauenseuche im Vereinigten Königreich im Jahr 2001.

Die Kommission hat im Jahr 2000 eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um die Lage nach dem Rückgang beim Verbrauch und den Ausfuhren zu normalisieren und das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wieder herzustellen (Aufkaufaktion zur unschädlichen Beseitigung von Rindern, Anpassung der Interventionsregelung, usw.).

2001 hat die Kommission dem Rat einen Plan vorgelegt, der im Juni 2001 genehmigt wurde. Darin ging es um die kurz- und mittelfristige Verbesserung des Marktgleichgewichts.

Trotz der Destabilisierung des Marktes in den Jahren 2000 und 2001 war die Krise nicht so gravierend wie anfänglich befürchtet, und in der Zwischenzeit hat die Erholung eingesetzt. Für den Zeitraum 2001-2003 dürften die Ausgaben für den Rindfleischsektor jedoch geringfügig über den Prognosen liegen, obwohl die Ausgaben für die Prämien wegen der nicht vollständigen Ausschöpfung der Prämienrechte niedriger sind.

Die Schätzungen für die Jahre 2004 bis 2006 stützen sich auf folgende Annahmen:

- Die mittelfristigen Aussichten für die Entwicklung von Angebot und Nachfrage. Danach dürfte die Nettoerzeugung auf die zum Zeitpunkt der Agenda 2000 prognostizierte Höhe zurückfallen. Dank der erwarteten Erholung beim Verbrauch dürften die Interventionsbestände vollständig abgebaut werden können;
- die volle Nutzung der direkten Prämienrechte.

Diese Schätzungen liegen über den zum Zeitpunkt der Berliner Beschlüsse erstellten Prognosen, weil die Extensivierungsprämie stärker in Anspruch genommen wurde als erwartet und weil die damaligen Schätzungen in Bezug auf die Ausfuhrerstattungen zu optimistisch waren.

Schafffleisch

Die 2001 beschlossene Reform stützte sich auf eine Ausgabenschätzung, die zum Zeitpunkt der Berliner Beschlüsse erstellt worden ist (und bei der von einer 92 %igen Nutzung der Prämienrechte ausgegangen wurde).

Schluss

Wie die beigegefügte Tabelle 1 zeigt, zeigen die Ergebnisse dieser Aktualisierung, dass die Ausgaben der Rubrik 1a während des gesamten Zeitraums 2000-2006 innerhalb der Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau bleiben werden. Die tatsächlichen Ausgaben lagen im Jahr 2000 um nahezu 1,1 Mrd. EUR und im Jahr 2001 um rund 2,3 Mrd. EUR unter der Obergrenze. Im Haushaltsplan 2002 und im HVE 2003 wird davon ausgegangen, dass der Spielraum bis zu den für diese Jahre festgesetzten Obergrenzen erneut bei rund 2,3 Mrd. EUR liegen wird.

Im Zeitraum 2004-2006 wird sich auf dieser Grundlage die Marge bis zur Obergrenze auf fast 1 Mrd. EUR im Jahr 2004 und auf etwas mehr als 1 Mrd. EUR in den Jahren 2005 und 2006 belaufen.

Für den jährlichen Durchschnittsbetrag von 40,5 Mrd. EUR zu Preisen von 1999, der unter den Punkten 21 und 22 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Berlin genannt wird, zeigt die Berechnung in Tabelle 2, dass dieser Betrag eingehalten wird, weil die vergleichbaren jährlichen Durchschnittsausgaben den Prognosen zufolge um rund 1,5 Mrd. EUR sinken dürften.

Haushaltsauswirkungen der Vorschläge

Genaue Schätzungen der Haushaltsauswirkungen der in der Halbzeitbewertung erläuterten Maßnahmen werden im Zusammenhang mit der Vorlage der förmlichen Rechtsvorschläge erstellt.

Doch obwohl die in dieser Phase erstellten Schätzungen nur vorläufiger Art sein können, dürften die für die einzelnen Sektoren geplanten Änderungen und die Entkoppelung der

direkten Beihilfen bezogen auf die Ausgangswerte in Tabelle 1 zu Einsparungen in Höhe von insgesamt 0,2 Mrd. EUR jährlich führen.

Diese Einsparungen und die voraussichtliche Marge von rund 1 Mrd. EUR bis zur Obergrenze der Finanziellen Vorausschau bieten den notwendigen Spielraum, um für unvorhergesehene Umstände gerüstet zu sein (Wertverlust des Dollar, gravierende Ausbrüche von Tierseuchen, usw.) und um die Ausgaben finanzieren zu können, die gegebenenfalls für Reformmaßnahmen in den nicht im Rahmen dieser Halbzeitbewertung behandelten Sektoren anfallen.

TABELLE 1

Ausgaben und Ausgabenvorausschätzungen nach Sektoren - Rubrik 1a
(Aktualisierte Ausgangsdaten - Status quo ohne Vorschläge im Rahmen der Halbzeitbewertung)

in Mio. EUR

	2000 Istzahlen ⁵	2001 Istzahlen	2002 Haushalt	2003 HVE	2004 Prognose	2005 Prognose	2006 Prognose
Ackerkulturen	16663,1	17466,2	17916	17764	18298	18178	18155
- direkte Beihilfen	15174,0	16918,0	17486	17325	17541	17530	17530
- andere Maßnahmen	1489,1	548,2	430	439	757	648	625
Zucker	1910,2	1497,1	1401	1339	1429	1429	1429
Olivenöl	2210,1	2523,8	2366	2372	2384	2384	2384
- direkte Beihilfen	2156,2	2468,8	2298	2317	2318	2318	2318
- andere Maßnahmen	53,9	55,0	68	55	66	66	66
Trockenfutter und Körnerleguminosen	381,3	374,8	385	383	383	383	383
- direkte Beihilfen	68,7	69,2	72	72	72	72	72
- andere Maßnahmen	312,6	305,6	313	311	311	311	311
Textilpflanzen	991,4	826,3	956	831	881	881	881
- direkte Beihilfen	105,7	59,8	1	1	1	1	1
- andere Maßnahmen	885,7	766,5	955	830	880	880	880
Obst und Gemüse	1551,3	1558,0	1650	1629	1620	1618	1617
- direkte Beihilfen	343,0	431,2	430	408	410	413	417
- andere Maßnahmen	1208,3	1126,8	1220	1221	1211	1205	1200
Wein	765,5	1196,7	1392	1381	1381	1381	1381
Tabak	989,4	973,4	983	973	973	973	973
- direkte Beihilfen	984,9	964,0	970	956	944	944	944
- andere Maßnahmen	4,5	9,4	13	17	29	29	29
Milch und Milcherzeugnisse	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	2747
- direkte Beihilfen	-	-	-	-	-	-	979
- andere Maßnahmen	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	1768
Rindfleisch	4539,6	6054,0	8095	8369	8596	8570	8499
- direkte Beihilfen	3646,1	4862,4	6162	7335	7858	8067	8067
- andere Maßnahmen	893,5	1191,6	1933	1034	738	503	432
Schaf- und Ziegenfleisch	1735,6	1447,3	672	1914	1915	1915	1915
- direkte Beihilfen	1733,9	1449,3	665	1910	1910	1910	1910
- andere Maßnahmen	1,7	-2,0	7,0	4	5	5	5
Sonstige Agrarerzeugnisse ¹	1891,5	1328,3	1424	1464	1467	1472	1472
- direkte Beihilfen ²	301,7	279,8	293	309	311	316	316
- andere Maßnahmen	1589,8	1048,5	1131	1154	1156	1156	1156
Fischereierzeugnisse	23,0	20,4	32	29	30	30	30
Kontrolle und Prävention	77,4	32,1	57	48	48	48	48
Rechnungsabschluss	-1077,9	-569,7	-500	-500	-500	-500	-500
Absatzförderungsmaßnahmen	58,7	48,9	79	67	67	67	67
Sonstige Maßnahmen (agromonetäre Beihilfen)	933,1	469,8	271	55	-	-	-
- direkte Beihilfen	948,0	480,6	271	55			
- andere Maßnahmen	-14,9	-10,8	0	0			
Veterinärmaßnahmen ³	102,5	565,5	570	190	290	290	290
Rubrik 1a insgesamt	36290,0	37719,5	39660	40420	41452	41265	41770
- direkte Beihilfen ⁴	25462,2	27983,1	28648	30688	31364	31571	32554
- andere Maßnahmen	10827,8	9736,4	11013	9731	10088	9694	9217
Obergrenze Rubrik 1a	37352	40035	41992	42680	42408	42310	42834
Differenz	-1062,0	-2315,5	-2332	-2260	-956	-1045	-1064

¹ Saatgut, Hopfen, Reis, Schweinefleisch, Eier, Geflügelfleisch, Bienenzucht, Nicht-Anhang-I-Waren, Nahrungsmittelhilfe, Regionen und Inseln in äußerster Randlage.

² Saatgut, Hopfen, Reis, Regionen und Inseln in äußerster Randlage.

³ Einschließlich der selektiven Schlachtprogramme (BSE) ab 2004.

⁴ Direkte Beihilfen gemäß der Liste im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999.

⁵ Einschließlich 29. Mio. EUR, die aus übertragenen Mitteln des Haushaltsjahrs 1999 finanziert wurden.

TABELLE 2

Einhaltung des Jahresdurchschnittsbetrags von 40 500 Mio. EUR (zu Preisen von 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2000 - 2006 (zu Preisen von 1999)
1. Durchschnittlicher Höchstbetrag								40 500
2. "Alte" Begleitmaßnahmen (2 760 Mio. EUR zu laufenden Preisen)								2 552
3. = 1 - 2 angepasste Obergrenze								37 948
4a. Ausgaben bei Rubrik 1a ohne Veterinärmaßnahmen zu laufenden Preisen	36 188	37 154	39 091	40 230	41 162	40 975	41 480	
4b. Ausgaben bei Rubrik 1a ohne Veterinärmaßnahmen zu Preisen von 1999	35 478	35 711	36 836	37 166	37 282	36 385	36 111	36 424
5. = 3 - 4b Differenz								1 524