



Brüssel, den 11.5.2021  
SWD(2021) 108 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

**Evaluierung der Instrumente für staatliche Beihilfen in der Land- und Forstwirtschaft  
und im ländlichen Raum**

{SEC(2021) 200 final} - {SWD(2021) 107 final}

## Hintergrund und Ziele

Die Beihilfenkontrolle ist ein Schlüsselinstrument der Wettbewerbspolitik der EU, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert ist. Mit der Beihilfenkontrolle soll der Binnenmarkt geschützt werden, indem übermäßige Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen vermieden werden. Gemäß dem AEUV sind staatliche Beihilfen grundsätzlich verboten, es sei denn, sie sind aus Gründen der wirtschaftlichen Entwicklung oder des Gemeinwohls gerechtfertigt. Die Europäische Kommission überwacht den Einsatz der von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene gewährten Beihilfen und legt Regeln für die Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts fest.

Im Jahr 2014 hat die Kommission einen spezifischen Beihilferahmen für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum geschaffen; dieser umfasst die Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) für die Landwirtschaft<sup>1</sup> und sektorspezifische Leitlinien.<sup>2</sup> In dieser Evaluierung wird betrachtet, wie dieser Rahmen im Hinblick auf die folgenden Hauptziele funktioniert hat:

- Abschwächung von Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen im Agrar- und Forstsektor und dadurch Schaffung von Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten und Beihilfeempfänger;
- Gewährleistung der Kohärenz der Beihilfavorschriften für den Agrarsektor mit der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und den Zielen der Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP und
- Vereinfachung der Verfahren und Verringerung der Verwaltungskosten.

Die Gruppenfreistellungsverordnung für die Landwirtschaft und die Rahmenregelung von 2014 für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten sollten beide im Jahr 2020 auslaufen, wurden jedoch (im Einklang mit den Bestimmungen für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP) bis 2022 verlängert. Diese Evaluierung wird in den Prozess zur Schaffung eines neuen Beihilferahmens einfließen, der ab dem 1. Januar 2023 gelten soll.

Bei der Evaluierung wird die Leistung des derzeitigen Rahmens anhand von fünf Kriterien untersucht: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert. Rückblickend soll beurteilt werden, wie gut die Vorschriften funktioniert haben und wo Verbesserungsbedarf besteht.

Bei der Evaluierung werden interne Daten, praktische Erfahrungen aus der Fallbearbeitung und die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation berücksichtigt. Ergänzt wird sie durch eine externe Evaluierungsstudie.

## Wichtigste Feststellungen

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 193 vom 1.7.2014, S. 1).

<sup>2</sup> Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (ABl. C 204 vom 1.7.2014, S. 1).

In der Bewertung wird der Schluss gezogen, dass der Rahmen für 2014 insgesamt gut funktioniert und seine Ziele erreicht hat. Allerdings werden auch einige Schwächen und die Notwendigkeit einer Aktualisierung aufgezeigt, damit künftige Herausforderungen wie der europäische Grüne Deal und die GAP-Reform bewältigt werden können.

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass der Rahmen **relevant** ist, da er den Bedürfnissen des Agrar- und des Forstsektors angemessen entspricht und zur Verwirklichung der Ziele der GAP für die Entwicklung des ländlichen Raums und anderer politischer Ziele beiträgt, insbesondere der Ziele in Bezug auf den Umweltschutz sowie auf die Tiergesundheit und die öffentliche Gesundheit. Allerdings haben sich einige Herausforderungen, wie widrige Witterungsverhältnisse, Verlust an biologischer Vielfalt, Tierseuchen, Schädlingsbefall und Waldbrände, in den letzten Jahren verschärft. Die Herausforderungen stehen in engem Zusammenhang mit den neuen politischen Prioritäten der Kommission, insbesondere dem europäischen Grünen Deal (der sich mit dem Klimawandel und anderen Umweltbelangen befasst). Um zu gewährleisten, dass die Beihilfavorschriften für die Landwirtschaft auch weiterhin relevant sind, werden sie zur Verwirklichung der Initiativen des Grünen Deals beitragen müssen, insbesondere zu den Zielen der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ für 2030 und der Biodiversitätsstrategie. Zudem wird besonders darauf zu achten sein, dass die staatlichen Beihilfen mit den Rechtsvorschriften der EU in den Bereichen Umwelt und Klima vereinbar sind.

Auch der für die künftige Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums angestrebte Subsidiaritätsansatz wird eine Herausforderung für den neuen Beihilferahmen darstellen. Die Ziele und Maßnahmen im Bereich der staatlichen Beihilfen müssen eng mit dieser Politik verbunden und auf diese abgestimmt sein, und die Kommission wird bei der Gestaltung der künftigen Beihilfavorschriften darauf achten müssen, dass die Umsetzung dieser Politik erleichtert wird, einschließlich der ehrgeizigen Umweltziele der neuen GAP. Im Rahmen der künftigen Verordnung über die GAP-Strategiepläne wird die EU grundlegende politische Parameter festlegen, es wird jedoch Sache der Mitgliedstaaten sein, ihre Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums auf ihre spezifischen Bedürfnisse abzustimmen und gleichzeitig den Zielen des Grünen Deals und dem Rechtsrahmen der neuen GAP Rechnung zu tragen. Da für die Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums auf EU-Ebene keine präzisen Förderkriterien vorgegeben werden, wird es auch nötig sein, die Gestaltung der Agrarbeihilfavorschriften zu ändern.

In der Evaluierung wird der Schluss gezogen, dass die derzeitigen Beihilfavorschriften in Bezug auf die Erreichung ihrer Ziele insgesamt **wirksam** gewesen sind, insbesondere in Bezug auf das übergeordnete Ziel, verzerrende Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel im Binnenmarkt so gering wie möglich zu halten. Die Analyse ergab, dass diese Auswirkungen begrenzt sind, vor allem weil es sich bei den Beihilfeempfängern im Agrar- und Forstsektor fast ausschließlich um kleine und mittlere Unternehmen handelt. Außerdem sind die Beihilfebeträge im Allgemeinen gering, und die Auswirkungen von Beihilfemaßnahmen, die potenziell größere Wettbewerbsverzerrungen bewirken könnten, werden durch niedrige Beihilfeintensitäten gemindert. Bei der spezifischen Analyse einzelner Beihilfemaßnahmen wurden positive Auswirkungen im Hinblick auf eine rentable Nahrungsmittelerzeugung, eine nachhaltige Ressourcennutzung, Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Gebieten und die Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele wie ökologische Entwicklung und öffentliche Gesundheit festgestellt. Aus der Analyse geht hervor, dass diese positiven Auswirkungen die begrenzten verzerrenden Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel bei Weitem überwiegen.

Die Angleichung an die Rechtsvorschriften zur Entwicklung des ländlichen Raums hat zu einer gestrafften Bewertung der Beihilfen sowohl auf Kommissionsebene als auch auf nationaler Ebene geführt. Die Evaluierung ergab, dass die derzeitigen Beihilfenvorschriften im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit bei der Beihilfenkontrolle besser abschneiden als die früheren Vorschriften. Allerdings werden auch Aspekte aufgezeigt, die bei der anstehenden Überarbeitung möglicherweise einer weiteren Klärung oder Feinabstimmung bedürfen.

Was die **Effizienz** anbelangt, so ergibt die Evaluierung, dass mit den Vorschriften die Ziele im Hinblick auf die allgemeine Vereinfachung zumindest teilweise erreicht wurden. Dies gilt insbesondere für den erweiterten Geltungsbereich der Gruppenfreistellungsverordnung für die Landwirtschaft, die ab 2014 die meisten im Rahmen der GAP finanzierten Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums abdeckt. Die Ausnahmeregelung, nach der diese Maßnahmen nicht anmeldepflichtig sind, hat zu Zeitersparnis und geringeren Verwaltungskosten geführt. Was die Auswirkungen auf die Unternehmen betrifft, so bedeuten beschleunigte Verfahren einen schnelleren Zugang zu Beihilfen. Der Bewertung zufolge tragen die überarbeiteten Leitlinien hingegen in geringerem Umfang zur Vereinfachung bei, da das Mitteilungsverfahren aus Sicht der Behörden der Mitgliedstaaten immer noch mit einem hohen Arbeitsaufwand und langwierigen Verfahren verbunden ist. Somit macht die Evaluierung deutlich, dass einige Schwachstellen behoben werden müssen, um die Wirksamkeit der Beihilfenkontrolle zu verbessern und übermäßig undurchsichtige oder komplexe Bestimmungen zu beseitigen.

Die Evaluierung bestätigt, dass die Agrarbeihilfenvorschriften im Allgemeinen mit anderen politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU **kohärent** sind. So wurde insbesondere das Hauptziel der Kohärenz dieser Vorschriften mit der GAP erreicht, da sie nahezu vollständig an die Vorschriften für die Entwicklung des ländlichen Raums angeglichen sind. Die enge Verknüpfung mit der GAP kommt auch bei der Beurteilung der Kohärenz zwischen den Beihilfenvorschriften und den Umweltzielen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zum Tragen, da die Beihilfenvorschriften, die den Klima- und Umweltzielen Rechnung tragen, die Bestimmungen über die Entwicklung des ländlichen Raums widerspiegeln. Ferner wurden in der Evaluierung die staatlichen Beihilfen für das Risiko- und Krisenmanagement vor dem Hintergrund der Politik und der Rechtsvorschriften der EU in den Bereichen Tiergesundheit und öffentliche Gesundheit betrachtet. Hier wurde bestätigt, dass die Kohärenz der Vorschriften auch in diesem Bereich gegeben ist.

Insgesamt bietet allein schon das Vorhandensein eines maßgeschneiderten Beihilferahmens für den Agrar- und Forstsektor einen EU-**Mehrwert**, da er die Verwaltungskosten senkt und sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Unternehmen Klarheit, Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit schafft. Durch die überarbeiteten Vorschriften wird dieser Mehrwert noch verstärkt, da sie die Kohärenz mit den im Rahmen der GAP kofinanzierten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gewährleisten und die Beihilfenkontrolle für diese Maßnahmen erleichtern.

Auf der Grundlage der vorstehenden Feststellungen wird in der Evaluierung der Schluss gezogen, dass die Ziele des derzeitigen Beihilferahmens für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum weitgehend erreicht wurden. Dennoch wird darauf hingewiesen, dass die Vorschriften an neue Herausforderungen angepasst werden müssen, insbesondere an den europäischen Grünen Deal (Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und Biodiversitätsstrategie)

und an die künftige Verordnung über die GAP-Strategiepläne, einschließlich der ehrgeizigeren Umweltziele. In der Bewertung wird angemerkt, dass bestimmte Aspekte der Leitlinien Auslegungsprobleme aufwerfen oder auf andere Weise schwer anzuwenden sind; dies betrifft insbesondere überholte oder teilweise überholte Bestimmungen, unklare Begriffsbestimmungen und Begriffe, die wiederholt Anlass zu Auslegungsanfragen bieten, sowie übermäßig komplexe Anforderungen. Diese Unzulänglichkeiten sollten in der anstehenden Folgenabschätzung gebührend berücksichtigt werden.