Kreisverwaltung Trier-Saarburg Trier, 09.11.2018
Geschäftsbereich I Abteilung: 4

INFORMATIONSVORLAGE

(Nr. 0411/2018)

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung
Agrar- und Weinbauausschuss	27.11.2018	öffentlich

Vorschläge der EU-Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020

Sachverhalt:

Vorschläge der EU-Kommission

Die EU-Kommission hat Anfang Juni 2018 ihre Vorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 dargelegt.

Die Vorschläge werden in der nächsten Zeit auf EU-Ebene (z.B. sog. Trilog-Verhandlungen zwischen EU-Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Parlament) und nationaler Ebene in den Mitgliedstaaten beraten. Dabei wird es sicherlich eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen geben, die zu verhandeln sein werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass im kommenden Jahr das Europäische Parlament neu gewählt wird (Wahl vom 23. bis 26.05.2019). Dadurch bedingt wird es sicherlich auch zu Verzögerungen bei den Beratungen der GAP-Vorschläge kommen.

Nach den Vorschlägen der EU-Kommission ist von folgenden wesentlichen Vorschlägen auszugehen:

-Die GAP soll zu den folgenden allgemeinen Zielen beitragen:

a) Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet (hierzu gehört auch die Einkommensstützung der Landwirtschaft)
b) Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutz und Beitrag zu den umwelt- und klimabezogenen Zielen der Union (Stärkung Umwelt- und Klimaschutz)
c) Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten (Stärkung des ländlichen Raumes)

Darüber hinaus werden in dem Verordnungsvorschlag der Kommission die folgenden spezifischen Ziele genannt:

a) Einkommensstützung und –stabilisierung sowie Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe
b) Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Beibehaltung der Marktorientierung
c) Stärkung landwirtschaftlicher Betriebe in der Wertschöpfungskette
d) Förderung von Umwelt- und Klimaschutz
e) Nachhaltige Entwicklung und effiziente Nutzung von Ressourcen
f) Beitrag zu Natur- und Landschaftsschutz
g) Förderung von Junglandwirten und Existenzgründern
h) Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten einschl. Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft
i) Gesellschaftliche Erwartungen an Ernährung und Gesundheit

Die Mitgliedstaaten müssen künftig in Strategieplänen darlegen, wie sie diese Ziele umsetzen wollen. Dabei ist für die 1. und 2. Säule ein gemeinsamer GAP-Strategieplan vorgesehen. Die EU-Kommission überprüft und genehmigt diese Pläne. Außerdem sind umfangreiche Evaluierungen bezüglich der Zielerreichung vorgesehen.

-Das sog. Zweisäulen-Modell soll auch künftig beibehalten werden.
In der 1. Säule sollen die Direktzahlungen zur Einkommenssicherung der Landwirte beitragen, in der 2. Säule können im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung der ländlichen Räume (ELER) andere Bereiche gefördert werden.
In der aktuellen Förderperiode werden ca. 75 % der Mittel für die erste Säule und ca. 25 % für die zweite Säule eingesetzt, wobei auch der ELER vorrangig landwirtschaftsbezogene Maßnahmen unterstützt.

Mittelausstattung
Insgesamt stehen nach den Vorschlägen der Kommission etwa 365 Mrd. € für die erste und zweite Säule im neuen Förderzeitraum von 2021-27 zur Verfügung, davon entfallen rd. 286 Mrd. € (bisher 289 Mrd. €) auf die 1. Säule und rd. 79 Mrd. € (bisher 93 Mrd. €) auf die 2. Säule.
Das GAP-Mittelvolumen soll damit um rd. 5 % gekürzt werden.
Die Höhe der für Deutschland in der ersten Säule der GAP vorgesehenen Mittel beträgt für die 1. Säule rd. 33,8 Mrd. € (bisher 35,2 Mrd. €) und für die 2. Säule rd. 6,9 Mrd. € (bisher rd. 8,2 Mrd. €).
Die Mittel für die 2. Säule sollen damit stärker gekürzt werden.

-Die EU-Kommission möchte in Zukunft nur noch einen gewissen Rahmen vorgeben und überlässt es den Mitgliedstaaten, die Förderung der beiden Säulen durch nationale Strategiepläne zu regeln. Damit soll den Mitgliedstaaten bei der konkreten Ausgestaltung der GAP ein größerer Handlungsspielraum eingeräumt werden.
Aus Sicht der EU-Kommission soll diese Herangehensweise zur Vereinfachung der Verwaltung und der Antragstellung beitragen sowie die Subsidiarität stärken.
Begrifflichkeiten wie „landwirtschaftliche Fläche“, „landwirtschaftlicher Betrieb“, „förderfähige Hektarfläche“ oder „echter Betriebsinhaber“ sollen auch innerhalb der nationalen Strategiepläne von den Mitgliedstaaten definiert werden.
Auf diese Weise soll die Förderung stärker als bisher auf nationale und regionale Besonderheiten eingehen können.

-Die Mitgliedstaaten können auch die Finanzausstattung der GAP auf nationaler Ebene aufstocken, so dass sie in ihrer jetzigen Höhe erhalten bleibt.

-Auch bei der vorgesehenen Vereinfachung der GAP und der Junglandwirteförderung haben die Mitgliedstaaten umfangreiche Möglichkeiten für eine individuelle Ausgestaltung, um die Attraktivität der Landwirtschaft für junge Menschen zu erhöhen. Zur Förderung des Generationswechsels sollen die Mitgliedstaaten 2 % ihrer nationalen Mittelzuweisung für Direktzahlungen speziell zur Förderung der Junglandwirte verwenden.

-Um die Direktzahlungen auf die übergeordneten Ziele auszurichten, soll eine sog. „Konditionalität“ eingeführt werden. Angelehnt an das bisherige System der Bindung von Direktzahlungen an bestimmte Anforderungen (Cross Compliance) ist im neuen System der Konditionalität der Erhalt der vollen Direktzahlung daran geknüpft, dass die Begünstigten grundlegende Anforderungen in Bezug auf Umwelt, Klimawandel, öff. Gesundheit, Tiergesundheit, Pflanzengesundheit und Tierschutz einhalten.

-Die Kommission sieht zudem Kürzungen der flächenbasierten Direktzahlungen vor. Ab einer Summe von 60.000 € pro Betrieb und Kalenderjahr sollen die Zahlungen schrittweise (Beihilfe zwischen 60.000 € und 75.000 € = 25 %-Kürzung, zwischen 75.000 € und 90.000 € = 50 %-Kürzung, zwischen 90.000 € und 100.000 € = Kürzung um 75 %) reduziert werden. Bei Zahlungen von mehr als 100.000 € pro Betrieb soll eine 100 %-Kappung erfolgen. Die gekürzten Mittel können dann von den Mitgliedstaaten ganz oder teilweise im Rahmen des ELER (ländlicher Raum) oder zur Förderung kleiner Betriebe verwendet werden.
Da die mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit verbundenen Löhne oder Gehälter einschl. zugehörige Steuern und Sozialabgaben vor Anwendung von Degression/Kappung abgezogen werden dürfen, dürften in Deutschland/RLP nur wenige Betriebe tatsächlich von der Kappung betroffen sein.

-Mittelverschiebung zwischen den Säulen
Bis zu 15 % der Mittel können nach der Entscheidung der Mitgliedstaaten zwischen den beiden Säulen verschoben werden.

-Die entkoppelten Direktzahlungen setzen sich künftig aus den Elementen der Basisprämie, der Umverteilungsprämie für kleine und mittlere Betriebe, der Junglandwirteförderung und der Umweltprämie zusammen.

-Gekoppelte Prämien: Die Kommission räumt die Möglichkeit ein, für bestimmte Sektoren und Erzeugnisse oder spezifische Landwirtschaftsformen gekoppelte Prämien einzuführen.
Deutschland hat die Direktzahlungen 2012 vollständig entkoppelt. Es bleibt daher abzuwarten, ob gekoppelte Zahlungen wieder eingeführt werden. Eine Wiedereinführung würde dem Ziel der Entbürokratisierung zuwiderlaufen.

-Zukünftig soll es möglich sein, die Direktzahlungen auf der Grundlage der beantragten beihilfefähigen Flächen (ohne die Zuweisung von Zahlungsansprüchen) zu gewähren, wenn dies von dem betreffenden Mitgliedstaat so beschlossen wird.
Die Direktzahlungen werden derzeit auf der Grundlage von Zahlungsansprüchen (ZA) gewährt. Die Festsetzung und Zuweisung von ZA erfolgte in der laufenden Förderperiode im Antragsjahr 2015 auf Antrag der Antragsteller. Das Verfahren zur

Verwaltung und Überwachung der ZA (z.B. Neuausgabe aus der nationale Reserve, Handel, Einzug) ist aufwendig.
Die vorgesehene Neuregelung, wenn sie denn in Deutschland umgesetzt wird, würde zum Bürokratieabbau beitragen.

-Flächenmonitoring: Mit der Reform der GAP soll ein obligatorisches Flächenmonitoring eingeführt werden. Die Grundlage sollen wöchentlich aktualisierte Satellitendaten (Koperniskus-Programm) bilden. Dies ist kritisch zu sehen, da offen ist, wie insbesondere mit Schlägen umzugehen ist, die über die Satellitendaten nicht ausreichend beurteilt werden können.

-Für das Programm LEADER müssen mindestens 5 % der ELER-Mittel reserviert werden.
Mindestens 30 % der ELER-Mittel sind für Fördermaßnahmen im Bereich der umwelt- und klimabezogenen Ziele einzuplanen.

-Die allgemeine Förderung der ländlichen Räume –außerhalb der Landwirtschaft- (z.B. Förderung nicht landwirtschaftlicher Kleinstbetriebe, kleiner Infrastrukturen, des ländlichen Tourismus, des kulturellen Erbes von Dörfern) wird auch künftig nur eine untergeordnete Rolle einnehmen.

Positionierung des Bundesrates
Am 19.10.2018 hat sich der Bundesrat mit den Vorschlägen der EU-Kommission zur künftigen Ausrichtung der Agrarpolitik befasst und dabei die Zielsetzung der Kommission, Leistungen der Landwirtschaft für den Umwelt- und Klimaschutz stärker zu fördern, unterstützt.
Trotz der erweiterten Gestaltungsräume für die Mitgliedstaaten müsse die GAP aber auch künftig einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Unternehmen leisten.
Die unverhältnismäßigen Kürzungen im Bereich der 2. Säule der GAP (ELER) werden vom Bundesrat ebenso wie die reduzierten Kofinanzierungssätze abgelehnt.
Gleichzeitig wird gefordert, dass die Förderung von Umweltschutzmaßnahmen aus der 2. Säule verstärkt werden sollte.
Sollte es zu Kürzungen der GAP-Mittel in der 2. Säule und reduzierten Kofinanzierungssätzen kommen, wird ein finanzieller Ausgleich von Seiten des Bundes gefordert.
Die Vorschläge zur Kappung/degressiven Zahlungen im Bereich der 1. Säule der GAP (Direktzahlungen) werden abgelehnt. Zugleich wird gefordert, dass die Entscheidung zur Degression und Obergrenzen auf mitgliedstaatlicher Ebene getroffen werden müsse.
Die 1. Säule sollte verstärkt auch Verpflichtungen zur Förderung von Klima- und Umweltschutzmaßnahmen enthalten und gleichzeitig zu diesem Zweck eine Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule ermöglichen.
Die Entscheidung, viele Zahlungen nur an „echte Betriebsinhaber“ zu gewähren, wird abgelehnt, weil aus Sicht der Bundesländer dadurch insbesondere die Umwelt-, Klima- und Naturschutzziele gefährdet seien. Außerdem würde die Umsetzung der obligatorischen Prüfpflicht zu einem hohen bürokratischen Aufwand führen.
Ferner wird auch weiterhin eine Förderung von kleinen und mittelgroßen landwirtschaftlichen Betrieben gefordert.
Die Programmierung der Fonds sollte auch weiterhin auf regionaler Ebene erfolgen.

Dabei wird kritisiert, dass die Rolle der Bundesländer bei der Umsetzung der nationalen Strategiepläne in den Vorgaben nicht geklärt ist. Bei der Ausgestaltung des nationalen Strategieplans müsse der föderalen Struktur Deutschlands Rechnung getragen werden.
Die Vorschläge zur Vereinfachung der Verwaltung der Fonds werden begrüßt, die Mitgliedstaaten sollten aber einen größtmöglichen Ermessensspielraum bei der Umsetzung (insbesondere im Bereich der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssysteme) verfügen. Die Kommission wird aufgefordert, das Subsidiaritätsprinzip vollumfänglich umzusetzen.
Bei vorhandenen fachrechtlichen Kontrollsystemen, wie insbesondere bei der Tierkennzeichnung und –registrierung sowie bei Tierseuchen, sollen diese, wo auch immer sie unverhältnismäßig erscheinen, aus der Konditionalität herausgenommen werden.
Es wird begrüßt, dass bei Kontrollen festgestellte Verstöße unter bestimmten Voraussetzungen –z.B. bei geringer Schwere, begrenztes Ausmaß oder keine Gefährdung der Gesundheit- als geringfügig eingestuft werden können, sodass diese nicht zu einer Kürzung oder einem Ausschluss aus der GAP-Unterstützung führen.
Zudem sollten aufgrund des Klimawandels und der damit verbundenen Wetterextreme Maßnahmen aufgezeigt werden, wie die eigenständige Risikovorsorge der landwirtschaftlichen Unternehmen unterstützt werden kann.