



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**NAT/481**  
**"Zukunft der GAP"**

Brüssel, den 16. März 2011

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu der

**"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen"**

KOM(2010) 672 endg.

\_\_\_\_\_  
Berichterstatter: **Franco CHIRIACO**

Die Kommission beschloss am 18. November 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen"*

KOM(2010) 672 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 28. Februar 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 470. Plenartagung am 15./16. März 2011 (Sitzung vom 16. März) mit 197 gegen 26 Stimmen bei 17 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\*      \*

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Mitteilung und die Vorschläge der Kommission und hebt hervor, dass darin viele vom Ausschuss in früheren Stellungnahmen vorgebrachte Bemerkungen aufgegriffen werden. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Beziehungen zwischen den Zielen, Instrumenten und Finanzmitteln der GAP nach 2013 genauer darzulegen. Die Reform der GAP muss so durchgeführt werden, dass eine rentable Landwirtschaft und ein faires Einkommen für die Landwirte in der ganzen EU möglich bleiben.
- 1.2 Die vorrangige Aufgabe der GAP sollte die Rolle der Landwirte als Erzeuger von Nahrungsmitteln des täglichen Bedarfs, aber auch zunehmend von grüner und nachhaltiger Energie aufwerten. Zudem sollten die Land- und Forstwirtschaft ihren wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Naturressourcen verstärken und konkrete Antworten auf die großen Herausforderungen wie Bewältigung des Klimawandels, extreme Wasserknappheit, Umweltschutz und biologischen Vielfalt<sup>1</sup> sowie räumliche Entwicklung geben.

---

<sup>1</sup>

KOM(2010) 548 endg. "Abschlussbewertung der Umsetzung des Gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt 2010".

- 1.3 Der Ausschuss stimmt dem Vorschlag zu, die historischen Referenzzeiträume nicht mehr zur Festlegung der Höhe der Unterstützung heranzuziehen, und betont die Bedeutung der Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Erhaltung des europäischen Agrarmodells. Die Direktzahlungen stehen ganz wesentlich als Ausgleich für die gesellschaftlich gewünschten hohen Standards in der EU und als Entgelt für nicht am Markt honorierte Leistungen der Landwirtschaft, ebenso haben sie auch weiterhin eine Funktion zur Risiko- und Einkommenssicherung der Landwirte in zunehmend volatilen Märkten. Die für die Allgemeinheit erbrachten Güter und Dienstleistungen betreffen nach Ansicht des EWSA die Bereiche nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, Vitalität des ländlichen Raums, Verminderung der Armut, Lebensmittelsicherheit, Arbeitsschutz und Verbraucherschutz.
- 1.4 Nach Ansicht des EWSA ist es unabdingbar, dass dieser Reformprozess keine radikalen Veränderungen der Ziele und Funktionsmechanismen der GAP für die Unterstützung der in der Agrar-, Lebensmittel- und Umweltkette tätigen Akteure im lang- und mittelfristigen Programmplanungszeitraum mit sich bringt. Nach Ansicht des EWSA sollte hier ein ausreichender Übergangszeitraum entsprechend der Dauer der neuen, 2020 endenden Finanzperiode vorgesehen werden, damit sich insbesondere die Landwirte, die unter den gegenwärtigen Bedingungen investiert haben, an das neue Verfahren anpassen können, bei dem die historischen Referenzzeiträume nicht mehr für die Festsetzung der Höhe der Unterstützung herangezogen werden. In Bezug auf die neuen Mitgliedstaaten erinnert der Ausschuss daran, dass die vereinfachte Regelung für die einheitliche Flächenzahlung (SAPS) nur noch bis 2013 angewandt werden kann. Schließlich fordert der EWSA die Bestätigung eines Instruments für die nationale und regionale Flexibilität in der Art von Artikel 68<sup>2</sup> zur Gewährung besonderer Formen der Unterstützung sowie eine vollständige Abstimmung mit den Maßnahmen der zweiten Säule, der Marktorganisation für Obst und Gemüse und den Förderfonds.
- 1.5 Der EWSA stimmt dem Ziel zu, die Gewährung der Unterstützung im Rahmen der GAP ausschließlich auf aktive Landwirte zu beschränken und dabei das europäische Landwirtschaftsmodell durch Maßnahmen sowohl der ersten als auch der zweiten Säule der GAP zu fördern. Alle Zahlungen aus der ersten und der zweiten Säule müssen auf die Lösung der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Problematiken ausgerichtet werden. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Kommission auf, eine EU-weit anwendbare Definition des Begriffs "aktiver Landwirt" zu liefern. Der Ausschuss schlägt vor, in dieser Begriffsbestimmung für den aktiven Landwirt die Erzeugung und Vermarktung von Agrarprodukten - auch durch den Direktverkauf ihrer Erzeugnisse auf dem lokalen Markt - und die Erbringung von öffentlichen Gütern und Leistungen von gesellschaftlichem Nutzen als Voraussetzung vorzusehen.

---

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16).

- 1.6 Der EWSA geht davon aus, dass der politische Beschluss des Europäischen Rats, die Vorbedingungen für die Landwirtschaft in der ganzen EU zu gewährleisten, nach wie vor klares Ziel der Reform bleibt. Der Ausschuss hält es für zweckmäßig, die für Landwirte in Gebieten mit territorialen oder klimatischen Nachteilen im Rahmen der zweiten Säule gewährte Unterstützung nicht abzuschaffen. Durch die zusätzlichen Flächenprämien für Landwirte in benachteiligten Gebieten kann der Aufgabe der landwirtschaftlichen Erzeugung in der EU entgegengewirkt werden, was zum Ziel der Versorgungssicherheit für Nahrungsmittel beiträgt. Der EWSA fordert die Kommission auf, ihren Vorschlag für die Überprüfung der Kriterien zur Ermittlung der sonstigen benachteiligten Gebiete (Zwischengebiete) möglichst bald vorzulegen, um eine angemessene Konsultationen aller Interessengruppen zu ermöglichen.
- 1.7 Der EWSA stimmt der Deckelung der Zahlungen zu, die unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Struktur des jeweiligen Landes und der jeweiligen Region erfolgen muss. Der Ausschuss schlägt vor, bei der Deckelung die Zahl der entlohten und nicht entlohten Arbeitskräfte im jeweiligen Betrieb und auch die vom Landwirt selbst geleistete Arbeit zu berücksichtigen und dadurch sicherzustellen, dass der Einsatz der für die GAP ausgegebenen Finanzmittel auch aus sozialer Sicht gerechtfertigt ist. Der EWSA hält es überdies für erforderlich, die Besonderheit der Genossenschaften oder anderer Zusammenschlüsse von Agrarerzeugern zu berücksichtigen, wobei die Zahlungen ins Verhältnis zur Zahl der beteiligten Partner zu setzen sind.
- 1.8 Als vorrangige Aufgabe der GAP muss die Sicherung eines wettbewerbsfähigen und innovativen Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors in der EU angestrebt werden, der zur Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen, der Beschäftigungslage und der Sicherheit der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft beitragen kann, wobei die Vergabe von Beihilfen an die vollständige Einhaltung der sozialen Bestimmungen - insbesondere der in Gesetzen und Arbeitsverträgen enthaltenen - geknüpft werden sollte.
- 1.9 Die Kommission wird aufgefordert, Klarheit über die Ökologisierung der Direktzahlungen (*Greening*) zu schaffen und dazu eine endgültige Bewertung der Auswirkungen eines solchen Vorschlags auf die derzeitigen Umweltprogramme der zweiten Säule vorzulegen. Der EWSA ersucht die Kommission, hier gegebenenfalls alternative Ansätze zu erwägen. Denkbar wäre z.B., die Zahlung der Grundprämie von der zwingenden Teilnahme an bestimmten Agrarumweltmaßnahmen mit tatsächlichen Auswirkungen auf die betroffene Fläche abhängig zu machen. Voraussetzung müsste hierbei allerdings sein, dass die finanziellen Anreize die Mehrkosten in voller Höhe abdecken und der bürokratische Aufwand gering ist. Dazu müsste die Kommission eine Liste der entsprechenden Maßnahmen aufstellen, aus der die Landwirte diejenigen auswählen könnten, die für ihre spezifische Situation am besten geeignet sind. Die Umsetzung dieser Maßnahmen sollte auf regionaler Ebene strukturiert werden, damit sie sich positiv auf das Einkommen auswirken.

- 1.10 Nach Auffassung des Ausschusses kann die Reform der GAP für die Zeit nach 2013 überhaupt nur dann wirksam durchgeführt werden, wenn klare Vorgaben hinsichtlich der Entscheidungen über die Größe und Zusammensetzung des EU-Haushalts vorliegen. Nach Ansicht des Ausschusses muss jedoch zumindest der bislang für die GAP bereitgestellte Anteil am Haushalt auch für die Zukunft garantiert werden.
- 1.11 Der EWSA weist darauf hin, dass die weitere Öffnung der EU-Agrarmärkte zu einem noch stärkeren Wettbewerbsdruck führen wird, und die Erzeugerpreise immer intensiver von der Volatilität der internationalen Märkte beeinflusst werden. Der Ausschuss äußert die Sorge, dass mit den bestehenden Instrumenten keine ausreichende Marktstabilisierung gewährleistet wird. Das muss bei der bevorstehenden Reform nicht nur bei der Neuausrichtung der Direktzahlungen, sondern auch bei Änderungen der Instrumente zur Stabilisierung von Märkten berücksichtigt werden.

## **2. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsmitteilung**

### **2.1 Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)**

- 2.1.1 Nach Ansicht der Europäischen Kommission soll die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2013 zur Verwirklichung folgender Ziele beitragen<sup>3</sup>:

- rentable Nahrungsmittelerzeugung;
- nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen;
- Erhaltung der räumlichen Ausgewogenheit und der Vielfalt der ländlichen Gebiete.

### **2.2 Instrumente der künftigen GAP**

- 2.2.1 Die entkoppelten Direktzahlungen (entkoppelte Basis-Direktzahlung in einheitlicher Höhe für alle Landwirte in einem Mitgliedstaat oder einer Region) bleiben nach Auffassung der Kommission das wichtigste Instrument zur Stützung der europäischen Landwirtschaft. Im Hinblick auf eine bessere Wirksamkeit und Fairness ist der Übergang von dem auf historischen Referenzzeiträumen beruhenden Zahlungsmodell zu einer festen flächenabhängigen Direktzahlung mit einheitlicher Höhe (Basis-Direktzahlung) vorgesehen. Die regional unterschiedlichen Wirtschafts- und Naturbedingungen, denen Landwirte in der EU unterliegen, erfordern eine gerechte Verteilung der Direktzahlungen. Die Zahlung soll auf übertragbaren, durch Verknüpfung mit beihilfefähigen landwirtschaftlichen Flächen zu aktivierenden Ansprüchen und auf der Erfüllung der Cross-Compliance-Anforderungen basieren. Letztere sollen vereinfacht und um die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ergänzt werden. Es wird vorgeschlagen, die Einführung einer Obergrenze der pro Betrieb zulässigen Direktzahlungen ("Deckelung") in Erwägung zu ziehen, deren Auswirkungen je nach Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte abgemildert werden könnten.

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/10/1527 vom 18.11.2010.

- 2.2.2 Die GAP nach 2013 soll nach Dafürhalten der Kommission zwei weitere Formen der Direktzahlung zur Förderung einer umweltfreundlicheren Landwirtschaft (Ökologisierung der Direktzahlungen) beinhalten: 1) eine EU-weit anwendbare Flächenzahlung je Hektar an Landwirte, die Agrarumweltverpflichtungen übernehmen, die über die Basis-Cross-Compliance hinausgehen (Dauergrünland, Fruchtfolge, ökologische Flächenstilllegung usw.); 2) eine weitere Flächenzahlung für Landwirte in benachteiligten Gebieten und/oder Gebieten mit besonderen natürlichen Einschränkungen, ergänzend zu der Unterstützung, die sie im Rahmen der zweiten Säule der GAP erhalten.
- 2.2.3 Es sind bestimmte Ausnahmen von der Entkopplung der Zahlungen vorgesehen. Für bestimmte Regionen und spezifische Erzeugnisse kann eine gekoppelte Unterstützung innerhalb klar definierter Betragsgrenzen gewährt werden. Für Kleinlandwirte ist eine vereinfachte spezifische Unterstützungsregelung vorgesehen, um den Verlust von Arbeitsplätzen in den ländlichen Gebieten zu verhindern. Als Antwort auf die Kritik des Europäischen Rechnungshofs an der Funktionsweise der Direktzahlungen wird vorgeschlagen, die Gewährung der Unterstützung ausschließlich auf aktive Landwirte zu beschränken.
- 2.2.4 Nach Ansicht der Kommission muss eine Reihe von marktbezogenen Maßnahmen beibehalten werden. Diese Instrumente müssen in Krisenzeiten als Mittel zur Bewältigung von Ausnahmesituationen zum Einsatz kommen können. Im Einzelnen werden die Verlängerung des Interventionszeitraums, die Anwendung von Störklauseln und die Ausweitung der privaten Lagerhaltung auf andere Erzeugnisse und schließlich auch die Verbesserung der Kontrollen vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang kündigt die Kommission Vorschläge zur Stabilisierung des Milchmarkts an und betont die Notwendigkeit von Überlegungen zur Zukunft des Zuckersektors. Die GAP nach 2013 soll zudem spezifische Maßnahmen in Bezug die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette und die Verbesserung der Verhandlungsposition der Landwirte umfassen.
- 2.2.5 Die Gesamtstruktur der GAP wird nach Ansicht der Kommission weiterhin in zwei Säulen gegliedert sein. Die im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums gewährte Unterstützung soll hauptsächlich auf die Schwerpunkte Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Bewältigung des Klimawandels und Umwelt ausgerichtet werden und steht damit im Einklang mit der Europa-2020-Strategie. Im Hinblick darauf soll in die zweite Säule der GAP ein Instrumentarium für das Risikomanagement aufgenommen werden, das die Mitgliedstaaten einsetzen können, um Produktion und Einkommen in der Landwirtschaft zu stabilisieren.

### 3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Der EWSA hebt hervor, dass die Kommission in ihrer Mitteilung folgende von ihm in früheren Stellungnahmen vorgebrachte Bemerkungen aufgreift<sup>4</sup>:

- die Notwendigkeit einer gerechteren Verteilung der Mittel auf die einzelnen Mitgliedstaaten;
- die Forderung, die historischen Referenzzeiträume nicht mehr zur Festlegung der Höhe der Betriebsprämien heranzuziehen;
- die *Ökologisierung* der Direktzahlungen, um den neuen Herausforderungen - insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, erneuerbare Energien, Wasserwirtschaft und biologische Vielfalt<sup>5</sup> - gerecht zu werden und um die Höhe der gewährten Unterstützung stärker an die vom Landwirt für die Allgemeinheit erbrachten und nicht vom Markt vergüteten Güter und Dienstleistungen anzupassen und Landwirte, die in Gebieten mit schwierigen klimatischen und natürlichen Bedingungen tätig und daher durch Mehrkosten benachteiligt sind, zu entschädigen;
- die Forderung, dass Direktzahlungen ausschließlich an tatsächlich erwerbstätige Landwirte erfolgen und den in den einzelnen Betrieben vorhandenen und geschaffenen Arbeitsplätzen Rechnung tragen sollten, wobei insbesondere die Zahl der entlohnten und nicht entlohnten Arbeitskräfte, einschließlich land- und forstwirtschaftliche Lohnunternehmen, zu berücksichtigen ist.

3.2 In der Stellungnahme NAT/449 zum Thema "Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013" ruft der EWSA "Kommission, Rat und EP auf, zunächst das Ziel der GAP unmissverständlich zu beschreiben, anschließend das dafür notwendige Instrumentenbündel darzustellen und den benötigten Finanzbedarf offenzulegen". Der EWSA stellt fest, dass die Kommission in ihrer Mitteilung nicht in der gleichen logischen Abfolge vorgeht. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, die Beziehungen zwischen den Zielen, Instrumenten und Finanzmitteln der GAP nach 2013 genauer darzulegen.

### 3.3 **Ziele**

3.3.1 Der Ausschuss wies in seiner Stellungnahme NAT/449 darauf hin, dass die GAP nach 2013 geleitet sein muss vom "europäische[n] Agrarmodell, das auf den Grundsätzen der Ernährungssouveränität, der Nachhaltigkeit und den realen Bedürfnissen von Landwirten und

---

<sup>4</sup> Stellungnahme des EWSA zur "Reform der GAP 2013" (ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffer 5.6.11).

<sup>5</sup> Beschluss des Rates vom 19. Januar 2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums - Programmplanungszeitraum 2007-2013 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 112).

Verbrauchern basieren sollte". Der EWSA möchte die wichtigsten Ziele herausstellen, auf die sich die GAP gründen sollte:

- Beitrag zur quantitativ und qualitativ sicheren Versorgung mit Nahrungsmitteln in Europa und der ganzen Welt<sup>6</sup>;
- Beitrag zur Marktstabilisierung<sup>7</sup> insbesondere durch Begrenzung der Preisschwankungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen;
- Stützung der Einkommen der europäischen Landwirte, die unter den Einkommen in anderen Sektoren der europäischen Wirtschaft liegen<sup>8</sup>;
- Beitrag zur Schaffung von Handelsregeln, mit denen sich das europäische Modell der Nahrungsmittelerzeugung bewahren und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden lassen;
- Unterstützung der Landwirte bei der Wiedererlangung von Marktmacht gegenüber dem Handel und insbesondere gegenüber den Supermarktketten<sup>9</sup>;
- Förderung der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen, der Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der Artenvielfalt, wobei der Land- und Forstwirtschaft eine zunehmend wichtige Rolle bei der Bekämpfung des Klimawandels zukommt<sup>10</sup>;
- Unterstützung der Erzeugung und Vermarktung von lokalen Qualitätsprodukten in den ländlichen Gebieten durch Förderung alternativer Vertriebsformen<sup>11</sup>;
- Schaffung geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen für die Verwaltung von kurzen und transparenten Lieferketten durch Landwirte;
- Förderung von Bildung und Innovation (smart growth), Ausbau der erneuerbaren Energie (sustainable growth) sowie Stärkung des Beschäftigungspotentials ländlicher Räume (inclusive growth) unter Einhaltung vorbildlicher Verfahrensweisen, gem. der Europa-2020-Strategie, in den Bereichen Beschäftigung, Verträge und Saisonarbeit in der Landwirtschaft in Europa und in Drittstaaten.

---

6 Stellungnahme des EWSA zur "Zukunft der GAP nach 2013" (ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 66, Ziffer 2.3).

7 Stellungnahme des EWSA zur "Reform der GAP 2013" (ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffer 5.2) und Stellungnahme des EWSA zum Thema "Health Check und Zukunft der GAP nach 2013" (ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 60, Ziffer 7.4.2).

8 Stellungnahme des EWSA zur "Reform der GAP 2013" (ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffer 3.7).

9 Stellungnahme des EWSA zum Thema "Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern" (ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 145, Ziffer 3.6).

10 Stellungnahme des EWSA zur "Reform der GAP 2013" (ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffer 4.7).

11 Stellungnahme des EWSA zur "Reform der GAP 2013" (ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffer 5.5.15).

- 3.3.2 Die Ernährungssicherheit und Versorgung mit Lebensmitteln zu vertretbaren Preisen bleibt angesichts der durch Bevölkerungsdruck und Nachfragerwachstum gekennzeichneten weltweiten Entwicklung eines der wichtigsten Ziele der Landwirtschaft in der EU. Diese Herausforderungen bedürfen einer politischen Antwort und einer Strategie für die weltweite Entwicklung und Ernährungssicherheit.
- 3.3.3 Nach Ansicht des EWSA erwarten die europäischen Landwirte, "dass sie ein gerechtes Einkommen aus dem Verkauf ihrer Erzeugnisse am Markt und der Honorierung der gesellschaftlichen Leistungen, die sie im Rahmen des Europäischen Agrarmodells erbringen, erzielen"<sup>12</sup>. Die GAP darf sich daher nicht auf die Verteilung finanzieller Mittel beschränken. Der Ausschuss fordert deshalb die Kommission auf klarzustellen, wie mit der neuen GAP das Problem der Marktstabilisierung angegangen werden soll, und insbesondere Lösungen für das Problem der Preise und Einkommen in der Landwirtschaft vorzuschlagen.
- 3.3.4 Die europäische Agrarpolitik und die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sollten auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sein. Nach Ansicht des EWSA sollte die EU mit ihren Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und durch die EU-Forstpolitik einen größeren Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, zur Kohlenstoffbindung, zur Erzeugung und Einsparung von Energie, zur Herausbildung von Agrarprodukten und entsprechenden Verkaufsförderung sowie zu einer ausgewogeneren territorialen Entwicklung leisten. Die ländliche Entwicklung bietet Chancen für Unternehmensgründungen und neue Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten, wodurch die Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft diversifiziert werden. Es muss zudem darauf hingewiesen werden, dass die Lebensmittelverarbeitung zu den wichtigsten Wirtschaftsbranchen in ländlichen Gebieten gehört. Deshalb sollte hierbei nicht die Unterstützung für Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft im ländlichen Raum vernachlässigt werden, die gemeinsam mit Landwirten in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Aus- und Weiterbildung, Innovation, Exportförderung oder Unternehmenszusammenarbeit (z.B. Joint Ventures) aktiv sind, um ihre marktwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.
- 3.3.5 Der EWSA weist darauf hin, dass die Preisvolatilität auf den Agrarmärkten zwar ein chronisches Problem dieses Sektors ist, jedoch in den letzten Jahren aufgrund mehrerer Faktoren - unter anderem extreme Witterungsverhältnisse, Energiepreise, Spekulation, weltweite Zunahme der Nachfrage und Bevölkerungswachstum - stark zugenommen hat. Der EWSA merkt an, dass nach dem beträchtlichen Preisanstieg für landwirtschaftliche Erzeugnisse zwischen 2006 und 2008 und dem darauf folgenden erheblichen Preisverfall die Preise nun in den letzten Monaten wieder zu steigen beginnen. Nach Ansicht des EWSA haben diese extremen Preisschwankungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen negative Auswirkungen sowohl für die Erzeuger als auch für die Verbraucher. Zudem ist der EWSA besorgt, dass auch in der EU nicht agrarische Kapitalanleger vermehrt Bodenkäufe zu Kapitalanlage- und Spekulations-

---

<sup>12</sup> Stellungnahme des EWSA zur "Reform der GAP 2013" (ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffer 5.3).

zwecken zu tätigen versuchen, was gewiss nicht im Sinne des europäischen Agrarmodells sein kann.

- 3.3.6 Im Rahmen der neuen GAP müssen Neuansiedlungen gefördert und unterstützt werden, insbesondere durch Werben von jungen Menschen für diesen Erwerbszweig, auch um die Zukunft der europäischen Landwirtschaft zu garantieren. In der Landwirtschaft ist ein Generationenwechsel vonnöten, wenn man berücksichtigt, dass nur 7% der europäischen Landwirte jünger als 35 Jahre ist und dass die Lage in einigen Mitgliedstaaten kritischer ist. Derzeit ist jeder dritte Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs in der EU-27 älter als 65 Jahre und viele Landwirte werden in den nächsten Jahren in den Ruhestand gehen. In dieser Hinsicht muss die GAP zu einer europaweit angelegten Politik zur Förderung der Niederlassung von Landwirten und gleichzeitig zu einer ehrgeizigen und Synergieeffekte nutzenden Beschäftigungspolitik für die Landwirtschaft beitragen.

### 3.4 **Instrumente**

- 3.4.1 Der EWSA betont die Bedeutung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP für die Erhaltung des europäischen Landwirtschaftsmodells. Mit der Gewährung der Direktzahlungen werden nämlich die europäischen Landwirte unterstützt, die für das Gemeinwesen sehr wertvolle öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen, die allerdings über die Preisbildung auf den Agrarmärkten nicht angemessen vergütet werden.
- 3.4.2 Es muss dafür gesorgt werden, dass die Instrumente der neuen GAP und insbesondere die Betriebsprämien in ihrer Funktionsweise vereinfacht werden. Der EWSA stimmt mit der Kommission überein, dass die Anforderungen im Zusammenhang mit der Bindung an Umweltschutzkriterien (Cross-Compliance) vereinfacht werden müssen und fordert dazu eine Rationalisierung des Kontrollsystems und der Verfahren für die Kürzung von Zahlungen. Der EWSA hebt hervor, dass das Verfahren für die Ökologisierung der Direktzahlungen den Zugang der Betriebe zu GAP-Mitteln erleichtern und fördern sollten. Diesbezüglich, als auch im Hinblick auf eine mögliche Erweiterung der Auflagenbindung (z.B: durch die Wasserrahmenrichtlinie) fordert der Ausschuss, dass die Kommission die Auswirkungen eines solchen Vorgehens sorgfältig abschätzt und praktische Verfahren ermittelt, die keine zusätzliche Komplikationen für die Landwirte mit sich bringen.
- 3.4.3 Der EWSA begrüßt das Prinzip, wonach die regional differenzierten Grundzahlungen an die Erbringung bestimmter Umweltleistungen geknüpft werden. Die bereits laufenden Diskussionen zeigen, dass es unter Umständen schwer sein könnte, zwischen der Ökologisierungskomponente der ersten Säule (Ökologisierung der Direktzahlungen) und den Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule zu unterscheiden.
- 3.4.4 Der EWSA befürwortet die Einführung eines neuen Kriteriums für die Festlegung der Höhe der Direktzahlung. In diesem Zusammenhang regt der Ausschuss Überlegungen darüber an, wie das Bezugsgebiet zu definieren ist, das für die Festlegung der Basiskomponente der

Direktzahlung herangezogen werden soll (auf europäischer, einzelstaatlichen oder regionaler Ebene). Darüber hinaus sollte nach Ansicht des EWSA die Möglichkeit geprüft werden, eine Komponente der Direktzahlung daran zu knüpfen, wie viele Arbeitskräfte der Betrieb beschäftigt und ob er andere bewährte Verfahrensweisen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Innovation übernommen hat.

- 3.4.5 Der EWSA befürwortet die Einführung einer einfachen und spezifischen Unterstützungsregelung für Kleinlandwirte. In diesem Zusammenhang fordert er die Kommission auf klarzustellen, nach welchen Kriterien die Einstufung als Kleinlandwirt erfolgen soll. Der EWSA empfiehlt zudem, den besonderen strukturellen Unterschieden zwischen den Landwirtschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.
- 3.4.6 Der EWSA hinterfragt die Auswirkungen des Prozesses der Anpassung der derzeitigen Marktinstrumente (Garantiepreise, Zölle, Exportsubventionen, öffentliche Lagerhaltung, Quoten, Flächenstilllegung usw.). Er betont in dieser Hinsicht, dass sich mit diesen Sicherheitsnetzen allein die Märkte für Agrarprodukte nicht stabilisieren und insbesondere die Probleme des Milchsektors nicht lösen lassen<sup>13</sup>. Um die Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette zu stärken und der Preisinstabilität und der übergroßen Marktmacht der Supermarktketten entgegenzuwirken, hält es der Ausschuss für sinnvoll, im Rahmen der GAP nach 2013 spezifische, direkt von den landwirtschaftlichen Erzeugern oder ihren Vertretern einzusetzende Instrumente für die Bündelung des Angebots und die Verbesserung des Kräfteverhältnisses im Handel einzuführen. Dabei könnten Maßnahmen und Instrumente zum Einsatz kommen, die sich bereits in einigen Gemeinsamen Marktorganisationen bewährt haben.
- 3.4.7 Der Ausschuss fordert eine Verstärkung der GAP-Maßnahmen zur Aufwertung und Vermarktung von lokalen und hochwertigen Agrarprodukten auf dem europäischen Markt und in Drittländern, auch um die Funktionsweise des Agrarnahrungsmittelsektors und die Kenntnisse über die in der EU erzeugte Lebensmittelpalette zu verbessern und den Anforderungen der Verbraucher zu entsprechen sowie neue Auslandsmärkte zu erschließen. In diesem Sinne empfiehlt der EWSA die Einführung beispielhafter Praktiken für die Kennzeichnung von Agrarprodukten, womit überdies der zunehmenden Forderung der Öffentlichkeit nach Information und Transparenz entsprochen würde.
- 3.4.8 Der EWSA erinnert daran, dass es in der EU über 40 Millionen Bedürftige gibt, die nicht genug zu essen haben. In diesem Zusammenhang fordert der Ausschuss die Kommission auf, die im Rahmen der GAP durchgeführten Maßnahmen zur Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Gemeinschaft zu verstärken.

---

13

Stellungnahme des EWSA zum Thema "Health Check und Zukunft der GAP nach 2013" (ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 60, Ziffern 7.4.13 bis 7.4.15) und Stellungnahme des EWSA zur "Reform der GAP 2013" (ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffer 5.5.9).

- 3.4.9 Die Entwicklung des ländlichen Raums kann zur Befriedigung der Bedürfnisse der Wirtschaftszweige und ländlichen Gebiete beitragen. Der EWSA hält es für sinnvoll, die derzeitige Struktur der GAP mit zwei Säulen beizubehalten, wobei eine Neuordnung der Maßnahmen jeder der beiden Säulen und eine stärkere Komplementarität zwischen ihnen angestrebt werden sollten<sup>14</sup>.
- 3.4.10 Im Sinne des "Europäischen Agrarmodells" ist eine wesentliche Aufgabe der GAP die Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Produktion in allen Teilen der EU. Der EWSA hebt in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung von Maßnahmen für benachteiligte Gebiete im Rahmen der Ländlichen Entwicklung hervor. Bewährte Maßnahmen wie insbesondere der Ausgleich für naturbedingte und klimatische Nachteile sollten jedenfalls im Sinne größtmöglicher Kontinuität weitergeführt werden.

### 3.5 **EU-Haushalt und Finanzmittel für die GAP**

- 3.5.1 Nach Ansicht des EWSA setzt die moderne Gesellschaft der europäischen Landwirtschaft sehr ehrgeizige und schwierige Ziele. Um diese zu erreichen, bedarf es auch in Zukunft einer GAP mit einem wirksamen Instrumentarium, effizient anwendbaren Verfahren und einer angemessenen Mittelausstattung<sup>15</sup>. Außerdem muss die GAP unbedingt in alle anderen Bereiche der Gemeinschaftspolitik (Unternehmen, Klimaschutz, sektorübergreifende Politikbereiche, Wirtschaft, Finanzen und Steuern, Beschäftigung und soziale Rechte, Energie und natürliche Ressourcen, Umwelt, Verbraucher und Gesundheit, Außenbeziehungen und auswärtige Angelegenheiten, Regionen und lokale Entwicklung, Wissenschaft und Technologie) einbezogen werden.
- 3.5.2 Nach Auffassung des EWSA muss in der Diskussion über die "GAP bis 2020" berücksichtigt werden, dass es entsprechend der Finanziellen Vorausschau und ohne budgetäre Anpassung wohl kaum möglich sein wird, die in der Mitteilung genannten Ziele der künftigen GAP zu erreichen bzw. das europäische Agrarmodell zu verteidigen.
- 3.5.3 Seiner Ansicht nach bietet die Reform "GAP nach 2013" die Gelegenheit, die Debatte über eine Umverteilung der Finanzmittel sowohl der ersten als auch der zweiten Säule anzustoßen. Insbesondere gilt es, das Problem der unausgewogenen Verteilung der für die GAP bereitstehenden Mittel auf nationaler Ebene zu lösen, unter der vor allem die neuen Mitgliedstaaten leiden. Im Zuge der Abschaffung der historischen Referenzzeiträume muss ein neues Kriterium für die Festsetzung der für die einzelnen Mitgliedstaaten geltenden nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen ermittelt werden. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA, hier pragmatisch vorzugehen und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Mitgliedstaaten über die landwirtschaftlich genutzte Fläche des jeweiligen Staates hinaus weitere Kriterien heranzuziehen. Namentlich sollten die Kriterien

---

<sup>14</sup> Stellungnahme des EWSA zur "Zukunft der GAP nach 2013" (ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 66, Ziffer 4.3).

<sup>15</sup> Stellungnahme des EWSA zur "Zukunft der GAP nach 2013" (ABl. C 318 vom 23.12.2009, S. 66, Ziffer 2.5).

Lebenshaltungskosten, Beschäftigung, Wertschöpfung und divergierende agroklimatische Bedingungen und Erzeugerkosten herangezogen werden, da diese den Beitrag der Landwirtschaft zur räumlichen Entwicklung zur Geltung bringen könnten<sup>16</sup>.

- 3.5.4 Der EWSA befürwortet die von der Kommission vorgeschlagene Option, keine Form der nationalen Kofinanzierung für Maßnahmen der ersten Säule einzuführen. Im Hinblick auf die zweite Säule sollte nach Ansicht des Ausschusses die nationale Kofinanzierung für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bestätigt werden. Der EWSA hält es zudem für erforderlich, dass die bislang getroffenen Entscheidungen zur Höhe des nationalen Kofinanzierungsanteils für die ländliche Entwicklung überdacht werden, um der schwierigen Haushaltslage vieler Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen und bessere Ergebnisse bezüglich der für Investitionen getätigten nationalen Ausgaben zu fördern<sup>17</sup>.

#### 4. **Besondere Bemerkungen**

- 4.1 Der Ausschuss empfiehlt, die Möglichkeit einer Überprüfung des EU-Wettbewerbsrechts für den Landwirtschaftssektor unter dem Gesichtspunkt einer besseren Funktionsweise des Agrarnahrungsmittelsektors und eines neuen Kräftegleichgewichts zwischen den Marktteilnehmern der Lebensmittelkette, insbesondere bezüglich der Verhandlungsposition gegenüber dem Handel, zu erwägen.
- 4.2 Die EWSA stimmt mit der angestrebten Stärkung der Instrumente des Risikomanagements im Rahmen der GAP überein. Nach Ansicht des Ausschusses sollten diese Instrumente zur Reduzierung der Einkommensschwankungen und der Instabilität der Märkte beitragen. Die Stärkung der Versicherungsinstrumente und die Schaffung von Fonds auf Gegenseitigkeit zur Absicherung sollte Landwirten helfen, die vor Gesundheits- oder Witterungsrisiken stehen, welche in der nächsten Zeit sicherlich zunehmen werden. Unter Verweis auf die schwere Krise der Finanzinstitutionen in der ganzen Welt fordert der Ausschuss die Kommission auf, umgehend die operativen Modalitäten für die Einführung dieser Instrumente klarzustellen. Der EWSA äußert Zweifel an der Zweckmäßigkeit von Maßnahmen des Risikomanagements im Rahmen der zweiten Säule und weist darauf hin, dass die Pflicht zur nationalen Kofinanzierung die Mitgliedstaaten davon abhalten könnte, diese neuen Instrumente einzuführen.
- 4.3 Der EWSA nimmt mit Interesse den Vorschlag der Kommission zur Kenntnis, alternative Vertriebswege für die Vermarktung lokaler Produkte im Rahmen der zweiten Säule durch Verbreitung und Konsolidierung von Direktabsatz und den Ausbau der lokalen Märkte zu fördern. Nach Ansicht des EWSA sollte die EU zur Unterstützung dieser alternativen Handelsformen ad hoc ein eigenes Regelwerk erlassen.

---

<sup>16</sup> Stellungnahme des EWSA zur "Reform der GAP 2013" (ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35, Ziffern 5.7.4, 5.8.4 und 5.8.5).

<sup>17</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema "Health Check und Zukunft der GAP nach 2013" (ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 60, Ziffer 7.6.11).

- 4.4 Der EWSA gibt seinem Wunsch nach einer Wiederaufnahme und einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen im Rahmen der WTO Ausdruck, da Handelsabkommen, insbesondere mit dem Mercosur, Auswirkungen auf das wirksame Funktionieren der GAP in Form einer weiteren Öffnung der Agrarmärkte haben<sup>18</sup>. Der EWSA möchte in diesem Zusammenhang betonen, dass dies noch stärkeren Wettbewerbsdruck und immer intensivere Beeinflussung der Erzeugerpreise durch die Volatilität der internationalen Märkte bedeutet. Dies gilt es bei der GAP-Reform zu berücksichtigen, sowohl bei den Änderungen der Instrumente zur Stabilisierung von Märkten, aber auch bei einer Neuausrichtung des Instruments der Direktzahlungen. Der Welthandel kann überdies wesentlich zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung beitragen, da er die Menge und Vielfalt der auf dem Markt angebotenen Nahrungsmittel vergrößert<sup>19</sup>. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die europäischen Landwirte gegenüber den Landwirten in Drittstaaten aufgrund der in der EU zwingend geltenden Erzeugungsnormen benachteiligt sind. Er fordert eine Stärkung der Verfahren zur Kontrolle der eingeführten landwirtschaftlichen Rohstoffe, die die für europäische Produkte geltenden Anforderungen erfüllen müssen, weil es sonst zu unlauterem Wettbewerb und Sozialdumping, aber auch zu schweren Einbußen bei der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugung und der Verarbeitung zu Lebensmitteln kommt.
- 4.5 Der EWSA fordert die Kommission auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das Problem des defizitären Anbaus von Eiweißpflanzen für Futter in der europäischen Landwirtschaft zu lösen, das die Entwicklung bestimmter Produktionsbranchen in der EU hemmt. In diesem Zusammenhang verfolgt der EWSA mit Interesse die Umsetzung von Maßnahmen, die Synergieeffekte zwischen den Agroenergieprogrammen und der Förderung der Eiweißpflanzen-erzeugung in Europa herbeiführen.

Brüssel, den 16. März 2011

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-  
schusses

**Staffan NILSSON**

\*

\* \*

**NB:** Anhang auf den folgenden Seiten.

---

<sup>18</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema "Health Check und Zukunft der GAP nach 2013" (ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 60, Ziffer 7.4.9).

<sup>19</sup> KOM(2010) 127 endg. "EU-Politikrahmen zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Verbesserung der Ernährungssicherheit".

**ANHANG**  
zu der Stellungnahme des Ausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

**Ziffer 1.5**

Den letzten Satz streichen:

*"Der EWSA stimmt dem Ziel zu, die Gewährung der Unterstützung im Rahmen der GAP ausschließlich auf aktive Landwirte zu beschränken und dabei das europäische Landwirtschaftsmodell durch Maßnahmen sowohl der ersten als auch der zweiten Säule der GAP zu fördern. Alle Zahlungen aus der ersten und der zweiten Säule müssen auf die Lösung der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Problematiken ausgerichtet werden. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Kommission auf, eine EU-weit anwendbare Definition des Begriffs "aktiver Landwirt" zu liefern. ~~Der Ausschuss schlägt vor, in dieser Begriffsbestimmung für den aktiven Landwirt die Erzeugung und Vermarktung von Agrarprodukten auch durch den Direktverkauf ihrer Erzeugnisse auf dem lokalen Markt und die Erbringung von öffentlichen Gütern und Leistungen von gesellschaftlichem Nutzen als Voraussetzung vorzusehen.~~"*

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen:	74
Nein-Stimmen:	125
Stimmenthaltungen:	29

**Ziffer 1.7**

Ziffer streichen und durch folgenden Wortlaut ersetzen:

*~~"Der EWSA stimmt der Deckelung der Zahlungen zu, die unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Struktur des jeweiligen Landes und der jeweiligen Region erfolgen muss. Der Ausschuss schlägt vor, bei der Deckelung die Zahl der entlohten und nicht entlohten Arbeitskräfte im jeweiligen Betrieb und auch die vom Landwirt selbst geleistete Arbeit zu berücksichtigen und dadurch sicherzustellen, dass der Einsatz der für die GAP ausgegebenen Finanzmittel auch aus sozialer Sicht gerechtfertigt ist. Der EWSA hält es überdies für erforderlich, die Besonderheit der Genossenschaften oder anderer Zusammenschlüsse von Agrarproduzenten zu berücksichtigen, wobei die Zahlungen ins Verhältnis zur Zahl der beteiligten Partner zu setzen sind. Der EWSA kann die Einführung einer Obergrenze für Unterstützungs-~~*

zahlungen nicht akzeptieren. Unabhängig von der Größe und der Rechtsform ihres Betriebs sollten alle Landwirte gleich behandelt werden. Der EWSA hält eine Obergrenze insofern für unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung, als keine gemeinsame und objektive Grundlage für die Festlegung einer Obergrenze für Unterstützungszahlungen aufgestellt werden kann."

**Abstimmungsergebnis**

Ja-Stimmen:	62
Nein-Stimmen:	155
Stimmenthaltungen:	20

---