

Grundriss der europäischen Agrarpolitik 2020

1. Einleitung und Grundzüge der niederländischen Zielvorstellungen

In den vergangenen Jahren hat die nachhaltige Agrarentwicklung hohe Priorität auf der europäischen Agenda erlangt. Davon zeugen die aktuellen Entwicklungen auf dem Gebiet der Lebensmittelpreise und der Nahrungsmittelkrise. Unsere Aufgabe ist es nun, uns ein Bild von den Herausforderungen zu machen, die sich der europäischen Landwirtschaft und unserem ländlichen Raum im 21. Jahrhundert stellen werden. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) war bislang eine der tragenden Säulen der europäischen Zusammenarbeit und der wirtschaftlichen Entwicklung und wird dies auch weiterhin sein müssen. Dazu bedarf es allerdings einer grundlegenden Reform der europäischen Agrarpolitik, die an die in den letzten Jahren eingeleiteten Reformprozesse anknüpft.

In der Koalitionsvereinbarung ist die Absicht niedergelegt, die europäischen Beihilfen für den Land- und Gartenbau innerhalb eines gemeinschaftlichen Rahmens stärker an die Verwirklichung gesellschaftlicher Werte wie Lebensmittel- und Ernährungssicherheit, Landschaftspflege, Umweltschutz und Tierschutz zu koppeln. Der vorliegende Bericht basiert auf dem am 11. April 2008 verabschiedeten Positionspapier der Regierung über die niederländischen Prioritäten in der Diskussion über die Überprüfung des EU-Haushalts sowie auf der am 6. Juni 2008 beschlossenen Regierungsstellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission hinsichtlich der GAP und des „Gesundheitschecks“.

Im Auftrag der Regierung hat der Wirtschafts- und Sozialrat (Sociaal-Economische Raad/SER) im Mai 2008 unter dem Titel *Waarden van de Landbouw* (Werte der Landwirtschaft) ein Gutachten vorgelegt über die gesellschaftlichen Werte der Landwirtschaft, über die Dienstleistungen, die der Agrarsektor – über die Nahrungsmittelversorgung hinaus – erbringt, sowie über die Möglichkeiten, diese Werte an das Instrumentarium der GAP zu koppeln. Die Regierung misst den Analysen und Empfehlungen des Wirtschafts- und Sozialrats große Bedeutung bei, sowohl inhaltlich als auch aufgrund des breiten gesellschaftlichen Rückhalts, auf dem sie basieren. In Grundzügen schließt sich die Regierung den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Wirtschafts- und Sozialrats an. Sie betrachtet das Gutachten daher auch als wichtige Unterstützung ihrer in diesem Bericht dargelegten Position.

Zuvor – im November 2007 – hatte der Rat für den ländlichen Raum (Raad voor het Landelijk Gebied/RLG) das Gutachten *Publieke belangen centraal* (Öffentliche Interessen im Mittelpunkt) vorgelegt. Wie der Titel schon sagt, befasst sich der RLG darin mit der gesellschaftlichen Bedeutung der GAP und legt Vorschläge für die Stärkung des Zusammenhangs zwischen Beihilfen im Rahmen der GAP und den vom Agrarsektor erbrachten Dienstleistungen vor. Auch von den Erkenntnissen des RLG wurde bei der Erstellung dieses Berichts dankbar Gebrauch gemacht.

Im vorliegenden Positionspapier erläutert die Regierung in Grundzügen die Legitimation und die Rahmenbedingungen für eine europäische Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und des ländlichen Raums im Zeitraum bis 2020. Zugleich wird dargelegt, welche Schritte die Niederlande in den kommenden Jahren unternehmen können, um dieser Politik auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung konkret Gestalt zu verleihen. Gleichzeitig nimmt die Regierung Stellung zu den vorgenannten Gutachten.

Die Grundzüge dieser Perspektive, die vorläufig bis zum Jahr 2020 ausgelegt ist, lassen sich wie folgt zusammenfassen. In der Anfangsphase der GAP, nach dem Zweiten Weltkrieg, bestand deren Ziel insbesondere in der Gewährleistung der Nahrungsmittelsicherheit, wobei der Schwerpunkt eindeutig auf der Unterstützung der Produktion lag. Im Laufe der Zeit hat sich der Schwerpunkt dann allmählich hin zur Einkommensbeihilfe verschoben. Heute stehen wir vor einem weiteren Umbruch: der Intensivierung der Marktorientierung des europäischen Land- und Gartenbaus in Kombination mit der weiteren Förderung der Nachhaltigkeit in der Produktion, die wiederum stärker an gesellschaftliche

Werte gekoppelt wird. Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen politischen Kursänderungen liegt im Zeitraum 2014 bis 2020, aber wie die Regierung bereits zuvor in ihrer Stellungnahme zum Gesundheitscheck der GAP dargelegt hat, vertritt sie die Auffassung, dass die ersten Schritte schon vor dieser Zeit unternommen werden müssen.

Bei der Ausarbeitung der Vorschläge in diesem Bericht werden fortwährend die Kräftefelder innerhalb der Europäischen Union, die Dynamik des Agrarsektors, die Entwicklung der sektorbezogenen Politik, die einschlägigen Gesetze und Rechtsvorschriften sowie die in der Gesellschaft herrschenden Auffassungen hinsichtlich der jeweiligen gesellschaftlichen Werte berücksichtigt. Darüber hinaus gilt der Subsidiarität große Aufmerksamkeit, damit eine optimale Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der europäischen, der nationalen und der regionalen Ebene gewährleistet werden kann.

Die europäische Landwirtschaft muss sich weiterentwickeln, wenn sie eine wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Produktion innerhalb Europas gewährleisten soll, die nicht nur auf die tatsächliche Nachfrage innerhalb und außerhalb Europas abgestimmt ist, sondern zugleich einen wichtigen Beitrag zur weltweiten Nahrungsmittelversorgung und zur Erreichung der Millenniumsziele leistet. Dies erfordert eine starke Orientierung am Weltmarkt innerhalb des internationalen Rahmens der Welthandelsorganisation und großen Einsatz für eine nachhaltige Entwicklung. Für den Agrarsektor sind Innovation und Nachhaltigkeit die wichtigsten Aufgaben, wenn er seine starke Wettbewerbsposition behalten will. Weitere Herausforderungen für den Sektor stellen sich auf dem Gebiet des Klimaschutzes, der Gewährleistung der Energiesicherheit (Biokraftstoffe) und des Wassermanagements. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft einer der wichtigsten Träger des ländlichen Raums. Durch Innovation wird es der Landwirtschaft auch gelingen, einen optimalen Beitrag zu den gesellschaftlichen Werten und zum Wohlstand zu leisten.

Der politische Rahmen für die neue europäische Agrarpolitik unterscheidet sich grundlegend von der heutigen Gestaltung der GAP in den Niederlanden (und vielen anderen EU-Mitgliedstaaten). Zwei Drittel der GAP-Zahlungen in den Niederlanden bestehen derzeit aus Einkommensbeihilfen auf der Grundlage einer historischen Referenz, wobei die Einnahmen in der Vergangenheit die Basis für künftige Zahlungen darstellen. Von einer Verknüpfung mit gesellschaftlichen Werten kann dabei noch keine Rede sein. Im Rahmen der heutigen Methodik werden also Beihilfezahlungen aus der Vergangenheit statisch fortgeführt, wobei künftige betriebliche Entwicklungen völlig außer Betracht bleiben. Damit wird die große Dynamik, die den niederländischen Agrarsektor und den ländlichen Raum kennzeichnet, nicht berücksichtigt.

Nach Auffassung der Regierung muss die künftige europäische Agrarpolitik darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung eines Agrarsektor zu fördern, der nachhaltig und sicher produziert und gleichzeitig gesellschaftliche Werte liefert, denen keine finanzielle Gegenleistung des Marktes gegenüber steht. Das bedeutet, dass das heutige Instrumentarium der Markt- und Preispolitik und der allgemeinen Einkommensbeihilfen weiter abgebaut und durch ein System ersetzt werden muss, das die weitere Marktorientierung des Sektors fördert, gesellschaftlich relevante Leistungen belohnt und einen Ausgleich vorsieht für erhebliche Behinderungen der landwirtschaftlichen Betriebsführung oder für gesetzliche Beschränkungen, die die normalerweise für ähnliche Agrarunternehmen in der EU geltenden Beschränkungen überschreiten. Dieses System kennzeichnet sich durch folgende Elemente:

1. Förderung eines wettbewerbsfähigen und marktorientierten niederländischen und europäischen Agrarsektors, der zu gegebener Zeit ohne Beihilfen wettbewerbsfähig produzieren kann, mit dem Ziel, die heutige Position des Sektors sowohl auf dem Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt zu erhalten und zu stärken. Dies will die Regierung erreichen durch:
 - a. Investition in die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit des Land- und Gartenbaus, insbesondere durch Wissen und Innovation;
 - b. Einrichtung eines öffentlichen Notfonds für den Fall schwerer Marktstörungen durch klimatologische, phytosanitäre oder veterinärmedizinische Faktoren (Risikomanagement).

2. Die direkte Unterstützung des Land- und Gartenbaus wird mittelfristig in ein System marktkonformer Vergütungen umgewandelt, die an Landwirte und andere Unternehmer mit agrarischen Aktivitäten im ländlichen Raum gezahlt werden, die einen sichtbaren Beitrag zur Verwirklichung und Instandhaltung der gewünschten gesellschaftlichen Werte (Natur, Umwelt, Landschaft und Tierschutz) leisten, indem sie:
 - a. sich aktiv für die Gewährleistung einer Basisqualität in gesellschaftlich bedeutenden Gebieten einsetzen und/oder
 - b. aktive Beiträge leisten, die über das von jedem Unternehmer Verlangte hinausgehen, unter anderem auf dem Gebiet der Tiergesundheit und des Tierschutzes oder qualitätsverbessernder Dienstleistungen im Bereich des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes.
3. Die neuen Ziele werden aus einem gemeinsamen europäischen Fonds für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum finanziert; der Unterschied zwischen den heutigen Säulen der GAP ist dann nicht mehr relevant.
4. In der nahen Zukunft wird ein sorgfältig ausgearbeitetes Verfahren eingeleitet, das die heutigen Unterschiede hinsichtlich der allgemeinen Beihilfen allmählich nivelliert, die Beihilfen nach und nach abbaut und sie schrittweise durch die neue Vergütungssystematik ersetzt.
5. Bei dieser Umbildung des Systems wird die Rolle der *Cross Compliance* – als Legitimierung der allgemeinen Beihilfen – immer mehr in den Hintergrund treten. Letztendlich wird die gesellschaftliche Legitimierung auf den sichtbaren und abrechnungsfähigen gesellschaftlichen Leistungen basieren, die die Landwirte erbringen.
6. Die Formulierung der Rahmenbedingungen und die Finanzierung der neuen Politik müssen auf europäischer Ebene erfolgen, wobei Raum für spezifische nationale oder regionale Bestimmungen bleiben muss. Möglicherweise könnte eine finanzielle Beteiligung auf einzelstaatlicher Ebene in Betracht gezogen werden. In der oben dargelegten Strategie liegt es auf der Hand, dass nationale und regionale Behörden zumindest teilweise finanzielle Verantwortung für die Politik übernehmen. Der Anteil der GAP am gesamten EU-Haushalt wird auch anhand des Raums beurteilt werden müssen, der für die Finanzierung der anderen politischen Prioritäten zur Verfügung steht. Die Beschlussfassung über die für die GAP verfügbaren gemeinschaftlichen Mittel im Zeitraum 2014 bis 2020 ist damit Bestandteil einer breiteren Abwägung aller europäischen politischen Prioritäten. Bei der Gestaltung der GAP wird dieser Faktor berücksichtigt.

2. Weltweite Trends und Entwicklungen

Der europäische Agrarsektor und die landwirtschaftliche Produktionskette stehen vor enormen Aufgaben – Aufgaben, die oft eine europäische und eine globale Dimension haben. Jeder Agrarunternehmer ist ein *Global Player*. Veränderungen des Angebots und der Nachfrage in den Bereichen Nahrungsmittel und Energie oder klimatische Veränderungen infolge des Treibhauseffekts werden uns in den kommenden Jahren vor große Herausforderungen stellen. Wir werden also ständig über die eigenen Grenzen hinweg blicken müssen, um gut für die Zukunft gerüstet zu sein.

Dabei geht es nicht nur darum, adäquat auf Chancen und Risiken zu reagieren, sondern auch um die Übernahme von Verantwortung: beispielsweise für die biologische Vielfalt, in den Niederlanden ebenso wie in anderen Teilen der Welt, für die weltweite Nahrungsmittelversorgung und für die Bekämpfung und Abmilderung der Folgen des Klimawandels. Die europäische Agrarpolitik der Zukunft wird diesen weltweiten Trends und Entwicklungen Rechnung tragen müssen.

Das ursprüngliche Ziel der GAP ist momentan wieder aktuell, wenn auch in einem anderen Kontext. Während bislang vor allem die Gewährleistung der Ernährungssicherheit in Europa angestrebt wurde, wird die europäische Landwirtschaft in der Zukunft mehr als je zuvor einen Beitrag zur weltweiten Ernährungssicherheit leisten müssen. Dies bringt für die EU neue Verantwortlichkeiten mit sich. Die weltweiten demographischen Entwicklungen sind für die Nahrungsmittelversorgung von großer Bedeutung. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen wird die Weltbevölkerung bis 2025 auf etwa 7,8 Milliarden und bis 2050 auf 9 Milliarden Menschen anwachsen. Das entspricht einer Zunahme von 50 % innerhalb eines halben Jahrhunderts. Die Bevölkerung Europas dagegen wird nicht weiter wachsen, dafür aber zunehmend altern. Diese beiden Tatsachen werden sich in hohem Maße auf die künftige weltweite Nachfrage nach Nahrungsmitteln auswirken, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. In Kombination mit dem starken Wirtschaftswachstum und der damit einhergehenden Verbesserung der Einkommenssituation in aufstrebenden Volkswirtschaften wie China und Indien, und unter Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen dem Wohlstandsniveau und dem Konsum tierischen Eiweißes wird dies unweigerlich zu einer wesentlich höheren Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln führen. Um diese Nachfrage weiterhin befriedigen zu können, wird sich die Nahrungsmittelproduktion weltweit erhöhen und auf sichere Weise erfolgen müssen. Die europäische Nahrungsmittelproduktion wird angesichts der demographischen Entwicklungen vor allem produktiver werden müssen, und zwar durch Maßstabsvergrößerung und die Intensivierung von Wissen und Kapital. Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank sowie verschiedene internationale Konferenzen der Weltbank, des IMF und der FAO haben Investitionen in die Landwirtschaft und in die Nahrungsmittelversorgung einen hohen Stellenwert auf der internationalen politischen Agenda verschafft. Die stark ansteigenden Lebensmittel- und Kraftstoffpreise berühren uns alle, treffen aber vor allem die Armen und Hilfsbedürftigen in Entwicklungsländern. Es wurden internationale Vereinbarungen über strukturelle Investitionen in die Landwirtschaft getroffen, die die Produktivität steigern und die Nachhaltigkeit der Produktion fördern sollen. Die Landwirtschaft bleibt auch im 21. Jahrhundert ein unverzichtbares Instrument zur Generierung von Wirtschaftswachstum und zur Armutsbekämpfung, insbesondere in Afrika. Innovation und die Förderung von Wissen und Forschung sind für eine positive Entwicklung in den Entwicklungsländern von entscheidender Bedeutung. Europa spielt aus diesem Grund sowohl eine wichtige Rolle, wenn es um die Förderung der europäischen und weltweiten Nahrungsmittelproduktion geht, insbesondere durch Anregung des Technologie- und Wissenstransfers (*Capacity Building*) zur Unterstützung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern, als auch in Bezug auf die Verbesserung des Marktzugangs und die Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten.

Ein zweiter wichtiger Trend ist die zunehmende Aufmerksamkeit, die man in Europa und weltweit der Qualität der Nahrungsmittel und insbesondere der Lebensmittelsicherheit und den Produktionsmethoden widmet. Fettleibigkeit und die damit einhergehenden gesundheitlichen Risiken sind ein Beispiel für ein wachsendes Problem, das hohe gesellschaftliche Kosten verursacht. Auch die Gewährleistung der Tiergesundheit bringt hohe Kosten mit sich. Die Art und Weise unseres Umgangs mit Tieren, der Tierschutz, stellt eine Herausforderung auf globaler wie auf europäischer Ebene dar. Die Niederlande streben primär das Zustandekommen europäischer und multilateraler Vereinbarungen auf dem Gebiet des Tierschutzes an. Was die Lebensmittelsicherheit betrifft, so hat sich die Kombination internationaler und europäischer Regelungen mit Selbstregulierungsmaßnahmen der Wirtschaft bewährt, was auch der Wirtschafts- und Sozialrat in seinem Gutachten bestätigt. Auf dem Gebiet des Tierschutzes ist festzustellen, dass die Rechtsvorschriften auf internationaler Ebene noch in den Kinderschuhen stecken; eine Harmonisierung ist noch in weiter Ferne. Der Markt allein ist nicht in der Lage, den Tierschutz zu gewährleisten, da die Verbraucher nur bis zu einem gewissen Maß bereit sind, die finanziellen Konsequenzen zu tragen. Die künftige europäische Agrarpolitik wird dem Rechnung tragen müssen, indem sie mittels europäischer Rechtsvorschriften ein *Level Playing Field* schafft und durch Einzelbeihilfen für Innovationen tierfreundliche Produktionsmethoden fördert.

Eine dritte wichtige Entwicklung vollzieht sich auf dem Gebiet des Klimas und der Energieversorgung. Der erwartete Klimawandel kann vielfältige und einschneidende Folgen haben. Die erforderliche Wende in der Energieversorgung unterstreicht die Bedeutung der Landwirtschaft als Lieferant nachwachsender Rohstoffe. Angesichts des starken Preisanstiegs im Bereich fossiler Energieträger und

der Einführung der Bepreisung von CO₂-Emissionen in manchen Teilen der Welt, etwa im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems ETS, ist die Energiegewinnung aus nachwachsenden Rohstoffen und aus Abfallprodukten wirtschaftlich immer interessanter geworden. Dadurch hat sich die Produktion von Ethanol und Biodiesel weltweit stark erhöht. Aber nicht nur bei der Energieerzeugung, sondern auch bei der Entwicklung neuer, nachhaltiger Materialien werden pflanzliche Produkte zunehmend als interessante Alternative betrachtet. Das kann dazu führen, dass aufgrund konkurrierender Ansprüche zwischen der Produktion von Nahrungsmittelgrundstoffen und der Produktion von Rohstoffen für die Energieerzeugung und die chemische Industrie ein Spannungsfeld entsteht. Angesichts der Bestrebungen zur Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung besteht die Herausforderung nun darin, auf diesem Gebiet ein ausgewogenes und gesellschaftlich vertretbares Gleichgewicht zu finden.

Die vierte Entwicklung, mit der wir uns auseinandersetzen müssen, sind die negativen Auswirkungen auf die Umwelt und den Boden, mit denen wir im Rahmen unseres Ziels, den Hunger und die Armut in der Welt zu bekämpfen, konfrontiert werden: Erosion, Versalzung, Desertifikation, Verlust der Biodiversität und Entwaldung. Außerdem verbraucht die Landwirtschaft enorm viel Wasser; auf sie entfallen fast 75 % des weltweiten Wasserbedarfs. Mit der weiteren Agrarentwicklung wird der Wasserverbrauch noch weiter ansteigen. Das erfordert staatliche Maßnahmen, sowohl korrigierender (normativer) als auch begrenzender Art. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Verteilung. Trotz der zunehmenden Wasserknappheit dürfen wir den Entwicklungsländern nicht das Recht absprechen, ein Wohlstandsniveau anzustreben, das mit unserem vergleichbar ist. Auch für die grenzüberschreitende Umweltproblematik gilt darum – wie der Wirtschafts- und Sozialrat in seinem Gutachten zu Recht feststellt –, dass die EU-Ebene wohl am besten für die Formulierung einer adäquaten Strategie geeignet ist.

Ein fünfter unübersehbarer Trend ist die Globalisierung. Besonders wichtig ist hierbei, auf welche Art und Weise, in welcher Geschwindigkeit und unter welchen Bedingungen die mit der Globalisierung einhergehende Öffnung der Märkte und damit auch des europäischen Markts realisiert werden kann. Die daraus erwachsenden Anpassungsprozesse brauchen Zeit, um geordnet verlaufen zu können. Eine wichtige Aufgabe wird darin bestehen, bis zu einem gewissen Grad ein weltweites *Level Playing Field* zu gewährleisten.

Eine sechste wichtige Entwicklung für die künftige europäische Agrarpolitik ist das steigende Bewusstsein der Bürger für die Erhaltung und Stärkung der regionalen Identität sowie eines attraktiven, vitalen ländlichen Raums. Dieser Trend lässt sich umschreiben als Bewusstsein für den Zusammenhang mit der Lebensqualität. Insbesondere darin liegt die Basis für die Kopplung der künftigen europäischen Agrarpolitik an gesellschaftliche Werte.

3. Starke Ausgangsposition der niederländischen Landwirtschaft

Der niederländische Agrarsektor – weltweit einer der größten Nahrungsmittlexporteur – ist in vielerlei Hinsicht außerordentlich wissensintensiv und innovativ und liefert Produkte von hoher Qualität. Ein starker, wettbewerbsfähiger Land- und Gartenbausektor ist damit, als Anbieter von Arbeitsplätzen und Motor des Wohlstands, von großem Wert für die Wirtschaft.

Die Niederlande sind nach den Vereinigten Staaten der größte Agrar- und Nahrungsmittlexporteur der Welt. 20 % des gesamten niederländischen Exportpakets entfallen auf die Sektoren Landwirtschaft und Ernährung. Der Agrarsektor stellt 10 % aller Arbeitsplätze und erwirtschaftet 10 % des Nationaleinkommens. Eine blühende Wirtschaft gewährleistet Wohlstand, einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt und hochwertige Produkte. Der Agrarsektor hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einer hochproduktiven und wissensintensiven Wirtschaftsbranche entwickelt. In Bezug auf Innovationskraft und die Entwicklung und Anwendung neuer Erkenntnisse ist der niederländische Agrarsektor samt des zugehörigen Kompetenzclusters weltweit führend. Die Landwirtschaft beansprucht etwa 70 % der Landesfläche. Unser Wohlstand und die Qualität unseres ländlichen Raums

hängen somit in wesentlichem Maße von der Frage ab, ob sich der Agrarsektor weiterhin kraftvoll entwickeln kann, oder, mit anderen Worten, ob es genügend Anreize für Innovationen und Diversifizierung gibt und ob in ausreichendem Maße in die Qualität von Natur und Landschaft investiert werden kann.

Wenn der Agrarsektor seine gute Wettbewerbsposition auch in der Zukunft behaupten will, muss er allgemeinen Trends und Entwicklungen Rechnung tragen. Dank seines hochinnovativen Charakters sollte der niederländische Land- und Gartenbausektor in der Lage sein, die weltweiten Herausforderungen, vor denen wir heute stehen, zu meistern. Dabei muss die Antwort auf die internationalen Entwicklungen größtenteils in der Erhaltung und Verstärkung der Innovationskraft gesucht werden.

Bei einer weiteren Liberalisierung des Weltagrarhandels erhalten die stärkeren Segmente der europäischen Agrarwirtschaft Raum für weiteres Wachstum. Dies wird sich in wesentlichem Maße auf die künftigen Handlungsperspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Agrarunternehmer, auf den Umfang der Produktion, den Produktmix und die Produktionsmethoden auswirken. Die Öffnung der Märkte und der Abbau der Beihilfen zwingen die (Welt-)Marktproduzenten fortwährend zur Senkung ihrer Selbstkosten. In vielen Fällen werden sie dies durch Effizienzverbesserungen und weitere Maßstabsvergrößerungen erreichen. Diese Entwicklung steht jedoch bis zu einem gewissen Grad im Widerspruch zu dem erklärten Ziel, die Agrarproduktion nachhaltiger zu gestalten. Im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung wird versucht, ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher, ökologischer und gesellschaftlicher Entwicklung zu finden. Dabei geht es nicht nur darum, dieses Gleichgewicht hier und jetzt zu realisieren, sondern auch auf internationaler Ebene – wobei den Entwicklungsländern besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist – und mit Blick auf die Zukunft, für künftige Generationen. Die Werte, denen die Bevölkerung große Bedeutung beimisst, wie Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Tierschutz, müssen in dieser Entwicklung gewährleistet bleiben. Auch für die Landwirte sind diese Werte als Produktionsfaktoren von großer Bedeutung, denn nur wenn der Boden, das Wasser und die biologische Vielfalt geschützt werden, unter anderem durch Maßnahmen gegen Bodenauslaugung, Erosion, Austrocknung und Eutrophierung, wird auch auf Dauer eine gute Produktion möglich sein. Die Kunst besteht darin, die Verstärkung der Marktmechanismen harmonisch mit einer nachhaltigen Gestaltung der Agrarproduktion zu vereinbaren. Die Aufgabe des Staates ist es dabei, aus diesem öffentlichen Interesse heraus eine unterstützende Rolle zu spielen.

4. Der politische Rahmen bis 2020

Die Regierung vertritt die Auffassung, dass es auch in der Zukunft einer spezifischen europäischen Politik für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum bedarf. In dieser Auffassung fühlt sich die Regierung vom Gutachten des Wirtschafts- und Sozialrats bestärkt.

Der Agrarsektor ist für ganz Europa von großer Bedeutung. Nicht nur aufgrund seiner wichtigen Rolle als Nahrungsmittelproduzent und im Interesse stabiler Märkte und akzeptabler Einkommen der Landwirte, sondern auch, weil die Landwirtschaft unbezahlte, aber unschätzbare Werte wie die Schönheit der Landschaft und der Natur hervorbringt und pflegt. Zwischen der agrarischen Nutzung des Bodens und dem Reichtum der Natur, der Landschaft und der Flora und Fauna besteht ein enger Zusammenhang. So handelt es sich in den Niederlanden beispielsweise bei fast allen wertvollen Landschaften um Agrarflächen. Die Landwirtschaft hat daher auch seit jeher in hohem Maße das Gesicht des ländlichen Raums und die Vielfalt von Flora und Fauna bestimmt. Das wird auch in Zukunft so bleiben.

Von wesentlicher Bedeutung dabei ist die Tatsache, dass die Landwirtschaft ein atypischer Wirtschaftssektor ist, was unter anderem auf ihren engen Bezug zur physischen Umgebung und die externen Auswirkungen der Produktion (öffentliche Güter und Dienstleistungen) zurückzuführen ist. Das bedeutet, dass die Landwirtschaft neben der Nahrungsmittelproduktion unterschiedliche gesellschaftlich relevante Leistungen erbringt, mit denen auf dem Markt für landwirtschaftliche

Produkte kein Erlös erzielt werden kann, die aber dennoch einen wirtschaftlichen Wert darstellen. Für manche dieser Leistungen wurde auf EU-Ebene bereits vereinbart, ihnen übernationale oder grenzüberschreitende Bedeutung beizumessen, beispielsweise auf dem Gebiet des Naturschutzes (Natura 2000), des Umweltschutzes oder der Wasserwirtschaft.

Wenn der Markt gesellschaftlich relevante Leistungen nicht oder nur unzureichend vergütet, kann die Erbringung dieser Leistungen gegebenenfalls durch rechtliche Bestimmungen erzwungen werden. Es sind aber verschiedene Situationen denkbar, in denen Rechtsvorschriften allein keine Lösung darstellen und in denen die Regierung finanzielle Instrumente einsetzen muss, um den Markt zu korrigieren und bestimmte Werte sicherzustellen. Ein Staat, der einerseits Vorschriften erlässt und andererseits dort unterstützend auftritt, wo Dienstleistungen für die Gesellschaft erbracht werden müssen, kann letztlich bei niedrigsten Kosten die größtmöglichen gesellschaftlichen Vorteile realisieren.

Die skizzierten Herausforderungen, mit denen wir weltweit und auf europäischer Ebene konfrontiert werden, zwingen uns dazu, in den kommenden Jahren gemeinsam innerhalb der EU erneut grundsätzlich über die künftigen Ziele und die konkrete Ausgestaltung der GAP nachzudenken. Darum ist es gut, dass wir uns in Europa nun noch einmal die Zeit nehmen, unsere Agrarpolitik einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Mit dem Gesundheitscheck haben wir bereits einen Schritt in die richtige Richtung getan. Die unterbreiteten Vorschläge unterstützen ein gesundes Unternehmensklima in der Landwirtschaft, in dem den Begriffen *Innovation*, *Level Playing Field* und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit eine Schlüsselfunktion zukommt. Die skizzierten Herausforderungen machen aber auch grundlegende Änderungen in der Zukunft erforderlich, sowohl auf europäischer als auch auf einzelstaatlicher Ebene. Dabei wird man ein neues Gleichgewicht zwischen der europäischen und der einzelstaatlichen Strategieformulierung finden müssen. Die Rahmenbedingungen (sowohl in politischer als auch rechtlicher und finanzieller Hinsicht) werden weiterhin auf europäischer Ebene formuliert, da:

- die Qualität und der Schutz von Natur, Umwelt und Landschaft grenzüberschreitendes Handeln erfordern, denn schließlich machen weder Ökosysteme noch die Umweltkompartimente Wasser und Luft an den Landesgrenzen Halt, ebenso wenig wie Umweltverschmutzung und andere Bedrohungen;
- der Erlass von Mindestanforderungen an den Tierschutz und die Tiergesundheit im Interesse des Handels eine übernationale Herangehensweise erfordert;
- es im gemeinschaftlichen Interesse liegt, dass sich die europäische Landwirtschaft nachhaltig entwickelt und somit zu unserem Wohlstand beiträgt, ohne der Umwelt, Entwicklungsländern oder künftigen Generationen zu schaden;
- es aus Wettbewerbsgründen erforderlich ist, zumindest auf europäischer Ebene ein *Level Playing Field* zu gewährleisten.

Nach Auffassung der Regierung muss die Finanzierung der europäischen Agrarpolitik auch in der Zukunft innerhalb eines europäischen Rahmens erfolgen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die künftige Agrarpolitik auch weiterhin vollständig aus Gemeinschaftsmitteln finanziert werden muss. Möglicherweise könnte eine finanzielle Beteiligung auf einzelstaatlicher Ebene ab 2014 in Betracht gezogen werden. In der oben dargelegten Strategie liegt es auf der Hand, dass nationale und regionale Behörden zumindest teilweise finanzielle Verantwortung für die Politik übernehmen. Hierzu bedarf es allerdings eines sehr strengen und eindeutigen europäischen Rahmens, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten auf einem *Level Playing Field* agieren können. Der Anteil der GAP am gesamten EU-Haushalt wird auch anhand des Raums beurteilt werden müssen, der für die Finanzierung der anderen politischen Prioritäten zur Verfügung steht. Die Beschlussfassung über die für die GAP verfügbaren gemeinschaftlichen Mittel im Zeitraum 2014 bis 2020 ist damit Bestandteil einer breiteren Abwägung aller europäischen politischen Prioritäten. Bei der Gestaltung der GAP wird dieser Faktor berücksichtigt.

4.1 Die Säulen der künftigen europäischen Agrarpolitik

Angesichts der Herausforderungen, die sich uns auf weltweiter und europäischer Ebene stellen, sollten nach Auffassung der Regierung die folgenden Säulen bzw. gesellschaftlichen Werte im Mittelpunkt

stehen: Ernährungssicherheit, Lebensmittelsicherheit und -qualität, Landschaft, Natur, Umwelt (Boden, Wasser, Luft, Klima) und Tierschutz/Tiergesundheit. Diese Perspektive reicht bis ins Jahr 2020. Es liegt auf der Hand, hierbei eine Evaluierung auf der Grundlage einer Halbzeitbewertung vorzunehmen.

Ernährungssicherheit

Die künftige GAP wird eine wichtige Rolle auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit spielen müssen. Nicht nur in Europa, sondern – als Leitregion für die weltweite Nahrungsmittelproduktion – auch weltweit. Hierzu bedarf es einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Marktorientierung und der Innovationsfähigkeit des europäischen Agrarsektors mit dem Ziel, eine nachhaltige und sichere Produktion zu gewährleisten. Der IWF und die Weltbank warnten kürzlich, dass der starke Anstieg der Nahrungsmittelpreise zu einer Zerrüttung des wirtschaftlichen Umfelds und zu politischer Instabilität führen könne. Für die Niederlande erwartet das Agrarwirtschaftliche Institut (Landbouweconomisch Instituut/LEI), dass das Tempo, in dem der Landwirtschaft Flächen entzogen werden, in den kommenden Jahrzehnten abnehmen wird. Außerdem sei es notwendig, auf den landwirtschaftlichen Nutzflächen in den Niederlanden, in Europa und in der ganzen Welt höhere Erträge zu erzielen.

Experten sind sich einig, dass sowohl die steigende Nachfrage als auch der Rückgang der Nahrungsmittelreserven strukturelle Erscheinungen sind. Unklar ist allerdings, ob die Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf dem heutigen hohen Niveau bleiben werden. Im Prinzip wird der Markt – mit einer gewissen Verzögerung – auf die hohen Nahrungsmittelpreise reagieren, indem er das Angebot erweitert. Es gibt aber Faktoren, die diesen Mechanismus durchkreuzen können, etwa die Entwicklung der Nachfrage nach Biokraftstoffen. Das LEI weist außerdem auf die Bedeutung ausreichender Vorräte hin (die zurzeit zu gering sind), mit denen Preisschocks auf dem Weltmarkt abgefedert und Spekulationen verhindert werden können. Der Erlass handelshemmender Maßnahmen mag aus der Sicht mancher Länder – in denen es beispielsweise eine akute Nahrungsmittelknappheit zu bekämpfen gilt – verständlich sein, jedoch bietet die Abschirmung von Märkten keine nachhaltige Lösung. Im Gegenteil: der Markt kann nur dann ein stabiles neues Gleichgewicht finden, wenn er ungehindert auf Entwicklungen des Angebots und der Nachfrage reagieren kann. Für die arme Bevölkerung in Niedrigeinkommensländern ist es äußerst wichtig, kurzfristig Lebensmittelhilfe zu erhalten; langfristig gilt es in diesen Regionen, die Produktionskapazitäten der Landwirtschaft zu erhöhen und die Lagerung und Verteilung der Nahrungsmittel zu verbessern.

Der Wirtschafts- und Sozialrat weist nach Auffassung der Regierung zu Recht darauf hin, dass die Ernährungssicherheit zwar eine „Systemverantwortung“ des Staates ist und bleibt, dass aber zu ihrer Gewährleistung keine Zahlungen an Nahrungsmittelproduzenten nötig sind. Sowohl die Produktionskapazität als auch die Kaufkraft innerhalb der EU reichen dem Wirtschafts- und Sozialrat zufolge für eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung aus. Dennoch ist weiterhin Wachsamkeit geboten: Dauerhaft niedrige Preise oder extreme Preisschwankungen können die Vitalität des Sektors beeinträchtigen. Auch der atypische Charakter des Sektors spielt eine wichtige Rolle: die landwirtschaftlichen Betriebe sind oft klein und damit weniger gut in der Lage, die finanziellen Konsequenzen unerwartet niedriger Produktpreise über längere Zeit zu tragen. Aus dieser Perspektive betrachtet besteht Anlass genug, in Ermangelung markt- und preispolitischer Maßnahmen für den Notfall Sicherheitskonstruktionen vorzusehen, wie es auch der Wirtschafts- und Sozialrat empfiehlt. In der Erwartung, dass die weitere Liberalisierung zusätzliche Anforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Agrarsektors stellen wird, sieht die Regierung die GAP auch auf dem Gebiet der Innovations- und Strukturförderung in der Verantwortung.

Lebensmittelsicherheit und -qualität

Es ist ganz eindeutig Aufgabe des Staates, die gesellschaftlichen Spielregeln festzulegen, nach denen der Markt heute und in der Zukunft arbeiten kann. Dazu gehört auch eine adäquate Aufsicht. Im Hinblick auf die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit hat sich die Kombination internationaler und europäischer Bestimmungen einerseits mit der Selbstregulierungskraft der Wirtschaft andererseits bewährt, wie der Wirtschafts- und Sozialrat zu Recht feststellt. Die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit für die Gesellschaft ist, ausgehend von staatlichen Normen, in hohem Maße eine Aufgabe der Marktparteien, die sich hierzu einer Vielzahl von Qualitätssicherungssystemen und

des „Tracking and Tracing“ bedienen. Die gesellschaftlichen Kosten, die die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit verursacht, gehen letztlich zulasten der Verbraucher. Die Kosten der Bekämpfung von Tierseuchen und der Durchführung phytosanitärer Maßnahmen tragen ebenfalls die Bürger: teils als Verbraucher in Form höherer Verkaufspreise und teils als Steuerzahler in Form von Ausgaben, die aus der Staatskasse oder EU-Mitteln bestritten werden. Die Kombination staatlicher und selbstregulierender Maßnahmen ist ausreichend. Es besteht also kein Grund, Landwirte im Hinblick auf die Produktion unbedenklicher Lebensmittel auf europäischer Ebene zu unterstützen.

Landschaft und Natur

Schwerpunkt der künftigen GAP wird neben der Gewährleistung der Ernährungssicherung, der Lebensmittelsicherheit und der Lebensmittelqualität insbesondere die Vergütung der Befriedigung bestehender und neuer gesellschaftlicher Bedürfnisse auf dem Gebiet der Landschaft, Natur (biologische Vielfalt und Erholungsfunktion) und Umwelt (Boden-, Wasser- und Luftqualität sowohl Klimaschutz und Wasserwirtschaft) sein müssen.

Die Regierung teilt die Auffassung des Wirtschafts- und Sozialrats, dass hinsichtlich dieser Werte ein Marktversagen vorliegt bzw. dass es kein ausreichendes Regelwerk zur Gewährleistung dieser Werte gibt. Der Rat für den ländlichen Raum (Raad voor het landelijk gebied/RLG) kommt im Großen und Ganzen zum selben Schluss. Hinsichtlich der qualitätsverbessernden Dienstleistungen auf dem Gebiet des Gewässerschutzes merkt der Wirtschafts- und Sozialrat an, dass hier „in einem gewissen Ausmaß“ ein Marktversagen oder ein mangelhaftes Regelwerk vorliege: „Dies sind die öffentlichen Werte der Landwirtschaft, für die es neben einem adäquaten Regelwerk auch finanzielle Anreize oder Gegenleistungen bedarf, soweit es sich um Dienstleistungen handelt, die von den heutigen Rechtsvorschriften nicht erfasst werden, dem Agrarunternehmer aber zusätzliche Leistungen oder Bemühungen abverlangen.“

Seit alters besteht in Europa ein enger Zusammenhang zwischen der landwirtschaftlichen Bodennutzung einerseits und dem Reichtum an Natur- und Landschaftswerten sowie der biologischen Vielfalt andererseits. Der Fortbestand und die Qualität der Landschaften und der biologischen Vielfalt werden somit stark von der Landwirtschaft und den Entwicklungen in der (gemeinsamen) Agrarpolitik beeinflusst. Ein Markt für Landschafts- und Naturwerte existiert bislang aber nicht.

Umwelt (Boden, Wasser, Luft und Klima)

Die gesellschaftlichen Kosten der Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt (Boden, Wasser und Luft) kommen bislang nicht in den Preisen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zum Ausdruck. Das Verursacherprinzip kommt hier also nicht oder nicht ausreichend zur Anwendung, wodurch auch auf diesem Gebiet ein funktionierender Markt fehlt. Verschiedene EU-Umweltrichtlinien sind für die Landwirtschaft relevant, da sie u. a. die Umwelt- und Naturaspekte der Landwirtschaft betreffen. Dies gilt insbesondere für die Nitratrichtlinie, die Pflanzenschutzrichtlinien, die Wasserrahmenrichtlinie, die Richtlinie über aziditätserhöhende Schadstoffemissionen, die Habitatrichtlinie und die Vogelschutzrichtlinie.

Der Land- und Gartenbau ist für die Emission von Treibhausgasen mitverantwortlich. Dabei handelt es sich nicht nur um CO₂-Emissionen, die durch den Unterglasgartenbau, die Beheizung von Ställen und den Einsatz von Arbeitsmaschinen verursacht werden, sondern auch um die Entstehung von Lachgas und Methan in der Viehzucht. Außerdem gibt der Boden bei unsorgfältiger Bewirtschaftung viel CO₂ frei infolge des Verlusts an organischer Substanz, während gleichzeitig sein Wasserrückhaltevermögen schwindet, wodurch im Sommer mehr bewässert werden muss. Der Sektor kann zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen beitragen, indem er seinen Energieverbrauch senkt und selbst Energie erzeugt, wie es beispielsweise im Umstellungsprogramm „Das Gewächshaus als Energiequelle“ (kas als energiebron) vorgesehen ist. Das ist auf unterschiedliche Arten möglich: So könnten beispielsweise Gewächshäuser als Solarkollektoren eingesetzt werden, die Energie an Dritte liefern können, oder man könnte Dung und Betriebsabfälle zur Energieproduktion einsetzen. Auch eine andere Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, in der die Bodengesundheit gefördert, ein hoher Gehalt an

organischem Material gewährleistet, der Verdichtung vorgebeugt und die biologische Vielfalt des Bodens gefördert wird, kann hierzu einen Beitrag leisten.

Die Deltakommission, deren Vorsitz Prof. Dr. C. P. Veerman innehat, berät die Regierung darüber, wie den Folgen des erwarteten Klimawandels Rechnung getragen werden kann. Auch die Landwirtschaft sieht sich in diesem Kontext mit neuen Herausforderungen und Aufgaben konfrontiert. Wenn der Meeresspiegel steigt und die Abflussmengen der Flüsse zunehmen, braucht das Wasser mehr Raum. Wenn die Sommer aber wärmer und trockener werden, könnte es örtlich durchaus auch zu einem Süßwassermangel kommen, der die Produktionsbedingungen für den Land- und Gartenbau verschlechtern wird. Die Landwirte werden auf diese Entwicklung reagieren und ihre Bodennutzung darauf abstimmen müssen. Das kostet allerdings Geld, und es wäre nicht gerecht, diese Kosten vollständig auf den Agrarsektor abzuwälzen, während die gesamte Gesellschaft von den Maßnahmen profitiert. Die Reduzierung der Überschwemmungsgefahr durch die Ausweisung von Flächen für Zwecke der Wasserrückhaltung und der Erbringung qualitätsverbessernder Dienstleistungen auf dem Gebiet des Gewässerschutzes ist damit eine der wichtigen Aufgaben, zu deren Lösung die künftige GAP beitragen muss.

Der Wirtschafts- und Sozialrat stellt nach Auffassung der Regierung zu Recht fest, dass ein korrigierendes Eingreifen des Staates im Hinblick auf die Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt und das Klima notwendig sein kann. Die EU bleibt die am besten geeignete Ebene für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Umweltproblematik, insbesondere auch als Basis für eine weltweite Klimastrategie. Auf nationaler Ebene besteht Raum für ergänzende Regelungen sowie für Vereinbarungen mit verschiedenen Marktakteuren über die nationalen Klimaschutzmaßnahmen. Der Einsatz finanzieller Instrumente ist dann relevant, wenn zusätzliche Dienstleistungen erbracht werden (beispielsweise eine Vergütung für die Anpflanzung von Bäumen als CO₂-Speicher, wenn dies der Klimastrategie entspricht, oder die Anlage und Pflege von Feldrainen), oder wenn Umweltnormen überschritten werden (beispielsweise ein Bußgeld bei Überschreitung der Phosphatemissionsnorm).

Tierschutz/Tiergesundheit

Die Situation auf dem Gebiet des Tierschutzes muss dringend verbessert werden. In den letzten Jahren hat sich das Tierschutzbewusstsein in den Niederlanden stark erhöht, und auch auf der politischen Agenda hat das Thema hohe Priorität. Die Regierung pflichtet der Auffassung des Wirtschafts- und Sozialrats bei, dass die internationalen Tierschutzvorschriften außerhalb der EU noch unzureichend sind. Eine weitere Marktregulierung scheint das am besten geeignete Instrument zur Gewährleistung eines angemessenen Tierschutzes zu sein. Die Regierung schließt sich auch der Auffassung an, dass die Tierschutzpolitik an anderen Punkten ansetzen muss, nämlich bei der Sensibilisierung des Bewusstseins der Verbraucher im In- und Ausland und bei der Vereinbarung von Standards für die Förderung des Tierschutzes innerhalb der Produktionskette. Der Tierschutz kann nicht allein dem Markt überlassen werden, denn dafür ist die Diskrepanz zwischen den moralischen Auffassungen der Bürger und ihrem Kaufverhalten zurzeit noch zu groß und der Markt noch nicht transparent genug. Der Staat muss Mindestanforderungen gesetzlich verankern, die von den Unternehmern beim Umgang mit ihren Tieren zu erfüllen sind. Außerdem ist es Aufgabe des Staates, die Wissensentwicklung und die Anwendung neuer Erkenntnisse bei der Realisierung nachhaltiger und tierfreundlicher Haltungssysteme zu fördern. Mit Blick auf die Unterstützung dieser Entwicklungen und die Gewährleistung eines angemessenen *Level Playing Fields* hält es die Regierung für notwendig, zusätzlich zur Formulierung von Mindestanforderungen auch die Entwicklung tierfreundlicher Produktionsmethoden im Rahmen der künftigen europäischen Agrarpolitik zu unterstützen.

4.2 Der europäische politische Rahmen bis 2020

Auf lange Sicht wird es – wie in diesem Positionspapier dargelegt – nach niederländischem Dafürhalten keine allgemeinen Agrarbeihilfen mehr geben, sondern nur noch gezielte Vergütungen für gesellschaftlich wünschenswerte Leistungen und für Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit fördern. Das bedeutet, dass in den kommenden Jahren tiefgreifende Veränderungen

realisiert werden müssen. Mit der Einstellung der allgemeinen Einkommensbeihilfen und der Marktmaßnahmen würden schließlich die Instrumente abgeschafft, die heute 95 % der niederländischen GAP-Bezüge (ca. 1,2 Milliarden Euro pro Jahr) ausmachen. An deren Stelle tritt ein neues Instrumentarium, das auf eine für die Gesellschaft transparente und bezifferbare Weise landwirtschaftliche oder damit in Zusammenhang stehende Aktivitäten belohnt, die einen gesellschaftlichen Mehrwert haben, mit denen sich auf dem Markt aber kein oder kein ausreichender Erlös erzielen lässt.

Dieses Konzept knüpft an das Gutachten des Wirtschafts- und Sozialrats an. Darin werden hinsichtlich des Anspruchs auf gezielte staatliche Beihilfen vier Gruppen von Unternehmen in der bodengebundenen Landwirtschaft unterschieden; die Einteilung basiert auf zwei Faktoren. Es gibt Unternehmen, die ausschließlich Nahrungsmittel produzieren, und solche, die außerdem qualitätsverbessernde Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes erbringen. Außerdem gibt es Unternehmen, die in von der Natur benachteiligten Gebieten oder in Regionen produzieren, in denen die Landwirtschaft zusätzlichen Beschränkungen unterliegt, während andere Betriebe von derartigen Nachteilen nicht betroffen sind. Die Regierung hält dies für eine sinnvolle Einteilung und wird diese bei der Ausgestaltung des politischen Rahmens für die GAP als Leitfaden verwenden.

		Liegen im Gebiet Beschränkungen vor (natürlicher oder Verwaltungsmäßiger Art)?	
		Nein	Ja
Werden gesellschaftlich relevante Dienstleistungen erbracht?	Nein	<p style="text-align: center;">1</p> <p style="text-align: center;">Unternehmen, die in Gebieten ohne Beschränkungen aktiv sind und ausschließlich Nahrungsmittel produzieren</p>	<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">Unternehmen, die in Gebieten mit Beschränkungen aktiv sind und ausschließlich Nahrungsmittel produzieren</p>
	Ja	<p style="text-align: center;">3</p> <p style="text-align: center;">Unternehmen, die in Gebieten ohne Beschränkungen produzieren und auch qualitätsverbessernde Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes anbieten</p>	<p style="text-align: center;">4</p> <p style="text-align: center;">Unternehmen, die in Gebieten mit Beschränkungen produzieren und auch qualitätsverbessernde Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes anbieten</p>

Ausgehend von diesem Vier-Gruppen-Modell will die Regierung auf eine wettbewerbsfähige und nachhaltige europäische Landwirtschaft hinwirken, die auf lange Sicht in der Lage ist, ohne allgemeine Einkommensbeihilfen zu produzieren. Die Hauptaufgabe besteht dabei nach Auffassung der Regierung darin, dafür zu sorgen, dass Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit im Land- und Gartenbau mit der Gewährleistung fairer Wettbewerbsverhältnisse innerhalb der EU vereinbar bleiben.

Der Agrarsektor muss ausreichend Gelegenheit zu Innovationen und zur ständigen Weiterentwicklung haben, damit er sich sowohl den veränderlichen Marktbedingungen als auch den neuen Bedürfnissen der Gesellschaft anpassen kann. Gleichzeitig können auch externe Marktgegebenheiten oder Einflüsse beispielsweise infolge des Klimawandels einen so großen Einfluss haben, dass die Wettbewerbsfähigkeit und die Kontinuität der landwirtschaftlichen Betriebe ernsthaft in Gefahr geraten und eine gewisse Form des Risikomanagements erforderlich ist.

Aus diesem Grund besteht eines der Hauptziele der Regierung darin, innerhalb des gesamten Agrarsektors GAP-Mittel zu investieren in

1. die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit, unter anderem durch die Förderung von Wissensentwicklung, Wissenserschließung und Innovation sowie durch Einrichtung oder Weiterfinanzierung eines öffentlichen Notfonds für den Fall schwerer Marktstörungen (Risiko- und Krisenmanagement).

Neben der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit hat die künftige GAP nach Auffassung der Regierung auch eine wichtige Funktion für Unternehmer, die in Regionen produzieren, in denen die Landwirtschaft besonderen Beschränkungen unterliegt, oder die qualitätsverbessernde Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes erbringen, und zwar:

2. die marktkonforme Vergütung agrarischer Aktivitäten, die in gesellschaftlich wertvollen Gebieten erbracht werden und sichtbar zur Realisierung gesellschaftlicher Werte und gesellschaftlich erwünschter Funktionen beitragen, indem aktiv darauf hingewirkt wird, dass in diesen Gebieten eine – im Zuge der formalen Ausweisung und Abgrenzung festgelegte – Basisqualität gewährleistet wird,
3. die marktkonforme Vergütung aktiver individueller Leistungen, die über das hinausgehen, was von jedem landwirtschaftlichen Unternehmer verlangt wird (zusätzliche Zahlungen für gesellschaftlich relevante Leistungen und Unterstützung qualitätsverbessernder Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes). Diese Leistungen können sowohl innerhalb als auch außerhalb der gesellschaftlich wertvollen Gebiete erbracht werden.

Nach Auffassung der Regierung beinhaltet die Entscheidung für diesen politischen Rahmen, dass sich in der Zeit nach 2020 einige wesentliche Veränderungen vollziehen werden:

- An die Stelle der herkömmlichen Agrarbeihilfen (früher Produktions-, heute Einkommensbeihilfen) treten die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit und eine marktkonforme Vergütung für die sichtbaren Leistungen, die die Empfänger zugunsten der Gesellschaft erbringen. Die Verbesserung der Sichtbarkeit dieser konkreten, zugunsten der Gesellschaft erbrachten Leistungen schafft einen breiten Rückhalt in der Gesellschaft und trägt dazu bei, dass den Unternehmern, die diese Leistungen erbringen, gebührende Wertschätzung entgegengebracht wird.
- Die Vergütung für gesellschaftlich relevante Leistungen kann im Prinzip jeder erhalten, der landwirtschaftliche Aktivitäten entfaltet, sowohl innerhalb als auch außerhalb der als „gesellschaftlich wertvoll“ ausgewiesenen Gebiete. Dazu gehören nicht nur Landwirte, sondern auch flächenbewirtschaftende Organisationen, private Grundeigentümer und andere Unternehmer im ländlichen Raum. Relevant ist nur, dass der Empfänger eine agrarische Aktivität ausübt. Ob er in der Vergangenheit Beihilfen erhalten hat oder nicht, spielt nun keine Rolle mehr.
- Nichtlandwirtschaftliche Aktivitäten, die zwar zur Lebensqualität im ländlichen Raum beitragen oder die ländliche Wirtschaft fördern, die aber nicht an die Ausübung einer landwirtschaftlichen Aktivität gekoppelt sind, können somit nach Ansicht der Regierung nicht mehr von der GAP erfasst werden. Sie sind eher der europäischen Kohäsionspolitik zuzuordnen, wenngleich die Niederlande die Auffassung vertreten, dass die Unterstützung aus den Kohäsionsfonds künftig den ärmsten Regionen in den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten vorbehalten sein sollte.
- Die Höhe der Vergütung gesellschaftlich relevanter Leistungen muss marktkonform sein. Als Ausgangspunkt hierbei gilt, dass die Vergütung dem Wert der in gesellschaftlich wertvollen Gebieten erbrachten gesellschaftlich relevanten Dienstleistungen beziehungsweise dem wirtschaftlichen Nachteil entsprechen muss, der aus den dort geltenden Beschränkungen erwächst. Die Vergütung für aktive individuelle Leistungen und die Unterstützung qualitätsverbessernder Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes muss dem Wert entsprechen, den die Gesellschaft diesen Dienstleistungen beimisst. Eine Überkompensation wirtschaftlicher Nachteile beziehungsweise eine Überbezahlung erbrachter Dienstleistungen muss vermieden werden. Zur Feststellung der genauen Höhe der leistungsabhängigen Vergütung werden eingehendere Untersuchungen durchgeführt werden müssen. Dabei wird im Hinblick auf die Vergütung von in gesellschaftlich wertvollen Gebieten erbrachten Leistungen zunächst anhand vergleichbarer Betriebe außerhalb dieser Gebiete, auch unter Berücksichtigung der

Marktentwicklungen auf dem Gebiet der Nahrungsmittelnachfrage und der Preise von Agrarerzeugnissen, ein Bezugswert ermittelt. Der Wert aktiver individueller Leistungen und der Unterstützung qualitätsverbessernder Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes kann anhand des Zeitaufwands und/oder der Kosten der erbrachten Leistungen berechnet werden. Damit erfolgt auch die Feststellung der Vergütung für erbrachte gesellschaftlich relevante Leistungen nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen.

- Die Regierung geht davon aus, dass die Hauptziele der europäischen Agrarpolitik in naher Zukunft aus einem gemeinsamen europäischen Fonds für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum finanziert werden, und nicht mehr, wie bisher, aus zwei getrennten Fonds für diese beiden Bereiche. Die Unterscheidung zwischen den heutigen Säulen der GAP wird damit überflüssig.
- Die Markt- und Preispolitik, ursprünglich Motor und Kernelement der GAP, wird infolge der weiteren Liberalisierung, der stärkeren Marktorientierung und des Abbaus von Handelshemmnissen allmählich eingestellt. An die Stelle der öffentlichen Marktintervention tritt ein begrenztes Sicherheitsnetz für schwere Marktstörungen aufgrund von klimatischen, phytosanitären oder veterinärmedizinischen Einflüssen.

In den nachstehenden Textkästen werden die Hauptziele näher erläutert. In Abschnitt 5 wird beschrieben, auf welche Art und Weise die Regierung die skizzierten Hauptziele in den Niederlanden realisieren will.

Erstes Hauptziel: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit (einschließlich Innovation und Risikomanagement)

Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft ist von vitaler Bedeutung – für die Niederlande, Europa und die ganze Welt. Starke agrarwirtschaftliche Produktionsketten sind für die wirtschaftliche Entwicklung, den Wohlstand und den Arbeitsmarkt äußerst wichtig. Darum ist es dringend notwendig, die Innovationskraft zu fördern. Innovation bedeutet Veränderung und setzt die Fähigkeit voraus, adäquat auf Veränderungsprozesse reagieren zu können. Innovation tut Not, denn nur so wird die europäische Landwirtschaft, die sich immer mehr dem Wettbewerb auf dem Weltmarkt stellen müssen, vital und konkurrenzfähig bleiben können. Dabei geht es nicht nur um die Erhöhung der Produktivität, sondern auch um die adäquate Befriedigung der Nachfrage des Marktes, auch von Nischenmärkten, u. a. nach gesünderen Produkten, sowie um die Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse, etwa in Bezug auf das Schließen von Kreisläufen (Energie, Mineralstoffe) oder die Entwicklung umwelt- oder tierfreundlicherer Haltungssysteme. Innovation ermöglicht nachhaltiges Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen, und sie kann Europa dabei unterstützen, gesellschaftlichen Problemen die Stirn zu bieten und die Erschöpfung natürlicher Ressourcen zu vermeiden. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors durch Schaffung eines Umfelds, das es den Unternehmern ermöglicht, ihre Chancen auf dem Markt zu nutzen, ist darum eine Aufgabe, die sich zweifellos am besten auf EU-Ebene bewältigen lässt. Dabei kommt es auch auf eine gute Wissenserschließung an. Europa, aber auch der Sektor selbst, braucht starke agrarwirtschaftliche Produktionsketten und innovative Agrarunternehmer, die einen Blick für öffentliche Werte haben und flexibel genug sind, sich den neuen Herausforderungen und den Veränderungen auf dem Weltmarkt anzupassen. Die europäischen Agrarunternehmer könnten auch von allgemeinen Innovationsprogrammen für kleine Unternehmen Gebrauch machen, etwa dem europäischen Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) oder dem Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung.

Durch die Entkopplung und den Abbau der heutigen Beihilfen und die Verstärkung der Marktmechanismen können die Preisrisiken für Unternehmer zunehmen. Das Risikomanagement, insbesondere in Bezug auf Preisrisiken oder Risiken, die privat auf dem Markt versichert werden können, bleibt auch in der Zukunft eine primäre Verantwortung der Unternehmer und der Marktparteien. Die Regierung fördert die Schaffung privater Instrumente für das Risikomanagement, soweit es sich um Produktionsrisiken im Zusammenhang mit Krisen klimatischer, phytosanitärer oder veterinärmedizinischer Art handelt. Letztlich müssen die Unternehmer in der Lage sein, selbstständig auf dem Markt zu operieren. Um zu verhindern, dass sich der Umfang der finanziellen Beiträge zu

privaten Initiativen oder der von Produzenten geleisteten Unterstützung von Land zu Land zu sehr unterscheidet, wodurch das *Level Playing Field* in Gefahr käme, sollte ein europäischer Rahmen geschaffen werden, der aber den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum lässt. So können die Mitgliedstaaten selbst entscheiden, ob sie beispielsweise erfolversprechende Marktinitiativen zur Deckung eines Teils der unversicherbaren Risiken fördern wollen, insbesondere der Ausnahmerisiken, deren Eintritt sehr unwahrscheinlich ist, die aber unübersehbare Folgen haben können.

Zweites Hauptziel: Vergütung für Maßnahmen zur Gewährleistung einer Basisqualität in gesellschaftlich wertvollen Gebieten

Im Interesse des Landschafts-, Natur- und Umweltschutzes sollten Landwirte und andere Unternehmer, die landwirtschaftliche Aktivitäten entfalten, auch künftig aus öffentlichen Mitteln für die sichtbaren Leistungen belohnt werden, die sie zugunsten und auf Wunsch der Gesellschaft – auf nationaler oder regionaler Ebene – erbringen, mit denen sich aber auf dem Markt kein angemessener Erlös erzielen lässt, deren Wert also nicht im Produktpreis zum Ausdruck kommt. Zu denken ist hier in erster Linie an Vergütungen für die Entfaltung landwirtschaftlicher Aktivitäten in

- Gebieten, in denen die Produktionsbedingungen für die bodengebundene Landwirtschaft aufgrund einer naturgegebenen Benachteiligung nicht optimal sind und auch nicht optimiert werden können, in denen die Weiterführung der bodengebundenen Landwirtschaft aber gesellschaftlich wünschenswert ist;
- Gebieten, in denen der Landwirtschaft mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung drastische Beschränkungen auferlegt werden müssen, in denen die Landwirtschaft aber auf regionaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur Instandhaltung bestehender, gesellschaftlich hoch bewerteter landschaftlicher Merkmale oder natürlicher Werte leistet oder leisten muss.

Die Vergütungen für solche Aktivitäten sollen bewirken, dass die landwirtschaftliche Aktivität im betreffenden Gebiet einschließlich der gesellschaftlich relevanten Leistungen, die den regionalen Bedürfnissen entsprechen, erhalten bleibt.

Drittes Hauptziel: Zusätzliche Zahlungen für gesellschaftlich relevante Leistungen und die Unterstützung qualitätsverbessernder Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts- und Gewässerschutzes

Eine Vergütung aus öffentlichen Mitteln ist auch dann gerechtfertigt, wenn es um kollektive Güter geht, beispielsweise um die Erhaltung natur- und kulturhistorischer Landschaftswerte (qualitätsverbessernde Dienstleistungen auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes) oder um die Schaffung von Möglichkeiten für die Wasserrückhaltung (qualitätsverbessernde Dienstleistungen auf dem Gebiet des Gewässerschutzes). Darüber hinaus ist eine Vergütung aus öffentlichen Mitteln angezeigt, wenn ein Unternehmer im ländlichen Raum zusätzliche, nicht vermarktungsfähige wünschenswerte Leistungen erbringt, beispielsweise auf dem Gebiet des Umweltschutzes oder der Umweltqualität, der Bodenbewirtschaftung, der qualitativen und quantitativen Wasserbewirtschaftung, der funktionalen Nutzung der Agrobiodiversität zur Verbesserung der Umweltqualität, des landwirtschaftlichen Naturschutzes (beispielsweise in Form des Wiesenvogelschutzes oder der Feldrainbewirtschaftung), des Tierschutzes, der Anlage und der Unterhaltung landschaftlich wertvoller Elemente und anderer Ausdrucksformen des kulturhistorischen Erbes sowie der Förderung der Zugänglichkeit des ländlichen Raums, unter anderem für Erholungszwecke. Dasselbe gilt, wenn landwirtschaftlichen Unternehmern mit Blick auf die Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse höhere Kosten entstehen, weil sie Leistungen erbringen, die die gesetzlichen Anforderungen auf EU- oder einzelstaatlicher Ebene übersteigen, beispielsweise hinsichtlich ihrer Produktionsmethoden oder aufgrund strengerer einzelstaatlicher Normen.

Privat abzurechnende Aktivitäten zur Erweiterung landwirtschaftlicher Unternehmen, beispielsweise

Aktivitäten im Bereich der Bildung, der Freizeit oder des Gesundheitswesens, gehören hier jedoch ausdrücklich nicht dazu. Ebenso wenig kommen vermarktungsfähige Dienstleistungen auf dem Gebiet des Landschafts-, Natur- und Gewässerschutzes für eine Vergütung aus öffentlichen Mitteln in Frage.

Des Weiteren ist eine Vergütung gerechtfertigt, wenn Landwirte im Falle einer Verschärfung europäischer oder einzelstaatlicher Vorschriften bereit sind, die neuen Bestimmungen oder Anforderungen schneller als gefordert zu erfüllen. In diesem Fall wäre es vertretbar, eine vorübergehende, degressive Form der (Investitions-)Beihilfe zu leisten, damit die positiven Umweltauswirkungen oder die Verbesserung des Tierschutzes möglichst rasch realisiert werden können.

Die Rahmenbedingungen für die im Vorstehenden beschriebenen Vergütungen für Aktivitäten in gesellschaftlich wertvollen Gebieten (zweites Hauptziel) und die zusätzlichen Zahlungen für gesellschaftlich relevante Leistungen und die Unterstützung qualitätsverbessernder Dienstleistungen auf dem Gebiet des Landschafts-, Natur- und Gewässerschutzes (drittes Hauptziel) müssen – angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der Problematik, der gemeinschaftlichen Bedeutung einer nachhaltigen Landwirtschaft in einem nachhaltigen Umfeld und der Notwendigkeit eines *Level Playing Fields* – auf europäischer Ebene formuliert werden. Mit Blick auf die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen müssen die europäischen Rahmenbedingungen aber mit einem hohen Maß an nationaler und regionaler Zuständigkeit für die konkrete Ausgestaltung kombiniert werden. So kann beispielsweise nicht ignoriert werden, dass sich die Entwicklungen im niederländischen ländlichen Raum unter großem räumlichen Druck seitens der Städte vollziehen. Eine marktorientierte Vergütung auf der Ebene des betreffenden Gebiets oder auf individueller Ebene ist hier die effektivste und effizienteste Lösung. Diese Vergütung muss auf eindeutigen, objektiven und vertretbaren Kriterien basieren, also transparent, nachvollziehbar und verantwortungsbewusst sein.

5. Der Grundriss der Agrarpolitik in den Niederlanden

Der politische Rahmen für die neue europäische Agrarpolitik unterscheidet sich in mehreren Hinsichten grundlegend von der heutigen Gestaltung der GAP in den Niederlanden. Zwei Drittel der GAP-Zahlungen in den Niederlanden bestehen derzeit aus Einkommensbeihilfen auf der Grundlage einer historischen Referenz, wobei die Einnahmen in der Vergangenheit die Basis für künftige Zahlungen darstellen. Von einer Verknüpfung mit gesellschaftlichen Werten kann dabei noch keine Rede sein. Im Rahmen der heutigen Methodik werden also Beihilfezahlungen aus der Vergangenheit statisch fortgeführt, wobei künftige betriebliche Entwicklungen völlig außer Betracht bleiben. Damit wird die große Dynamik, die den niederländischen Agrarsektor und den ländlichen Raum kennzeichnen, nicht berücksichtigt.

Von der allgemeinen Beihilfe zur gezielten Vergütung: ein Systemwandel

Wenn die europäische Politik wie dargelegt modifiziert wird, stehen wir vor der enormen Herausforderung, die Umwandlung des Systems der allgemeinen Agrarbeihilfen in ein System, das die Wettbewerbsfähigkeit und die Nachhaltigkeit fördert und gesellschaftlich relevante Leistungen insbesondere in gesellschaftlich wertvollen Gebieten vergütet, auszugestalten und praktisch zu vollziehen. Ein solcher Umbruch lässt sich nicht von heute auf morgen bewerkstelligen. Vor allem auf der Ebene der Unternehmen muss in manchen Produktionszweigen oder in bestimmten Bereichen mit einschneidenden Veränderungen gerechnet werden, da die Einkommensbeihilfen hier oft einen wesentlichen Teil der Einkünfte ausmachen. Die Unternehmer müssen daher genügend Zeit erhalten, sich diesen tiefgreifenden Veränderungen anzupassen. Dies rechtfertigt die Festsetzung eines Zeitrahmens bis 2020 und die Ergreifung flankierender Maßnahmen, zumal schließlich auch die Zuverlässigkeit des Staates gewährleistet bleiben muss. Ziel der Regierung ist es daher, die Umstellung vom heutigen System der Einkommensbeihilfen und der Marktstützung zum neuen System der Vergütung gesellschaftlich relevanter Leistungen und der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit möglichst fließend zu gestalten. Hierzu bedarf es der folgenden Schritte:

- a. Vollständige Entkopplung der Einkommensbeihilfen in den Produktionszweigen, in denen noch eine Kopplung besteht;
- b. Abbau der entkoppelten Einkommensbeihilfen bis 2020, wobei gleichzeitig
- c. Die Wettbewerbsfähigkeit durch Förderung der Wissensentwicklung und der Innovation sowie durch Formulierung von Maßnahmen im Bereich des Risiko- und Krisenmanagements gestärkt wird;
- d. Eine Vergütung gesellschaftlich relevanter Leistungen in Form qualitätsverbessernder Dienstleistungen auf dem Gebiet des Landschafts-, Natur- und Gewässerschutzes angestrebt wird;
- e. Eine gezielte Vergütung für Leistungen in gesellschaftlich wertvollen Gebieten eingeführt wird.

Investitionen in Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit

Um die Wettbewerbsfähigkeit und die Nachhaltigkeit der Produktion zu fördern, werden der Agrarsektor und andere Unternehmer, die landwirtschaftliche Aktivitäten entfalten, darin unterstützt, sich stärker am Markt zu orientieren und gleichzeitig nachhaltiger zu produzieren. Wissen und Innovationen spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, auf neue europäische Herausforderungen zu reagieren, beispielsweise auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft, des Klimawandels, der Energie und der biologischen Vielfalt. Bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist die Politik vor einige komplexe Aufgaben gestellt, die einschneidende Folgen für die Landwirtschaft haben können und innovative Lösungen erfordern. Auch die europäischen Vereinbarungen zur Senkung des Energieverbrauchs, zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und zur Erhöhung des Anteils regenerativer Energien am Gesamtenergiebedarf werden den Agrarsektor dazu anregen, in vielen Bereichen neue Wege einzuschlagen. Systeminnovationen erfordern im Allgemeinen eine lange Entwicklungsphase, bevor sie von der Wirtschaft angenommen werden. Daher ist es sehr wichtig, Innovationsansätze, aus denen sich auf Dauer praxistaugliche landwirtschaftliche Methoden entwickeln sollen, bereits in einem sehr frühen Stadium einzuleiten.

Einige Beispiele für Entwicklungen, die möglicherweise unterstützt werden könnten:

- Schließen von Kreisläufen auf dem Gebiet des In- und Outputs von Stoffströmen auf Unternehmens- und Gebietsebene (Nährstoffe, Emissionen, Energie). Dabei können beispielsweise Entwicklungen auf dem Gebiet der Präzisionslandwirtschaft nützlich sein;
- Förderung der Entwicklung tierfreundlicher Produktionsmethoden;
- Systeminnovationen im Bereich der Anbau-, Haltungs- oder Betriebssysteme (beispielsweise zur Verbesserung des Tierschutzes, zur Reduzierung der Geruchsbelästigung, zur Senkung des Energieverbrauchs oder zur Verringerung des Pestizideinsatzes) oder der Kombination der Landwirtschaft mit Funktionen auf dem Gebiet des Natur-, Landschafts-, Umwelt- und Gewässerschutzes oder Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit des ländlichen Raums (beispielsweise auf der Grundlage der Wasserrahmenrichtlinie oder des Konzepts der „wasserliefernden Landwirtschaft“), sowohl auf der Ebene der Unternehmen (neue Betriebskonzepte) als auch auf Gebietsebene (z.B. Natura 2000, städtische Landwirtschaft);
- nachhaltige Bodenbewirtschaftung durch neue Anbausysteme und funktionelle Nutzung der Agrobiodiversität;
- Förderung des nachhaltigen Wirtschaftens der Landwirte und anderer Unternehmer im ländlichen Raum.

Bei der weiteren Ausgestaltung wird auch die noch von der Regierung festzustellende Gesellschaftliche Innovationsagenda (Maatschappelijke Innovatieagenda/MIA) zum Thema nachhaltige Agrarwirtschaft berücksichtigt.

Der geplante Abbau der markt- und preispolitischen Maßnahmen und der allgemeinen Beihilfen wird zu stärkeren Einkommenschwankungen für die Agrarbetriebe führen. Auch dies unterstreicht die Notwendigkeit der Entwicklung eines Risikomanagementsystems, dessen Finanzierung in der GAP verankert werden könnte. Hierfür müssen strenge Bedingungen formuliert werden, um auf europäischer Ebene möglichst faire Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Da sich Art und Umfang der Risiken von Produktionszweig zu Produktionszweig unterscheiden, ist ein Instrumentarium auf Ebene der Produktionszweige die effektivste und effizienteste Lösung. Die Rolle des Staates wird sich auf die Förderung privater

Initiativen beschränken müssen. Konkret könnten beispielsweise Bürgschaften in der Anlaufphase geleistet oder Beihilfen zu den Beiträgen für Versicherungen gegen Wetterschäden gezahlt werden.

Entkopplung und Abbau der allgemeinen Einkommensbeihilfen

Vollständig oder teilweise gekoppelte Einkommensbeihilfen gibt es in den Niederlanden noch in vier Bereichen: in der Rind- und Kalbfleischerzeugung (Schlachtprämie), sowie der Herstellung von Leinsamen (Flachs), Trockengrünfütter und Kartoffelstärke. Die Regierung strebt danach, die Beihilfen in diesen Produktionszweigen bis spätestens 2013 vollständig zu entkoppeln und die Markt- und Preisstützungsmaßnahmen abzubauen. Die zwar entkoppelte, aber noch existierende allgemeine Einkommensbeihilfe kann dann allmählich – ganz oder teilweise – anderen Verwendungen zugeführt werden, nämlich der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit, der Vergütung für Maßnahmen zur Gewährleistung einer Basisqualität in gesellschaftlich wertvollen Gebieten und der Unterstützung individueller gesellschaftlich relevanter Leistungen. Nach der Beschlussfassung über den Gesundheitscheck werden der Regierung die nötigen Instrumente zur Verfügung stehen, so dass im Jahr 2010 hiermit begonnen werden kann.

Vergütung von Aktivitäten in gesellschaftlich wertvollen Gebieten

Die Regierung vertritt die Auffassung, dass folgende Gebiete (gegebenenfalls einschließlich der umliegenden Zone) als gesellschaftlich wertvoll zu betrachten sind:

- Gebiete, die mit Blick auf die Gewährleistung der Natur- und Landschaftswerte sowie der hierfür erforderlichen Umweltqualität von überdurchschnittlicher gesellschaftlicher Bedeutung sind. Wichtig sind hier die Ausweiskriterien, die der formalen Feststellung der Begrenzung dieser Gebiete zugrunde gelegt werden, sowie die Bewertung der wesentlichen Werte und Eigenschaften (Kernqualitäten) in Relation zur erwünschten landwirtschaftlichen Nutzung. Vor dieser Bewertung müssen die regionalen Präferenzen überprüft worden sein;
- Gebiete, in denen die Landwirtschaft zusätzlich einen wesentlichen Beitrag zur Qualität des Gebiets leistet oder zur Wiederherstellung dieser Qualität leisten muss. Die Landwirtschaft ist hier der wichtigste Träger der sichtbaren Landschaft und bietet der schützenswerten Flora und Fauna Raum. Die Fortführung der landwirtschaftlichen Nutzung ist in diesen Fällen eine Voraussetzung für die Erhaltung der Qualität des Gebiets. Es kann sich auch um Gebiete handeln, in denen die angestrebten Qualitäten (physische oder landschaftliche Merkmale, Naturwerte oder Umweltbedingungen) der Landwirtschaft heute oder in der Zukunft weitreichende Beschränkungen natürlicher oder verwaltungsmäßiger Art auferlegen, während zugleich eine Anpassung der Betriebsführung an die sich verändernden Marktbedingungen angestrebt wird, wodurch der Veränderungs- oder Nachhaltigkeitsauftrag, auch im Lichte der neuen Herausforderungen, für die Landwirtschaft umfangreich und komplex ist;
- Gebiete, die einen gewissen Mindestumfang aufweisen, da eine zu starke Zergliederung unverhältnismäßig hohe Kosten zur Folge hätte und die Realisierung des erwünschten gesellschaftlichen Nutzens erschweren würde.

Es liegt auf der Hand, keine neuen Kategorien für gesellschaftlich wertvolle Gebiete zu definieren, sondern bestehende Definitionen heranzuziehen, die aus europäischen Rechtsvorschriften hervorgehen oder anderweitig von internationaler Bedeutung sind. Auf dieser Grundlage kämen zuerst die sog. Nationallandschaften sowie die Natura-2000-Gebiete (und die umliegenden Zonen) in Betracht. Dabei müsste allerdings untersucht werden, inwiefern mit diesen Gebieten die in den Niederlanden vorhandenen wertvollen Landschaften und die schützenswerte Flora und Fauna erfasst werden. Durch Unterstützung der landwirtschaftlichen Aktivitäten – als Träger dieser Gebiete – wird der Beitrag dieser Aktivitäten zum gesellschaftlichen Wert der Gebiete sichtbar belohnt. Die Vergütung für Tätigkeiten in gesellschaftlich wertvollen Gebieten kann im Zeitraum von 2010 bis 2020 stufenweise eingeführt werden. Es empfiehlt sich, die Evaluierung der heutigen Bestimmungen für benachteiligte Gebiete (*Less Favoured Areas*) im Jahr 2009 dazu zu nutzen, die bestehenden Beihilfen für benachteiligte Gebiete in das angestrebte System der Vergütung für Leistungen in gesellschaftlich wertvollen Gebieten zu integrieren und für erste Zahlungen an Landwirte in bestimmten gesellschaftlich wertvollen Gebieten zu verwenden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Definition der benachteiligten Gebiete zu einer klaren und adäquaten Systematik mit strenger Abgrenzung führt. Die Höhe der Vergütung ist so zu

wählen, dass sowohl innerhalb als auch außerhalb der betreffenden Gebiete faire Wettbewerbsbedingungen für Unternehmer gewährleistet sind. Die Vergütung darf darum nicht höher sein als der Wert des erlittenen Produktionsnachteils oder der erbrachten gesellschaftlich relevanten Dienstleistung.

Natura 2000

Die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie verpflichten alle EU-Mitgliedstaaten zur Ausweisung geschützter Gebiete, der sog. Natura-2000-Gebiete. In den Niederlanden gibt es zurzeit 162 Natura-2000-Gebiete; die Ausweisung der Gebiete wird 2008/2009 abgeschlossen. Für jedes Natura-2000-Gebiet wird ein Bewirtschaftungsplan erstellt. In diesem Plan sind die Erhaltungsziele beschrieben, die in dem betreffenden Gebiet realisiert werden müssen, einschließlich der erforderlichen Maßnahmen und Verwaltungstätigkeiten. Die Bewirtschaftungspläne werden voraussichtlich 2010 vorliegen. Anders als im Falle des Europäischen Netzes geschützter Gebiete gilt für Natura 2000 aufgrund der Habitatrichtlinie das Kriterium der sog. Externen Wirkung. In Einflusszonen im Umfeld der Natura-2000-Gebiete müssen die Nutzungsfunktionen dahingehend angepasst werden, dass sie die Realisierung der für das betreffende Gebiet angestrebten Qualität nicht behindern. Aktivitäten, die die Naturwerte eines Natura-2000-Gebiets möglicherweise beeinträchtigen, müssen einer Prüfung unterzogen werden, der sog. FFH-Prüfung. Dies gilt nur für bestehende (agrarische) Nutzungen. Zu den Maßnahmen, die im Umfeld von Natura-2000-Gebieten getroffen werden können, gehören beispielsweise Maßnahmen gegen Austrocknung und Maßnahmen zur Reduzierung der Ammoniak-, Stickstoff-, Phosphat- oder Pestizidemissionen.

Nationallandschaften

Im Raumordnerischen Leitprogramm (Nota Ruimte) wurden 20 Gebiete zu Nationallandschaften erklärt. In diesen Gebieten gilt der Grundsatz „Erhaltung durch Entwicklung“: Landschaftliche, kulturhistorische und natürliche Qualitäten müssen auf nachhaltige Weise gewahrt und nach Möglichkeit verstärkt werden. Im Raumordnerischen Leitprogramm ist dargelegt, dass für die Landwirtschaft in den Nationallandschaften eine nachhaltige Zukunftsperspektive angestrebt wird. In fast allen Nationallandschaften ist die bodengebundene Landwirtschaft ein wichtiger Träger der Kulturlandschaft. Lediglich in der Nationallandschaft „De Hoge Veluwe“ spielt die Natur eine dominierende Rolle. Hier werden nur 34 % der Fläche landwirtschaftlich genutzt, in allen anderen Nationallandschaften sind es über 60 %. Im Raumordnerischen Leitprogramm sind für jede Nationallandschaft spezifische Kernqualitäten festgelegt. Viele dieser Kernqualitäten hängen eng mit betrieblichen Merkmalen zusammen; daher kann die Instandhaltung dieser Kernqualitäten auch durchaus die Geschäftsführung oder Entwicklung der Agrarbetriebe beeinflussen.

Gezielte Vergütung individueller gesellschaftlich relevanter Leistungen und qualitätsverbessernder Dienstleistungen auf dem Gebiet des Landschafts-, Natur- und Gewässerschutzes

Ein Teil der abzubauenen allgemeinen Einkommensbeihilfen kann dazu verwendet werden, gesellschaftlich relevante Leistungen zu vergüten oder qualitätsverbessernde Dienstleistungen auf dem Gebiet des Landschafts-, Natur- und Gewässerschutzes zu unterstützen. Zu denken ist hier an Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität (beispielsweise Nährstoffmanagement, Reduzierung der Ammoniakemissionen und Phosphatelimination bei landwirtschaftlichen Nutzflächen) und zur Bekämpfung der Austrocknung, an nachhaltige Bodenbewirtschaftung (beispielsweise Verbesserung der Bodenstruktur und des Gehalts an organischem Material, Bekämpfung und Vermeidung von Erosionserscheinungen, Fruchtwechselwirtschaft), an die Förderung der Agrobiodiversität, der ökologischen Landwirtschaft und des landwirtschaftlichen Naturschutzes (beispielsweise Wiesenvogelschutz oder Feldrainbewirtschaftung in Kombination mit Brachland und düngemittelfreien Zonen) sowie an die Anlage und die Unterhaltung landschaftlich wertvoller Elemente und anderer Ausdrucksformen des kulturhistorischen Erbes. Jedoch sind hier auch neue Herausforderungen relevant, wie sie die Kommission im Gesundheitscheck angeführt hat. Dazu gehören beispielsweise Maßnahmen auf dem Gebiet der Bioenergie, der Wasserwirtschaft (etwa Wasserrückhaltung bei Hochwasser, Wasserspeicherung, Wasserlieferung und Pflanzenkläranlagen), der biologischen Vielfalt (genetische Ressourcen, Schutz der Lebensräume) und des Klimas (Energiesparmaßnahmen, Energielieferung, Reduzierung der Treibhausgasemissionen, CO₂-Speicherung). Ab 2010 kann damit begonnen werden, gesellschaftlich relevante Leistungen gezielt zu vergüten und qualitätsverbessernde

Dienstleistungen auf dem Gebiet des Landschafts-, Natur- und Gewässerschutzes zu unterstützen; bis 2020 können diese Maßnahmen dann schrittweise ausgebaut werden.

Die Zukunft der Cross Compliance

Die 2005 eingeleitete (Cross Compliance)-Strategie koppelt die Gewährung betrieblicher Zulagen und manche Förderprogramme für den ländlichen Raum an die Einhaltung gemeinschaftlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit, des Umwelt- und des Tierschutzes. Die Regierung bestätigt den Nutzen der Cross Compliance als Impuls für nachhaltige Produktion in einer Situation der entkoppelten allgemeinen Beihilfen und ist sich bewusst, dass die Cross Compliance eine wichtige Funktion für die gesellschaftliche Legitimierung der entkoppelten allgemeinen Beihilfen haben kann.

Langfristig wird es lediglich noch gezielte Zahlungen geben, sowohl für die Unterlassung bestimmter Handlungen als auch für die Erbringung gesellschaftlich wünschenswerter Leistungen. Die Legitimierung für diese Zahlungen sind dann die für die Gesellschaft sichtbaren und bezifferbaren Leistungen, die von den Landwirten erbracht werden. Werden diese Leistungen nicht oder nicht in ausreichendem Maße erbracht, wird auch keine Zahlung geleistet. Bis das heutige System der allgemeinen Beihilfen in ein System umgewandelt worden ist, das ausschließlich auf gezielten Zahlungen für spezifische gesellschaftlich relevante Leistungen basiert, wird die Cross Compliance weiterhin für den Teil der Unterstützung relevant sein, der in Form allgemeiner Beihilfen gezahlt wird.

6. Schrittweise Einführung

Der angestrebte fließende Übergang vom heutigen System der Einkommensbeihilfen und der Marktstützung zum erwünschten neuen System der Vergütung gesellschaftlich relevanter Leistungen und der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit impliziert eine schrittweise Einführung im Zeitraum 2010 bis 2020. Dabei werden natürlich stets das Kräftefeld in der EU, die Dynamik des Agrarsektors, die Entwicklung der sektorbezogenen Politik, die einschlägigen Gesetze und Rechtsvorschriften sowie die in der Gesellschaft herrschenden Auffassungen hinsichtlich der jeweiligen gesellschaftlichen Werte berücksichtigt.

Die Niederlande werden sich bei den Verhandlungen in Brüssel für die Schaffung eines optimalen Instrumentariums zur Realisierung dieser Umstellung auf verschiedenen Wegen einsetzen. Der Gesundheitscheck wird bereits ab 2010 die Möglichkeiten hierfür bieten. So wird es dann möglich sein, das bestehende System der Berechnung der Beihilfen auf der Grundlage historischer Gegebenheiten ab 2010 allmählich durch ein Unterstützungssystem auf der Grundlage regionaler Gebietsmerkmale zu ersetzen. Dabei empfiehlt es sich, nicht – wie in einigen Mitgliedstaaten geschehen – zunächst neue allgemeine Zahlungen für Produktionszweige einzuführen, die bislang keine Einkommensbeihilfen erhielten (Gartenbau, Schweinehaltung, Geflügelhaltung), sondern unmittelbar zur gezielten Unterstützung, beispielsweise für Aktivitäten in gesellschaftlich wertvollen Gebieten, überzugehen. Um zu verhindern, dass auch Hobbytierhalter für eine Unterstützung im Rahmen der GAP in Frage kommen, sollte eine Mindestbetriebsfläche festgelegt werden, wie in anderen Mitgliedstaaten geschehen. Eine vollständige Entkopplung der Einkommensbeihilfen – die bis spätestens 2013 erreicht werden soll – ist dabei von wesentlicher Bedeutung und lässt sich, wie aus Untersuchungen des Agrarwirtschaftlichen Instituts (LEI) hervorgeht, auch auf wirtschaftlich vertretbare Weise realisieren.

Darüber hinaus soll ab 2010 die Möglichkeit bestehen, auf der Grundlage des Artikels 68 der Verordnung über Direktzahlungen bis zu 10 % der bestehenden Einkommensbeihilfen gezielt in die Förderung einer qualitativ hochwertigen Landwirtschaft und möglicherweise auch des Tierschutzes zu investieren. Der Europäische Rat vom Juni 2008 hat die Bedeutung der Innovationsförderung in der europäischen Landwirtschaft unterstrichen, und die Niederlande werden sich dafür einsetzen, dass bereits im Rahmen des Gesundheitschecks neue Instrumente geschaffen werden, mit denen sich auf dem Wege der Innovation die Wettbewerbsfähigkeit und die Nachhaltigkeit fördern lassen.

7. Das europäische Kräftefeld

Die Niederlande gehören heute – gemeinsam mit Ländern wie Frankreich, Spanien und Irland – zur Minderheit der Mitgliedstaaten, die sich hinsichtlich der Einkommensbeihilfen für das Modell der historischen Anwendung entschieden haben. Die 12 Mitgliedstaaten, die der EU seit 2004 beigetreten sind, wenden eine allgemeine Hektarprämie an. Auch Deutschland hat sich 2004 dafür entschieden, die Einkommensbeihilfen nicht länger auf das Niveau der in der Vergangenheit gewährten Stützung zu gründen, sondern in einem Zeitraum von zehn Jahren die Umstellung auf eine regionale Hektarprämie anzustreben. England wiederum hat sich für ein Modell entschieden, das eine Einteilung in drei Gebietskategorien vorsieht, für die jeweils ein anderes Stützungs niveau gilt.

Das von den Niederlanden angestrebte System der Unterstützung landwirtschaftlicher Aktivitäten in gesellschaftlich wertvollen Gebieten und der gezielten Vergütung gesellschaftlich relevanter Leistungen kann im europäischen Vergleich als progressiv bezeichnet werden und wird daher sicher nicht von Beginn an auf allseitige Zustimmung stoßen. Einige Mitgliedstaaten werden vorläufig am System der allgemeinen Einkommensbeihilfen festhalten wollen. Dies gilt gewiss auch für die 12 neuen Mitgliedstaaten, in denen die allgemeinen Einkommensbeihilfen im Zeitraum bis 2013 erst einmal eingeführt werden. Der Nachteil einer allgemeinen Hektarprämie besteht allerdings darin, dass es sich noch immer um eine Art ungezielter Einkommensbeihilfe handelt, die nicht sichtbar an gesellschaftliche Werte gekoppelt ist. Unterstützung für die geplante Strategiewumstellung in den Niederlanden darf dagegen von der Kommission erwartet werden. Diese Unterstützung wird sich bereits während des Gesundheitschecks in der Schaffung eines gewissen Spielraums äußern müssen, sodass auf nationaler Ebene ab 2010 die ersten Schritte auf dem Weg zum gewünschten Endergebnis im Jahr 2020 getan werden können.