



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**NAT/604**  
**Übergangsbestimmungen für die**  
**Förderung der Entwicklung des**  
**ländlichen Raums**

Brüssel, den 18. September 2013

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zu dem

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen betreffend die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. [...] [LR] hinsichtlich der Finanzmittel und ihrer Aufteilung in Bezug auf das Jahr 2014 und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 7/2009 und der Verordnungen (EU) Nr. [...] [DZ], (EU) Nr. [...] [HZ] und (EU) Nr. [...] [eGMO] hinsichtlich ihrer Anwendung im Jahr 2014**  
COM(2013) 226 final - 2013/0117 (COD)

\_\_\_\_\_  
Berichtersteller: **Seamus BOLAND**  
\_\_\_\_\_

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 21. Mai bzw. am 17. Juli 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 207 Absatz 2 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung bestimmter Übergangsmaßnahmen betreffend die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. [...] [LR] hinsichtlich der Finanzmittel und ihrer Aufteilung in Bezug auf das Jahr 2014 und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 7/2009 und der Verordnungen (EU) Nr. [...] [DZ], (EU) Nr. [...] [HZ] und (EU) Nr. [...] [eGMO] hinsichtlich ihrer Anwendung im Jahr 2014*  
COM(2013) 226 final – 2013/0117 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 492. Plenartagung am 18./19. September 2013 (Sitzung vom 18. September) mit 138 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag, für bestimmte Regeln im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), insbesondere für das System der Direktzahlungen und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), für 2014 Übergangsmaßnahmen festzulegen.
- 1.2 Der EWSA unterstützt die Übergangsregelungen für 2014 nachdrücklich, um die Kontinuität der Zahlungen an die Begünstigten sicherzustellen, falls die neuen Pläne für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums verspätet angenommen werden und aufgrund der Notwendigkeit, die Anwendung des neuen Systems der Direktzahlungen aus praktischen und verwaltungstechnischen Gründen zu verschieben. Anderenfalls geriete der Lebensunterhalt für in der Landwirtschaft tätige Familien in Gefahr, die keine Unterstützung mehr für ihre Landschaftspflege erhielten; ein großer Teil des in diesem Bereich vorhandenen Schutzes würde wegfallen.

- 1.3 Der EWSA weist eindringlich darauf hin, dass die Begünstigten "klassischer" Programme mit Betrieben in abgelegenen Gebieten durch die Übergangsregelungen keinesfalls benachteiligt werden dürfen. Ferner nimmt der EWSA mit Besorgnis zur Kenntnis, dass ländliche Gemeinden in abgelegenen Gebieten, die für ihr Einkommen in hohem Maße von Agrarumweltprogrammen als Ausgleich für wichtige Leistungen für das Gemeinwohl abhängig sind, im neuen Programmplanungszeitraum bis 2020 eventuell mit Einkommenskürzungen rechnen müssen.
- 1.3.1 Der EWSA empfiehlt, bei Übergangszahlungen an die hiervon Betroffenen der bereits im Rahmen des alten Programms vereinbarten Höhe der Finanzierung Rechnung zu tragen.
- 1.4 Der EWSA empfiehlt ferner nachdrücklich, dass die Kommission die Übergangsregelungen unter dem Blickwinkel prüfen sollte, dass sichergestellt wird, dass die Auswirkungen der vorgeschlagenen Kürzungen auf Familien in ländlichen Gebieten begrenzt und die Auswirkungen auf ökologische Initiativen nachweislich zumindest neutral bleiben.
- 1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass Übergangsregelungen auch notwendig sind, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten im Jahr 2014 weiterhin neue Verpflichtungen für flächen- und tierbezogene Maßnahmen sowie für dringende betriebliche Investitionsmaßnahmen eingehen können, auch wenn die Mittel für den laufenden Zeitraum ausgeschöpft sind.
- 1.6 Vor dem Hintergrund der horizontalen Vorschriften für die Finanzierung der GAP bedeutet die Verschiebung der Anwendung des Systems der Direktzahlungen, dass Übergangsmaßnahmen für die landwirtschaftliche Betriebsberatung, das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (IVKS) und die Cross-Compliance erforderlich sind. Daher hält der EWSA es für unerlässlich, dass der Rat und das Europäische Parlament vor Ablauf des Jahres spezifische Übergangsregeln erlassen und gegebenenfalls die derzeit geltenden GAP-Basisrechtsakte ändern.
- 1.7 Der EWSA unterstreicht, dass keine einzige Übergangsregel durch die Festlegung unrealistischer nationaler Obergrenzen für die verfügbaren Mittel untergraben werden darf.

## 2. **Einleitende Bemerkungen**

- 2.1 Die Europäische Kommission bemüht sich gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat auch weiterhin intensiv um die Herbeiführung einer endgültigen politischen Einigung über die GAP-Reform. Ende Juni 2013 wurde eine Einigung über den wesentlichen Inhalt erzielt, die ein Inkrafttreten der neuen rechtlichen Regelungen ab 1. Januar 2014 ermöglichen sollte. Die endgültige Einigung steht jedoch noch aus, so dass wohl nicht davon auszugehen ist, dass die Mitgliedstaaten bis zu diesem Datum alle erforderlichen Verwaltungsverfahren eingerichtet haben werden.

- 2.2 Nach einer Debatte im Europäischen Parlament und im Rat wird damit gerechnet, dass die einzelnen Verordnungen und Durchführungsrechtsakte bis Ende 2013 angenommen sein werden und dass die GAP-Reform am 1. Januar 2014 in Kraft tritt.
- 2.3 Um die Kontinuität sicherzustellen, sollen mit dem Kommissionsvorschlag vom 18. April 2013 Übergangsregelungen für bestimmte Elemente der Politik aufgestellt werden. Dies würde bedeuten, dass die bestehenden Regelungen für die Betriebsprämienregelung, die einheitliche Flächenzahlung und die Zahlungen gemäß "Artikel 68" im Antragsjahr 2014 weiter laufen würden. Neue Regelungen, z.B. im Zusammenhang mit der "Ökologisierung", würden somit nicht vor 2015 anlaufen, was den Zahlstellen mehr Zeit gäbe, sich auf diese Änderungen vorzubereiten.
- 2.4 Am 27. Juni wurde nach drei Monaten intensiver trilateraler Verhandlungen eine erste politische Einigung zwischen Parlament, Rat und Kommission erzielt. Die Einigung ist vom offiziellen Abschluss der Verhandlungen über den Haushalt für den mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014-2020) und von der Bestätigung durch den Landwirtschaftsausschuss, das Plenum des Parlaments und den Rat abhängig.
- 2.5 Der Vorschlag betrifft die Verordnung (EU) Nr. 335/2013 vom 12. April 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER.
- 2.6 Bei Zahlungen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ist es gängige Praxis, Regeln für den Übergang zwischen zwei mehrjährigen Programmplanungszeiträumen festzulegen. Jedoch sind auch einige besondere Übergangsregelungen erforderlich, insbesondere um auf die Auswirkungen zu reagieren, die die Verzögerung der neuen Direktzahlungsregelung mit sich bringt. Ferner enthält der Vorschlag auch neue Übergangsregelungen für Kroatien.
- 2.7 Die Kommission möchte den Zahlstellen genügend Zeit geben, um die administrativen Vorkehrungen zu treffen und eine ordnungsgemäße Verwaltung der EU-Mittel sicherzustellen, damit die Landwirte die neuen Regelungen verstehen und nicht einfach eine halb fertige neue Lösung vorgesetzt bekommen.

### 3. **Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags**

- 3.1 Mit dem Kommissionsvorschlag sollen einige Übergangsregelungen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER festgelegt werden.
- 3.2 Übergangsregeln sind erforderlich, um die technischen Modalitäten festzulegen, die eine reibungslose Anpassung an die neuen Bedingungen ermöglichen, und gleichzeitig die Kontinuität der verschiedenen Fördermöglichkeiten im Rahmen des Programms 2007-13 sicherzustellen.

- 3.3 Um den Mitgliedstaaten Zeit zu geben, die Bedürfnisse ihres Agrarsektors auf flexiblere Art berücksichtigen oder ihre Politik der Entwicklung des ländlichen Raums verstärken zu können, sollten sie die Möglichkeit haben, Mittel aus ihren Obergrenzen für Direktzahlungen auf ihre Mittelzuweisung für die Entwicklung des ländlichen Raums und von der Mittelzuweisung für die Entwicklung des ländlichen Raums auf ihre Obergrenzen für Direktzahlungen zu übertragen. Gleichzeitig sollten Mitgliedstaaten, deren Direktzahlungen weniger als 90% des EU-Durchschnitts betragen, die Möglichkeit haben, zusätzliche Beträge aus ihrer Mittelzuweisung im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums auf ihre Obergrenzen für Direktzahlungen zu übertragen. Diese Entscheidungen sollten im Rahmen bestimmter Vorgaben einmalig für den gesamten Zeitraum der Haushaltsjahre 2015-2020 getroffen werden.
- 3.4 Bei der Regelung über die einheitliche Flächenzahlung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 handelt es sich um eine Übergangsregelung, deren Geltungsdauer am 31. Dezember 2013 enden sollte. Da die neue Basisprämienregelung die Regelung über die einheitliche Zahlung erst ab dem 1. Januar 2015 ersetzen wird, ist eine Verlängerung der Regelung über die einheitliche Flächenzahlung für das Jahr 2014 erforderlich, um zu verhindern, dass neue Mitgliedstaaten die Regelung über die einheitliche Flächenzahlung für nur ein Jahr anwenden müssen.
- 3.5 Für die Direktzahlungen müssen die Mitgliedstaaten und insbesondere die Zahlstellen über hinreichende Zeit verfügen, um Vorkehrungen zu treffen, die Zahlungen an Begünstigte ermöglichen, während gleichzeitig die für das Anlaufen des neuen Programms erforderlichen Verfahren aufgestellt werden. Die Anträge für 2014 werden daher nach den Übergangsregeln behandelt.
- 3.6 Was die zweite Säule anbelangt, so ist es gängige Praxis, Regeln für den Übergang zwischen den beiden Programmplanungszeiträumen festzulegen. Übergangsregeln sind in der Regel erforderlich, um eine Verknüpfung zwischen zwei aufeinanderfolgenden Programmplanungszeiträumen herzustellen. Für die Entwicklung des ländlichen Raums sind diesmal jedoch auch einige besondere Übergangsregelungen erforderlich, insbesondere um auf die Auswirkungen zu reagieren, die die Verzögerung der neuen Direktzahlungsregelung für bestimmte Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum mit sich bringt, vor allem für die Bezugswerte für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und die Anwendung der Cross-Compliance-Vorschriften. Übergangsregelungen sind auch notwendig, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten im Jahr 2014 weiterhin neue Verpflichtungen für flächen- und tierbezogene Maßnahmen eingehen können, auch wenn die Mittel für den laufenden Zeitraum ausgeschöpft sind. Diese neuen Verpflichtungen sowie entsprechende laufende Verpflichtungen können aus der neuen Mittelausstattung der Förderprogramme für den ländlichen Raum des kommenden Programmplanungszeitraums finanziert werden.

3.7 Die Mitgliedstaaten können im Rahmen der rechtlichen Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 im Jahr 2014 weiterhin neue rechtliche Verpflichtungen gegenüber Begünstigten im Rahmen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum eingehen, die auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 angenommen wurden, selbst wenn die finanziellen Mittel für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ausgeschöpft sind, und zwar bis zur Genehmigung des betreffenden Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum für den Programmplanungszeitraum 2014-2020. Die aufgrund dieser Verpflichtungen getätigten Ausgaben sind gemäß Artikel 3 der vorliegenden Verordnung zuschussfähig.

#### 4. **Auswirkungen auf den Haushalt**

4.1 Dieser Vorschlag für eine Verordnung, der den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8. Februar 2013 Rechnung trägt, betrifft nur die Durchführung der Kommissionsvorschläge zum MFR und zur GAP-Reform im Haushaltsjahr 2015. Er umfasst die externe Annäherung der Direktzahlungen, die Flexibilität zwischen den GAP-Säulen und den Kofinanzierungssatz für die ländliche Entwicklung.

4.2 Für Direktzahlungen sehen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8. Februar 2013 gegenüber dem Kommissionsvorschlag eine Kürzung um 830 Mio. EUR (zu laufenden Preisen) im Haushaltsjahr 2015 (das dem Antragsjahr 2014 für Direktzahlungen entspricht) vor.

4.3 Bei der Aufteilung der Obergrenzen für Direktzahlungen auf die Mitgliedstaaten wird der externen Annäherung Rechnung getragen, die ab dem Haushaltsjahr 2015 beginnen soll. Im Vergleich zum Kommissionsvorschlag wird in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der Zeitrahmen für die Annäherung (6 Jahre) geändert und ein Mindestbetrag von 196 EUR/ha vorgegeben, der bis zum Haushaltsjahr 2020 zu erreichen ist. Gegenüber dem Kommissionsvorschlag wird die Flexibilität zwischen den Säulen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates verstärkt. Dies hat insofern keine Auswirkungen auf den Haushalt als genau dieselben Beträge, die von einem Fonds (EGFL oder ELER) abgezogen werden, für den jeweils anderen Fonds (EGFL oder ELER) bereitgestellt werden.

4.4 Für die ländliche Entwicklung soll mit diesem Vorschlag für eine Verordnung die Kontinuität einer Reihe von Maßnahmen gewährleistet werden, die mehrjährige Verpflichtungen umfassen. Diese Bestimmungen haben keine finanziellen Auswirkungen, da die Mittelzuweisung für die ländliche Entwicklung unverändert bleibt. Die zeitliche Verteilung der Zahlungen kann im Vergleich zu sonst leicht abweichen, lässt sich im derzeitigen Stadium jedoch nicht beziffern.

4.5 Der Vorschlag enthält Bestimmungen hinsichtlich der Befugnis der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

## 5. **Allgemeine Bemerkungen**

- 5.1 Bei den Zahlungen an Begünstigte im ländlichen Raum muss die Kontinuität unbedingt sichergestellt werden, was folgende Fakten untermauern:
- Mehr als 77% der Fläche der EU sind als ländliche Gebiete eingestuft (47% sind landwirtschaftliche Nutzflächen und 30% Wälder), die Hälfte der Bevölkerung lebt in ländlichen Gebieten (Landwirte und andere Landbewohner).
  - Insgesamt machen die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie – die in hohem Maße von der Belieferung durch die Landwirtschaft abhängig ist – 6% des EU-BIP aus, sie umfassen 15 Mio. Betriebe und Unternehmen und bieten 46 Mio. Arbeitsplätze.
  - Europa zählt 12 Mio. Landwirte, ein landwirtschaftlicher Betrieb hat im Durchschnitt ca. 15 Hektar (zum Vergleich: in den USA gibt es 2 Mio. Landwirte, die durchschnittliche Betriebsgröße liegt bei 180 Hektar).
- 5.2 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Regelung des Zeitraums zwischen zwei Programmen.
- 5.3 EU-weit laufen 2014 zahlreiche aus dem ELER finanzierte Agrarumweltprogramme aus. Einige "klassische" Agrarumweltprogramme bestehen schon seit 10 Jahren und länger. Viele Begünstigte dieser "klassischen" Programme sind in abgelegenen Gebieten angesiedelt und für ihr Einkommen als Ausgleich für wichtige Leistungen für das Gemeinwohl in hohem Maße von Agrarumweltvereinbarungen abhängig. Auch wenn unverzüglich eine Einigung über die neue Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums erzielt wird, ist es eher unwahrscheinlich, dass die neuen Programme bis zum 1. Januar 2014 angenommen werden und ab diesem Datum in Kraft treten können. Ohne ein neues Programm und neue Fördermaßnahmen gibt es kein alternatives Förderprogramm für die Entwicklung des ländlichen Raums, das diese Landwirte in Anspruch nehmen können, wenn ihre bestehenden Verpflichtungen 2014 auslaufen.
- 5.4 Die Kommission muss für Programme sorgen, die sicherstellen, dass die mit den früheren Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums erzielten ökologischen Gewinne erhalten bleiben und das Einkommen dieser Landwirte gesichert ist. Unbedingt muss gewährleistet sein, dass weder die Landwirte noch die Umwelt darunter leiden müssen, wenn weder über den EU-Haushalt noch über die GAP-Vorschläge eine Einigung erzielt wird, die ein rechtzeitiges Anlaufen der nächsten Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums ab 2014 ermöglicht.
- 5.5 Für die Direktzahlungen muss den Mitgliedstaaten und insbesondere den Zahlstellen hinreichend Zeit gegeben werden, um sich gut vorzubereiten und die Landwirte früh genug und umfassend über die Einzelheiten der neuen Regeln zu informieren. Die Anträge für 2014

werden daher nach den Übergangsregeln behandelt werden müssen. Was die zweite Säule anbelangt, so ist es gängige Praxis, Regeln für den Übergang zwischen den beiden Programmplanungszeiträumen festzulegen. Übergangsregeln sind in der Regel erforderlich, um eine Verknüpfung zwischen zwei aufeinanderfolgenden Programmplanungszeiträumen herzustellen, wie dies bereits zu Beginn des derzeitigen Programmplanungszeitraums der Fall war. Für die Entwicklung des ländlichen Raums sind diesmal jedoch auch einige besondere Übergangsregelungen erforderlich. Insbesondere um auf die schwerwiegenden Auswirkungen zu reagieren, die die Verzögerung der neuen Direktzahlungsregelung für bestimmte Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum mit sich bringen könnte, vor allem für die Bezugswerte für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und die Anwendung der Cross-Compliance-Vorschriften.

- 5.6 Übergangsregelungen sind auch notwendig, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten im Jahr 2014 weiterhin neue Verpflichtungen für flächen- und tierbezogene Maßnahmen sowie für dringende betriebliche Investitionsmaßnahmen eingehen können, auch wenn die Mittel für den laufenden Zeitraum ausgeschöpft sind.
- 5.7 Für die horizontale Verordnung sind Übergangsmaßnahmen nur für die landwirtschaftliche Betriebsberatung, das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (IVKS) und die Cross-Compliance erforderlich, da bei diesen ein Zusammenhang mit den Direktzahlungen besteht. Vor diesem Hintergrund müssen der Rat und das Europäische Parlament vor Ablauf des Jahres spezifische Übergangsregeln erlassen und gegebenenfalls die derzeit geltenden GAP-Basisrechtsakte ändern.
- 5.8 Eine Änderung der nationalen Obergrenzen kann sich negativ auf die Beträge auswirken, die die einzelnen Landwirte im Jahr 2014 erhalten. Um diese möglichen Auswirkungen möglichst gering zu halten, müssen die einzelnen Regierungen ihre diesbezüglichen Absichten vor der Vorlage ihrer Vorschläge deutlich zum Ausdruck bringen.
- 5.9 In der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 heißt es, dass die Mitgliedstaaten weiterhin rechtliche Verpflichtungen eingehen können, daher besteht der Möglichkeit, dass der jeweilige Staat seiner Verpflichtung unter Umständen nicht nachkommt, weil sie in seinem Ermessen liegt.

Brüssel, den 18. September 2013

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Henri MALOSSE**

---