



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den
SEK(2008) 1886

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu den

folgenden Vorschlägen:

VERORDNUNG DES RATES mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe

VERORDNUNG DES RATES zur Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 320/2006, (EG) Nr. 1234/2007, (EG) Nr. 3/2008 und (EG) Nr. [...] /2008

VERORDNUNG DES RATES zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

BESCHLUSS DES RATES zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013)

Folgenabschätzung - Zusammenfassung

{KOM(2008) 306}

{SEK(2008) 1885}

1. EINLEITUNG

Der „Gesundheitscheck“ für die GAP hat zum Ziel, die Erfahrungen mit der GAP-Reform von 2003 zu bewerten und Anpassungen zur Vereinfachung dieser Politik und zur Steigerung ihrer Effizienz vorzunehmen, damit sie in die Lage versetzt wird, die derzeitigen Marktchancen zu nutzen und den neuen Herausforderungen zu begegnen.

Die ersten Anhaltspunkte einer Bewertung der Reform von 2003 sind im Ganzen gesehen positiv und lassen erkennen, dass für den verbleibenden Zeithorizont der zurzeit geltenden Finanziellen Vorausschau (bis 2013) eine neuerliche grundlegende Reform der GAP weder notwendig noch wünschenswert ist. Angesichts gleichzeitiger anderer Entwicklungen auf den Märkten und in der Politik sowie der bisherigen Erfahrungen mit der Reformumsetzung wird allerdings deutlich, dass die EU-Landwirtschaft in einem sich rasch wandelnden Umfeld steht und daher an der GAP Anpassungen erforderlich sind, die zum Zeitpunkt der Reform von 2003 nicht vorhersehbar waren.

Die drei politischen Hauptfragen, mit denen sich der Gesundheitscheck befasst, beziehen sich auf die folgenden drei grundlegenden Verordnungen für die GAP:

Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 regelt alle Aspekte der Betriebsprämienregelung, dem heutigen Herzstück der Einkommensstützung für die Landwirtschaft.

Die Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 regelt die Aspekte einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte (einheitliche GMO).

Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 regelt die Aspekte der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Die vorliegende Folgenabschätzung geht auf die obigen Fragenkomplexe ein und untersucht die Auswirkungen möglicher Änderungen an der GAP, wobei zahlreiche intern wie extern erstellte Studien ausgewertet wurden.

Es wurde eine öffentliche Anhörung der beteiligten Akteure durchgeführt, einschließlich von zwei öffentlichen Seminaren, von denen das eine einer Gesamtdarstellung des Gesundheitschecks und das andere der Behandlung von Fragen des Milchsektors gewidmet waren. Die Akteure wurden aufgefordert, anhand eines Fragebogens ihren Beitrag zur Ausarbeitung von Vorschlägen zu liefern. Daraufhin gingen zahlreiche Beiträge ein, bei denen sich eine weite Palette von Mitgliedstaaten und Beteiligten vertreten fand.

2. BETRIEBSPRÄMIENREGELUNG

Mit der Einführung der Betriebsprämienregelung wurde die produktionsentkoppelte Einkommensstützung in der Landwirtschaft zum zentralen Element der GAP-Reform von 2003. Bei der Umsetzung der Betriebsprämie konnten sich die Mitgliedstaaten zwischen zwei Grundmodellen entscheiden, die entweder auf historischen einzelbetrieblichen oder aber regionalen pauschalen Bezugsgrößen basierten. Die derzeit geltenden Rechtsvorschriften sehen keine „Revisionsklausel“ vor, die den Mitgliedstaaten eine nachträgliche Anpassung des von ihnen gewählten Betriebsprämienmodells ermöglichen würden.

Da jedoch mit dem Fortschreiten der GAP-Reform immer mehr Sektoren in die Betriebsprämienregelung einbezogen werden, gibt es inzwischen weniger Gründe, eine solche Möglichkeit von vornherein auszuschließen. Es wurden von uns vier alternative Optionen

untersucht, um die potenziellen Folgen zu beurteilen, wenn den Mitgliedstaaten der Übergang zu einem pauschaleren Prämiensatz gestattet würde.

Der Schritt zu einem *EU-weiten Pauschalsatz* je Hektar setzt unserer Analyse zufolge eine weitere tiefgreifende Reform der Einkommensstützung voraus und bringt eine erhebliche Umverteilung unter den Mitgliedstaaten mit sich. Die Umwandlung der in den neuen Mitgliedstaaten übergangsweise angewendeten Regelung der einheitlichen Flächenzahlung in eine EU-weite Regelung würde dem Kerngedanken der produktionsentkoppelten Einkommensstützung zuwiderlaufen, denn es wäre keine Stützungsregelung mit festen Zahlungsansprüchen mehr. Für eine Bewertung verbleiben damit die beiden Optionen einer gezielten Hinbewegung auf einen *Pauschalsatz* durch regionale Harmonisierung der Zahlungen, die entweder je Zahlungsanspruch oder aber je Hektar gewährt werden. Diese beiden Optionen dürften einerseits den Gerechtigkeitsaspekt bei der Verteilung der Einkommensstützung hinreichend berücksichtigen und andererseits sicherstellen, dass sich größere Verschiebungen in der Einkommensstützung so wenig wie möglich auf den Wert der landschaftlichen Flächen auswirken.

Eine Anpassung von Artikel 69 der Vorschriften über die Betriebsprämienregelung hat sich gleichfalls als wünschenswert erwiesen. Ursprünglich war dieser Artikel dazu gedacht, den Übergang zu den produktionsentkoppelten Zahlungen zu erleichtern, doch könnte dieser Artikel auch die notwendigen Anpassungen leichter machen, die sich aus den im Rahmen des Gesundheitschecks vorgeschlagenen Änderungen ergeben. Die Herausforderungen liegen hier vor allem in den abzusehenden Umwälzungen, vor denen einige Regionen mit dem stufenweisen Auslaufen der Milchquoten und der weiteren Produktionsentkopplung der Beihilfezahlungen stehen, sowie in dem Erfordernis politischer Maßnahmen für das Risikomanagement in der Landwirtschaft. Durch die Überarbeitung des genannten Artikels könnte den Mitgliedstaaten gestattet werden, einen Teil der ihnen für die Betriebsprämie zustehenden Mittel gezielt für bestimmte Sektoren und Regionen mit einem genau definierten wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Bedarf zu verwenden, um dadurch negative Einkommensauswirkungen abzumildern, zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums beizutragen und umweltfreundliche Landwirtschaftsmethoden zu fördern.

Um jegliche Abkehr von der politischen Gesamtausrichtung der GAP mit einer Entkopplung der Beihilfezahlungen zu vermeiden, müssen die sich ergebenden nationalen Finanzrahmen für die vorstehenden Zwecke in zwei gesonderte Teilobergrenzen unterteilt werden. Die Mittel der einen Teilobergrenze könnten dazu dienen, die produktionsentkoppelte Einkommensstützung im Sinne höherer Pauschalzahlungssätze in denjenigen Regionen anzupassen, in denen es durch das Auslaufen der Milchquoten und die weitere Entkopplung zu erheblichen Umwälzungen kommt, oder aber sie könnte für die Einführung von Risikomanagementmaßnahmen verwendet werden, die mit den Kriterien der Green Box im Einklang stehen. Die Mittel der anderen Teilobergrenze könnten für gezielte Maßnahmen einer an die Produktion gekoppelten Stützung oder für andere Risikomanagementmaßnahmen genutzt werden.

Da die Cross-Compliance-Verpflichtungen eine Verknüpfung zwischen der Gewährung der Einkommensstützung in der Landwirtschaft und der Einhaltung horizontaler Rechtsvorschriften mit Bedeutung für die Landwirtschaft schaffen, wurde bezüglich der Tragweite dieses Konzepts insbesondere untersucht, inwieweit eine gezieltere Anwendung der Grundanforderungen an die Betriebsführung sowie der Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) möglich ist, ob sich Fragen des Klimawandels und der Wasserwirtschaft besser berücksichtigen lassen und ob der durch die Flächenstilllegung entstandene Umweltnutzen im Wege der Cross-Compliance bewahrt werden kann. In diesem Zusammenhang wurden zwei Optionen geprüft. Bei der ersten Option

wurden Anforderungen ermittelt, deren Beseitigung zwar den Verwaltungsaufwand verringern, nicht jedoch die derzeitigen anspruchsvollen Ziele der Cross-Compliance beeinträchtigen würde. Es ging also um solche Anforderungen, die nicht unmittelbar mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit und den landwirtschaftlichen Flächen zusammenhängen und deren Nichteinhaltung nicht dem einzelnen Landwirt angelastet werden kann, für die die Verantwortung eher beim Mitgliedstaat als beim Landwirt liegt und die sich folglich im Rahmen der Cross-Compliance nur schwer überwachen lassen.

Bei der zweiten Option wurde untersucht, ob die Tragweite der Cross-Compliance-Regelung durch Einbeziehung bestimmter wichtiger Rechtsakte mit Bedeutung für die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgedehnt und damit ein Beitrag geleistet werden kann, um neuen Herausforderungen gerecht zu werden und/oder den Umweltnutzen aus der Flächenstilllegung zu bewahren. Möglichkeiten, die Wasserwirtschaft in den Anwendungsbereich der Cross-Compliance einzubeziehen, wurden ebenfalls in Betracht gezogen, wie z.B. als Bestandteil der GLÖZ-Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem Zustand. Zur Wahrung des Umweltnutzens aus der Flächenstilllegung erschien ein zusätzlicher Standard für die Anlage von Abstandstreifen und die Verschärfung des derzeitigen Standards für die Erhaltung von Landschaftselementen angezeigt.

In bestimmten Sektoren wird noch eine teilweise an die Produktion gekoppelte Einkommensstützung gewährt. Die verbleibende teilgekoppelte Stützung sollte fortschreitend in eine vollständig entkoppelte Stützung umgewandelt werden, um eine stärkere Marktorientierung und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. In einigen Fällen kann hierdurch der Umweltnutzen der derzeit vorhandenen politischen Instrumente beeinträchtigt werden und auch die Lebensfähigkeit von ländlichen Gebieten berührt sein. Unserer Analyse zufolge würden die größten Auswirkungen in den Sektoren und Regionen auftreten, in denen die an die Produktion gekoppelten Prämien einen bedeutenden Anteil am Deckungsbeitrag der Landwirte bilden, wie bei der Mutterkuh- und Schafhaltung. Im Getreidesektor und in anderen Rindfleischerzeugungssystemen wären die Auswirkungen nicht so erheblich.

Zur Frage von Zahlungsbegrenzungen ist zu sagen, dass derzeit eine geringe Anzahl von sehr hohen Direktzahlungen und eine große Anzahl von sehr kleinen Direktzahlungen geleistet werden. Mit Blick auf das etwaige Potenzial, eine gleichmäßigere Verteilung der Zahlungen auf die Landwirte zu erreichen, wurde die Einführung von einzelbetrieblichen Obergrenzen geprüft. Bei der Analyse hat sich gezeigt, dass von einer solchen Maßnahme eine sehr kleine Anzahl von Betrieben in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten, namentlich in der EU-10, betroffen wäre. Hier würden sich beträchtliche Kürzungen der bezogenen Direktzahlungen ergeben, was die Gefahr birgt, dass zur Umgehung der Obergrenzen die Betriebe aufgespalten würden. Dagegen bleibt bei progressiv gestaffelten einzelbetrieblichen Obergrenzen der EU-weite allgemeine Charakter der Maßnahme zwar im Wesentlichen erhalten, doch fallen die Kürzungen der Direktzahlungen und die Auswirkungen auf die Einkommen der betroffenen Betriebe deutlich milder aus.

Eine Anhebung der Untergrenzen für geringfügige Zahlungen wurde geprüft, weil hierdurch der Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten verringert werden könnte. Je nachdem, wo die Untergrenze gezogen wird, könnte der Prozentsatz der von den Direktzahlungen ausgeschlossenen Begünstigten in den einzelnen Mitgliedstaaten beträchtlich schwanken. Den spezifischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten wäre besser entsprochen, wenn ihnen die Wahl gelassen würde, entweder eine Mindestfläche oder aber einen Mindestbetrag festzusetzen.

3. MARKTCHANCEN ERGREIFEN

Die vorgeschlagenen Optionen für die Anpassung der Getreideintervention und der Flächenstilllegungsregelung wurden unter dem Gesichtspunkt beurteilt, inwieweit sie es ermöglichen, die Wettbewerbsfähigkeit und die Marktorientierung des Sektors zu erhöhen und die Einstellung der Landwirte auf veränderte Marktbedingungen zu erleichtern, während die Intervention nur noch als Sicherheitsnetz für schwerwiegende Marktstörungen beibehalten wird. Zugleich wurden Maßnahmen geprüft, die einen vergleichbaren Umweltnutzen wie die Flächenstilllegung haben könnten, sofern mit dem Wegfall der Flächenstilllegung der bisherige Nutzen für Umwelt infrage gestellt ist.

Indem für alle Futtergetreidearten die interventionsfähigen Mengen auf Null festgesetzt werden, wird es leichter, erforderlichenfalls die gesamten Getreidemärkte (auf denen sich die Preise der verschiedenen Getreidearten parallel zueinander bewegen) zu stützen, ohne dass als Nachteil einer selektiven Stützung die Wettbewerbsfähigkeit von Gerste künstlich untergraben wird. Die Einführung von Ausschreibungsverfahren würde die Getreideintervention vereinfachen und die hier geltenden Vorschriften mit denen der anderen gemeinsamen Marktorganisationen harmonisieren.

Mit der Abschaffung der Flächenstilllegungsverpflichtung würde voraussichtlich eine Anbaufläche, die in etwa der Hälfte der derzeit obligatorisch stillgelegten Fläche entspricht, in die Produktion zurückkehren. Verschiedentlich wurde in diesem Zusammenhang geäußert, dass der Umweltnutzen der Flächenstilllegung bewahrt werden könnte, sofern ein fester Prozentsatz der Gesamtfläche, der durch bestimmte schützenswerte Landschaftselemente gekennzeichnet ist, als Fläche zum „Umweltausgleich“ oder mit „Umweltpriorität“ ausgewiesen wird. Eine solche Maßnahme hätte jedoch den Nachteil, dass versucht würde, ein potenzielles Problem, dessen Auftreten gegenwärtig sehr unterschiedlich über die Mitgliedstaaten verteilt ist, in gleicher Weise für alle Mitgliedstaaten zu lösen, und dass hiermit ein Ausgleich für Umweltschäden nicht unbedingt am Ort ihrer Entstehung geschaffen würde. Wird der jetzige feste Stilllegungsprozentsatz für alle Landwirte hingegen durch neue GLÖZ-Standards abgelöst, die auch den Schutz der genannten Landschaftselemente vorsehen, so würde diesen in den Mitgliedstaaten dank einer solchen erweiterten Liste der Maßnahmen zur Erhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Flächen sicherlich größeres Augenmerk als bisher geschenkt. Darüber hinaus könnte eine Flächenstilllegung auch stärker im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen der zweiten GAP-Säule gefördert werden. Dies hätte den Vorteil, dass der Umweltnutzen sich dort konzentrieren würde, wo er am meisten benötigt wird, doch hängt die Wirkung eines solchen Vorgehens von den einschlägigen Bestimmungen der bestehenden Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum in den einzelnen Mitgliedstaaten ab.

Im Milchsektor verhindert die Quotenregelung, dass die Ziele der GAP-Reform erreicht werden, denn die Milchquoten sind Ausdruck des Überschussproblems von vor zwanzig Jahren und machen es unmöglich, die sich heute bietenden Chancen zu nutzen. So wurden bei der Bewertung des Auslaufens der Milchquoten verschiedene politische Optionen mit der Beibehaltung der Quotenregelung als Referenzzustand verglichen. Im Falle einer Beibehaltung der Milchquoten führt die Beschränkung der Produktionsmengen bei wachsender Nachfrage zu einem Anstieg des Milchpreises, doch wird die Marktorientierung und Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeuger und der Verarbeiter gleichermaßen behindert.

Für den Fall, dass die Milchquoten im Wirtschaftsjahr 2015/16 übergangslos abgeschafft würden, wäre zur Deckung der Nachfrage eine sprunghafte Produktionszunahme zu erwarten, die nach der Quotenabschaffung zu einem starken Preisverfall führen würde. Demgegenüber

zeigen bei den beiden Optionen, die ein stufenweises Auslaufen der Quotenregelung zugrunde legen, der Preisrückgang und die Produktionsanpassung einen milderen Verlauf, der sich in der jeweiligen Anpassungsgeschwindigkeit unterscheidet. Bei der Option mit den geringeren jährlichen Quotenanhebungen kommt es während des Übergangszeitraums zu einer sanfteren Preisanpassung, doch in den beiden Szenarien für ein stufenweises Auslaufen fällt der Butterpreis auf das Interventionspreisniveau.

Auch die Entscheidung für ein stufenweises Auslaufen der Milchquotenregelung hat soziale und ökologische Folgen. Der sanfte Übergang erlaubt es hier jedoch, eine allzu bruske Umstrukturierung zu vermeiden sowie flankierende Maßnahmen auszuarbeiten und zu ergänzen, mit denen die etwaigen sozialen und ökologischen Probleme abgedeckt werden könnten.

Bei einer Reihe von kleineren Stützungsregelungen steht ein Festhalten am Status Quo im Widerspruch zur Grundrichtung der GAP-Reform von 2003, die auf Wettbewerbsfähigkeit, Marktorientierung und Regelungsvereinfachung setzt. Eine vollständige Produktionsentkopplung der genannten Stützungsregelungen würde sich wegen der höheren Transfereffizienz von Direktzahlungen zwar in den meisten Regionen positiv auf die landwirtschaftlichen Einkommen auswirken. Andererseits könnte eine sofortige Entkopplung problematisch für bestimmte Regionen sein, in denen die örtliche Landwirtschaft herausragende Bedeutung für die Versorgung der örtlichen Lebensmittelindustrie oder aber für die Pflege der Umwelt hat, so dass bei der Stützungsentkopplung je nach Sektor ein unterschiedlicher Grad an Übergangsmaßnahmen erforderlich ist.

Untersucht wurde auch, wie am besten dem wachsenden Bedarf der Landwirte an Instrumenten für das Risikomanagement entsprochen werden könnte, die durch die immer stärker fühlbaren Auswirkungen des Klimawandels ebenso wie durch das höhere Maß an Marktorientierung notwendig werden. Die Schaffung neuer Risikomanagementinstrumente sollte zur Stabilisierung der Einkommen der bäuerlichen Bevölkerung beitragen, zugleich jedoch keinen unnötigen Verwaltungsaufwand oder übermäßig hohe Haushaltsausgaben verursachen.

Die Risiken der Preisentwicklung scheinen durch die als Sicherheitsnetz verbleibende Intervention und die mit der produktionsentkoppelten Einkommensstützung verbundene Flexibilität hinreichend abgedeckt, so dass für die Preisrisiken keine zusätzlichen Risikomanagementinstrumente benötigt werden. Zudem könnte die Ausweitung der Betriebsprämienregelung auf Sektoren, die derzeit nicht einbezogen sind, dazu beitragen, dass Preisschwankungen für die betroffenen Landwirte abgemildert werden.

Zum potenziell wachsenden Bedarf an Absicherung gegen die Produktionsrisiken ist zu sagen, dass hier die Einführung einer EU-weiten Regelung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht als machbar zu betrachten ist. Eine solche Regelung würde immense Kosten verursachen und wäre mit einem hohen Verwaltungsaufwand sowohl für die Landwirte als auch die Mitgliedstaaten verbunden. Angesichts der großen Verschiedenartigkeit der in der EU auftretenden Risiken und Krisen dürften ebenso unterschiedliche spezifische Maßnahmen die geeignetste Lösung darstellen, um den Landwirten bei der Bewältigung von Krisensituationen zu helfen. Ferner könnte auf EU-Ebene zwecks größerer Transparenz zwischen den Mitgliedstaaten eine Harmonisierung der derzeitigen nationalen Regelungen für die Gewährung staatlicher Beihilfen vorgenommen werden, womit auch auf diese Weise das Ziel der GAP, zu stabilen Einkommen für die bäuerliche Bevölkerung beizutragen, besser verwirklicht würde.

Die Einführung neuer Risikomanagementwerkzeuge im Rahmen bestehender GAP-Instrumente könnte als eine der Optionen in einem neugefassten Artikel 69 angeboten werden und wäre haushaltsneutral in Bezug auf die Gesamtausgaben des EU-Haushaltsplans. Die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit wäre für den Mitgliedstaat in jedem Fall fakultativ und die Höhe der nationalen Finanzbeiträge in sein Ermessen gestellt. Des Weiteren umfassen die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum bestimmte Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Risikomanagement in der Land- und Forstwirtschaft beziehen und eine ergänzende finanzielle Unterstützung für die Vorbeugung in Form von Sachinvestitionen und der Schulung von Fachkräften bieten.

4. NEUEN HERAUSFORDERUNGEN BEGEGNEN

In der Mitteilung zum Gesundheitscheck wurde eine Reihe neuer wie auch weiterhin aktueller Herausforderungen (z.B. Klimawandel, Bioenergie, Wasserwirtschaft und biologische Vielfalt), denen sich die GAP stellen muss, beschrieben. Zugleich wurde dabei die Auffassung vertreten, dass die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ein Schlüsselinstrument darstellt, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Die Prüfung der für den Planungszeitraum 2007-2013 vorgelegten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum hat erkennen lassen, dass die vorhandenen Maßnahmen bereits die verschiedensten Lösungen für die neuen Herausforderungen umfassen und dass die Mitgliedstaaten in ihre Programme zur ländlichen Entwicklung im gerade angelaufenen Planungszeitraum eine erhebliche Anzahl von einschlägigen Maßnahmen aufgenommen haben.

Die von uns durchgeführte Analyse der Auswirkungen der vorgeschlagenen Optionen, um den neuen Herausforderungen mittels der Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum zu begegnen, konzentrierte sich auf die Wirkung solcher Vorschläge im Sinne einer verbesserten Reaktionsfähigkeit der Europäischen Union dank einer stärkeren Umsetzung von aus der zweiten GAP-Säule finanzierten Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten. Untersucht wurden vier Optionen, mit denen im Wege der Modulation zusätzliche Haushaltsmittel nach bestehenden Maßnahmen zwecks Bewältigung neuer Herausforderungen umgeschichtet werden sollen, wobei die Verwendung der zusätzlichen Haushaltsmittel einer Berichterstattungspflicht unterliegt und die erfolgreiche Durchführung der Maßnahmen in den als neue Herausforderungen betrachteten Bereichen anhand von Wirkungsindikatoren gemessen wird.

Die Haushaltszwänge, die sich für die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums aus dem 2005 gefassten Beschluss über die Finanzielle Vorausschau ergeben, bilden allerdings ein Hindernis dafür, dass die im Rahmen der zweiten GAP-Säule angestrebten Ziele im laufenden Finanzierungszeitraum verwirklicht werden. Eine Aufstockung der Haushaltsmittel ist darüber hinaus notwendig, um dem Bedarf an verstärkten Anstrengungen zur Bewältigung der in der Mitteilung zum Gesundheitscheck beschriebenen neuen Herausforderungen gerecht zu werden.

Die Analyse von alternativen Modulationshöhen beschäftigte sich mit deren Auswirkungen auf den Nettotransfer von Haushaltsmitteln zwischen den Mitgliedstaaten und das diesen dadurch zur Verfügung stehende Mittelvolumen für die ländliche Entwicklung sowie mit den Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Einkommen in den betreffenden Betrieben und Sektoren. Da gegenwärtig noch nicht entschieden ist, wie die Modulationsmittel künftig unter den Mitgliedstaaten verteilt werden, wenn die neuen Mitgliedstaaten einmal am System teilhaben werden, ging es darum, die potenziellen Auswirkungen der verschiedenen betrachteten Optionen zu veranschaulichen. Untersucht wurden verschiedene Optionen, die allesamt von einer Anhebung der Modulationshöhe mit denselben jährlichen Anhebungsschritten ab 2009 ausgingen, bei denen jedoch unterschiedliche Annahmen für den Beitrag der neuen

Mitgliedstaaten zugrunde gelegt wurden. Die schließlich gewählte Option ist eine Variante der vom Europäischen Parlament unterstützten Vorstellungen, wobei in die Modulation ein progressives Element auf der Basis mehrerer Zahlungsschwellen eingeführt wird, durch das der Gerechtigkeitsaspekt im Sinne einer angemessenen Begrenzung der Modulationshöhe für den einzelnen Erzeuger berücksichtigt wird.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die vorliegende Bewertung zeigt, dass bei Fortsetzung der im Zuge der bestehenden GAP geführten Politik der aus der Reform von 2003 hervorgegangene Vorschriftenrahmen nachweislich zur Erreichung der wichtigsten Ziele der GAP beiträgt. Zugleich wurden bei unserer Untersuchung Bereiche deutlich, in denen durch Anpassungen an den derzeitigen Regelungsmaßnahmen optimalere Lösungen gefunden werden könnten.

Bei der praktischen Anwendung der Betriebsprämienregelung lässt die stufenweisen Ausdehnung der Produktionsentkopplung auf weitere Sektoren die Notwendigkeit entstehen, den Mitgliedstaaten gegebenenfalls zu gestatten, das von ihnen gewählte Betriebsprämienmodell in Richtung auf die Gewährung von pauschaleren Prämiensätzen anzupassen. Mit einem solchen Schritt könnte dem gesellschaftlichen Anliegen Rechnung getragen werden, dem zufolge eine weniger ungleiche Verteilung der an die Landwirte gezahlten Prämienbeträge wünschenswert ist.

Durch die weitere Produktionsentkopplung und die stufenweise Einführung der direkten Einkommensstützung in den bisher noch nicht in die Betriebsprämienregelung einbezogenen Sektoren könnte die Marktorientierung im Rahmen der GAP beträchtlich erhöht werden, doch könnte die Entkopplung in einigen Sektoren Übergangsmaßnahmen erforderlich machen, um spezifischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemstellungen Rechnung zu tragen. Lösungsmöglichkeiten könnten hier in einer Überarbeitung von Artikel 69 und in der Einräumung von Übergangszeiträumen liegen.

Dank einer Überprüfung der Tragweite der Cross-Compliance-Regelung wäre es möglich, den derzeitigen Verwaltungsaufwand zu vermindern und andererseits einigen neuen Herausforderungen begegnen, die sich 2003 noch nicht stellten. Ferner ließe sich der Umweltnutzen der Flächenstilllegung bewahren, wenn bestimmte Anpassungen sowohl bei den Cross-Compliance-Bestimmungen als auch den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgenommen würden.

Was die Agrarmärkte anbelangt, so wird das stufenweise Auslaufen der Milchquotenregelung und die Abschaffung der Flächenstilllegungsverpflichtung es den Landwirten ermöglichen, die Chancen veränderter Marktsituationen besser zu nutzen.

Schließlich noch war bei der Prüfung der für den soeben angelaufenen Planungszeitraum vorgelegten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zu erkennen, dass das hier vorhandene Instrumentarium bereits hinreichende Maßnahmen bietet, um den neuen Herausforderungen zu begegnen. Um die Wirkung dieser Maßnahmen im Rahmen der Politik zur ländlichen Entwicklung zu erhöhen, erscheint es am besten, wenn durch Schaffung geeigneter Mechanismen für eine stärkere Maßnahmenumsetzung durch die Mitgliedstaaten gesorgt wird und im Wege einer progressiv gestaffelten Modulation hierfür zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden.