

024060/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 09/11/07

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 9.11.2007  
SEK(2007) 1482

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Begleitdokument zu dem**

**Vorschlag für eine  
VERORDNUNG DES RATES  
zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für  
Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten  
Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in Bezug auf die  
Stützungsregelung für Baumwolle**

**Folgenabschätzung - Zusammenfassung**

**{KOM(2007) 701 endgültig}  
{SEK(2007) 1481}**

## 1. PROBLEMATIK

Mit der Folgenabschätzung wird dem Erfordernis nachgekommen, ein angemessenes Gleichgewicht zu finden zwischen der Verpflichtung, die im Rahmen des Beitritts der baumwollerzeugenden Mitgliedstaaten zur EG ausgehandelten Protokolle zu respektieren, und dem Übergang zu entkoppelten Beihilfen, wie sie mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 2003 eingeführt wurden.

Nach den Protokollen ist die Gemeinschaft verpflichtet, die Baumwollerzeugung in Regionen zu unterstützen, in denen sie für die Agrarwirtschaft von Belang ist. Die Stützungsregelung sollte den betreffenden Betriebsinhabern ein angemessenes Einkommen sichern und auch eine Produktionsbeihilfe vorsehen.

Die erste Baumwollregelung wurde im Zuge des Beitritts Griechenlands zur EG im Jahr 1980 eingeführt und 1986 auf Spanien und Portugal ausgedehnt. Die Regelung basierte auf einer „Ausgleichszahlung“ für Verarbeiter, die den Erzeugern, die sie mit nicht entkörnter Baumwolle belieferten, einen Mindestpreis zahlten. Beihilfe und Mindestpreis beruhten auf der Differenz zwischen einem internen Zielpreis und dem Weltmarktpreis.

Die Regelung führte zu einer großen Expansion des EU-Baumwollsektors.

Leitprinzip des laufenden GAP-Reformprozesses ist es, von der Preis- und Produktionsstützung zur produktionsungebundenen, entkoppelten Einkommensstützung überzugehen.

Um Baumwolle besser mit der reformierten GAP in Einklang zu bringen, hat der Rat im April 2004 eine neue Baumwollregelung erlassen, die auf einer entkoppelten Einkommensbeihilfe und einer kulturspezifischen (Flächen-)zahlung beruhte, die beide dem Baumwollerzeuger direkt gewährt werden. Die Regelung trat im Januar 2006 in Kraft.

Am 7. September 2006 hat der Europäische Gerichtshof die Reform im Zuge einer Nichtigkeitsklage Spaniens für nichtig erklärt.

Der Gerichtshof begründete sein Urteil damit, dass gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen worden sei, weil

- die EG keine Auswirkungsstudie vorgenommen habe;
- die EG bei der Bewertung und Entscheidung die direkten Arbeitskosten nicht berücksichtigt habe;
- die EG die Auswirkungen der neuen Regelung auf die Entkörnungsindustrie nicht berücksichtigt habe, die, auch wenn sie im Protokoll nicht genannt sei, zur Baumwollerzeugung in direktem Zusammenhang stehe.

Bei der Folgenabschätzung wird den beiden letzten Punkten besonderes Augenmerk gewidmet.

## 2. ZIELE

Unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Punkte sollte die neue Baumwollregelung die Wettbewerbsfähigkeit, die Nachhaltigkeit und die Marktorientierung des Baumwollsektors fördern und gleichzeitig den Verpflichtungen im Rahmen des Protokolls gerecht werden. So soll insbesondere Folgendes gewährleistet werden:

- Beibehaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit als Teil der nachhaltigen Entwicklung der Baumwollanbauregionen;
- Vereinbarkeit der Förderoptionen für Baumwollerzeuger mit den Grundsätzen der reformierten GAP;
- Vereinbarkeit der Förderoptionen für Baumwollerzeuger mit den WTO-Verpflichtungen der EU und Begrenzung etwaiger negativer Folgen für Entwicklungsländer;
- Stabilität und Kontrolle des EU-Haushalts;
- Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung des EU-Baumwollsektors;
- Reduzierung der Umweltauswirkungen der Baumwollerzeugung;
- Vereinfachung der Verwaltung der Stützungsregelung für Baumwollerzeuger.

## 3. POLITISCHE OPTIONEN

Es wurden drei Optionen bewertet, die drei separate politische Möglichkeiten bieten. Jede Alternative oder Abweichung fällt unter eine dieser Options-„Kategorien“.

Die **Option „Produktionsbeihilfe“** (Szenario vor der Reform) entspricht der vor der Reform von 2004 geltenden Regelung. Sie sieht eine „Ausgleichszahlung“ für den Verarbeiter (Entkörnungsbetrieb) vor, unter der Bedingung, dass dem Baumwollerzeuger für die nicht entkörnte Baumwolle ein Mindestpreis gezahlt wird.

Die **Option „weitgehend entkoppelt“** (Reform-2004-Szenario) entspricht der seit dem 1. Januar 2006 geltenden Regelung.

Die ehemalige Ausgleichszahlung wird im Verhältnis 65 % - 35 % aufgeteilt in eine entkoppelte Beihilfe und eine kulturspezifische Flächenzahlung, die beide dem Baumwollerzeuger direkt gewährt werden. Die verbleibenden Mittel werden für die Entwicklung des ländlichen Raums, beispielsweise für Maßnahmen zur Umstrukturierung von Industrie und Vermarktung in den von der Reform betroffenen Regionen, zur Verfügung gestellt.

Die Auswirkungen unterschiedlich hoher Koppelungsprozentsätze werden geprüft.

Diese Option sieht auch die Möglichkeit einer Ernteverpflichtung und einer Mindestqualitätsnorm vor.

Die **Option „vollständig entkoppelt“** entspricht der vollständigen Abschaffung aller gekoppelten Beihilfen für Baumwolle, einschließlich der geltenden kulturspezifischen Flächenzahlung.

Bei dieser Option wird ein Teil der zuvor gekoppelten Beihilfe für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in den von der Reform betroffenen Regionen zur Verfügung gestellt, darunter auch Maßnahmen zur Umstrukturierung der Industrie, Diversifizierungs- und Innovationsmaßnahmen.

#### **4. FOLGENANALYSE**

##### **4.1. Folgen für die Wirtschaft**

Die Entscheidung des Betriebsinhabers, weiterhin Baumwolle anzubauen, wird in erster Linie von der Rentabilität der Baumwollproduktion im Vergleich zu alternativen Kulturen abhängen. Wichtigster Rentabilitätsindikator für diese Analyse ist der Deckungsbeitrag.

Die Deckungsbeiträge für verschiedene Baumwollproduktionsmethoden und -stützungsregelungen (d. h. die drei Optionen) und für die alternativen Kulturen, die in den betreffenden Regionen angebaut werden könnten, wurden analysiert.

Da der Deckungsbeitrag die Kosten der unbezahlten Arbeit von Familienmitgliedern nicht berücksichtigt, wurde dieser erste Schritt durch eine zweite Analyse der Auswirkungen der drei Optionen auf das Familienbetriebseinkommen ergänzt, das der Entlohnung von Familienmitgliedern entspricht.

Die Verfügbarkeit von Agrarumweltbeihilfen kann die Anbauentscheidungen eines Betriebsinhabers stark beeinflussen. Daher wurde die etwaige Teilnahme des Landwirts an Agrarumweltregelungen, obgleich diese nicht Teil der Baumwollregelung sind, berücksichtigt.

Für Option 2 wurden im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse die Auswirkungen verschiedener Koppelungsprozentsätze - gemessen an dem vom Rat im April 2004 beschlossenen Satz von 35 % - auf die Baumwollproduktion untersucht.

##### **Option „Produktionsbeihilfe“ (Option 1)**

- Da die Stützung produktionsgebunden ist, ist die Baumwollproduktion sehr viel rentabler als der Anbau anderer Kulturen.
- Jeglicher Übergang von Baumwolle zu Getreide bewirkt einen Einkommensverlust von über 1 500 EUR/ha in Spanien und von über 700–1 000 EUR/ha in Griechenland.
- Es muss damit gerechnet werden, dass die nationalen Garantiemengen überschritten und die Beihilfebeträge je Tonne zum Schaden der am stärksten gefährdeten Landwirte gekürzt werden, mit dem Ergebnis, dass sich die Fördergelder zunehmend auf die wettbewerbsfähigsten Betriebe konzentrieren.
- Der hohe Anreiz für den Baumwollanbau gewährleistet, dass die Produktion in den betroffenen Regionen weiterläuft.
- Die Produktionsgebundenheit der Baumwollbeihilfen ist insofern ungewöhnlich, als die konkurrierenden Kulturen heute weitgehend entkoppelt sind.
- Diese Option trägt nicht zur Lösung des Problems der Überkapazität der Entkörnungsindustrie bei und bremst die Umstrukturierung. In den Jahren 2003–2005, als noch die ähnlich ausgerichtete frühere Regelung galt, lag die Kapazitätenutzungsrate in Spanien bei 41 % und in Griechenland bei 70%.

### **Option „weitgehend entkoppelt“ (Option 2)**

- Im Jahr 2006 ist die Baumwollanbaufläche in Spanien auf den Stand der Jahre vor dem Beitritt zurückgefallen, und die Erträge sind um rund ein Drittel zurückgegangen. In Griechenland blieb die Baumwollanbaufläche stabil, und die Erträge sind nur um ein Fünftel gesunken.
- Soweit Agrarumweltprogramme zur Verfügung stehen, bleibt Baumwolle die rentabelste Kultur.
- In Spanien ist Baumwolle auch ohne Agrarumweltbeihilfen rentabler als jede Alternativkultur. Durch Abschaffung der noch verbleibenden produktionsgebundenen Beihilfen für alternative Kulturen würde dieser Aspekt noch verstärkt.
- In Griechenland besteht ein größeres Potenzial, Baumwollanbauflächen zugunsten von Mais- und in gewissem Umfang auch Weizen zu verringern.
- In beiden Ländern ist es unwahrscheinlich, dass die Baumwollanbauflächen weit unter den Stand vor dem Beitritt fallen.
- Baumwollerzeuger können sich für alternative Kulturen entscheiden, ohne ihre Ansprüche auf nicht produktionsgebundene, entkoppelte Beihilfen zu verlieren.
- Nach der Sensitivitätsanalyse ist es unnötig, die produktionsgebundene, gekoppelte Beihilfe auf 40 % zu erhöhen, um die Baumwollproduktion auf einem vernünftigen Niveau zu halten. Mit einem drastischen Rückgang wäre zu rechnen, wenn die Beihilfe auf 30 % oder gar 25 % gekürzt würde.
- Höhere Qualität ließe sich erzielen, wenn eine Ernteverpflichtung – anstelle der bisherigen Bedingung des Öffnens der Samenkapseln – mit einer Mindestqualitätsnorm kombiniert würde.
- In beiden Ländern werden die Auswirkungen auf die Entkörnungsindustrie größere Umstrukturierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich machen. Im Jahr 2006 wurden in Spanien lediglich 17 % der Entkörnungskapazität genutzt; in Griechenland war ein Rückfall auf 56% zu verzeichnen. Ein Teil der Entkörnungsbetriebe wird seine Tätigkeit einstellen, während die restlichen Unternehmen ihre Kapazitätenutzungsrate steigern müssen, um die Rentabilität zu verbessern.
- Zusätzliche Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raums könnten die Anpassung und Diversifizierung der Baumwollerzeugerregionen fördern.

### **Option „vollständig entkoppelt“ (Option 3)**

- In Griechenland würde die Baumwollerzeugung wahrscheinlich auf die Extensivproduktion im Rahmen von Agrarumweltprogrammen begrenzt und somit umweltverträglich.
- In Spanien wäre die Baumwollerzeugung wirtschaftlich nicht länger rentabel und würde wahrscheinlich ganz eingestellt.
- Eine Ersetzung durch Weizen hätte im Vergleich zu Baumwolle Umweltvorteile; ein Übergang zu Mais würde ökologisch gesehen nicht viel verbessern, und der Wasserbedarf würde steigen.
- Die meisten Entkörnungsbetriebe würden schließen müssen.

- Trotz ihrer Vereinbarkeit mit der GAP-Reform kann eine vollständige Entkoppelung der Baumwollbeihilfe nicht gewährleisten, dass die Baumwollproduktion in den betroffenen Regionen aufrechterhalten bleibt. Weil die spezifische Beihilfe für Baumwolle bei dieser Option wegfällt, sind die Verpflichtungen der Protokolle nicht erfüllt.

#### **4.2. Folgen für die Umwelt**

Die Baumwollproduktion wird mit einer Reihe negativer Umweltauswirkungen in Verbindung gebracht.

*Wassermenge:* Quasi die gesamte Baumwollanbaufläche der EU wird bewässert. Baumwolle wird in Gebieten angebaut, in denen Wasser nur begrenzt zur Verfügung steht.

*Wasserqualität:* Es werden große Mengen an Pestiziden, Herbiziden, Pflanzenwachstumshemmern und Entlaubungsmitteln eingesetzt, deren Auswirkungen sich bei Monokultur noch verschlimmern.

*Boden:* Intensiver Produktionsmitteleinsatz, Bewässerung und Monokultur führen zur Bodenverschlechterung.

*Biodiversität und Lebensräume:* Intensiver Produktionsmitteleinsatz und Monokultur haben negative Auswirkungen auf die Biodiversität, die Verfügbarkeit von Lebensräumen und die biologische Stabilität.

Diese Risiken sind je nach Bewirtschaftungsmethode, Grad der Intensivproduktion und Anfälligkeit der Anbaufläche unterschiedlich hoch.

Ein Vergleich mit alternativen Kulturen zeigt, dass ein Übergang zu Wintergetreide, Sonnenblumen oder bewässerten Futterkulturen Umweltvorteile erbringen könnte, während Mais und Gemüse keinerlei Verbesserung herbeiführen würden.

#### **Option „Produktionsbeihilfe“ (Option 1)**

- Da die Preisstützung die Intensivierung fördert, sind die Umweltauswirkungen dieser Option besonders ausgeprägt.
- Die Wasserverunreinigung gilt dabei als das größte Problem, denn Baumwolle wird vorwiegend in Gebieten angebaut, die nach der Nitrat-Richtlinie als anfällig gelten.
- Die Auflagenbindung (*Cross compliance*) ist bei Betrieben, die ausschließlich Baumwolle anbauen, nicht durchsetzbar.
- In bestimmten Regionen können sich Agrarumweltprogramme für Baumwollerzeuger heute als attraktiver erweisen.

#### **Option „weitgehend entkoppelt“ (Option 2)**

- In Griechenland hat die langsame Reaktion auf die Änderung der Regelung zu einer geringfügigen Expansion der Baumwollanbaufläche geführt.
- In Spanien sind Anbaufläche und Erträge zurückgegangen, und es wurden weniger Produktionsmittel eingesetzt. Darüber hinaus wurde eine verstärkte Teilnahme an Agrarumweltprogrammen verzeichnet.

- Gekoppelte und entkoppelte Beihilfen unterliegen der Auflagenbindung.

### **Option „vollständig entkoppelt“ (Option 3)**

- In Griechenland würde der Baumwollanbau wahrscheinlich auf die Extensivproduktion im Rahmen von Agrarumweltprogrammen beschränkt.
- In Spanien ist damit zu rechnen, dass die Baumwollproduktion ganz eingestellt wird.
- Die Ersetzung durch Weizen hätte Umweltvorteile, ein Übergang zu Mais dagegen nicht.

### **Entkörnungsindustrie**

Die Entkörnungsindustrie wird nicht speziell mit Umweltproblemen in Verbindung gebracht.

#### **4.3. Soziale Folgen**

Griechenland hat 79 700 Baumwollerzeuger, Spanien rund 9 500.

Da der Baumwollanbau relativ arbeitsintensiv ist, würde ein Übergang zu anderen Kulturen bedeuten, dass je Hektar weniger Arbeitsstunden erforderlich sind. Unter diesem Gesichtspunkt hätte Option 3 die größten Auswirkungen.

In den Jahren 2005 und 2006 waren in der Entkörnungsindustrie in Griechenland rund 3 200 und in Spanien 1 350 Menschen beschäftigt; ein Drittel bis ein Viertel der Beschäftigten sind Saisonarbeiter.

Aufgrund der Überkapazität sind bei allen Optionen Arbeitsplatzverluste unvermeidbar. Bei Option 2 sind sie eher moderat; bei Option 3 dagegen gingen im Falle Spaniens alle Arbeitsplätze verloren, in Griechenland 2 600 Arbeitseinheiten.

#### **4.4. Folgen für die internationalen Beziehungen**

Die EU-Produktion macht lediglich 2 % des globalen Baumwollverbrauchs aus. Der EU-Baumwollhandel ist völlig frei: Es werden weder Einfuhrzölle erhoben noch gelten mengenmäßige Beschränkungen, und es werden keine Ausfuhrerstattungen gezahlt. Die EU ist Nettoeinführer von Baumwolle.

*Option „Produktionsbeihilfe“ (Option 1):* Eine Rückkehr zu Ausgleichszahlungen würde der Verhandlungsposition der EU in der „Doha-Runde“ zuwiderlaufen und würde negativ gewertet.

*Option „weitgehend entkoppelt“ (Option 2):* Die Reform von 2004 hat den handelsverzerrenden Effekt der EU-Subventionen verringert und wird somit als relativ positiv gewertet.

*Option „vollständig entkoppelt“ (Option 3):* Eine auf vollständiger Entkoppelung basierende Stützungsregelung würde mit der Verhandlungsposition der EU in der „Doha-Runde“ in Einklang stehen und als sehr positiv gewertet.



#### **4.5. Folgen für den EU-Haushalt**

Mit 800 Mio. EUR sind alle drei Optionen im Vergleich zu den laufenden Ausgaben haushaltsneutral.

*Option „Produktionsbeihilfe“ (Option 1):*

Da diese Option auf einer von Weltmarktpreisschwankungen abhängigen Ausgleichszahlung beruht, muss mit sehr unbeständigen Gemeinschaftsausgaben und zusätzlichen Kontrollkosten gerechnet werden.

*Option „weitgehend entkoppelt“ (Option 2):*

Bei dieser Option sind die Ausgaben sehr viel beständiger, weil der entkoppelte Teil der Beihilfe festgesetzt ist. Die gekoppelte Flächenzahlung ist auf eine Garantiehöchstfläche begrenzt und kann sich daher nur nach unten verändern.

*Option „vollständig entkoppelt“ (Option 3):*

Da der entkoppelte Teil der Beihilfe festgesetzt ist, ist diese Option unter dem Gesichtspunkt der EU-Ausgaben die stabilste und kalkulierbarste Lösung.

#### **4.6. Auswirkungen auf die Verwaltungskosten und Vereinfachung**

*Option „Produktionsbeihilfe“ (Option 1):*

Da sie mit der GAP-Reform-Regelung koexistieren müsste (weitgehend entkoppelte Zahlungen), wäre diese Option für Begünstigte und Behörden komplex und aufwändig, weil separate Informations-, Kontroll- und Überwachungssysteme erforderlich würden. Die Anpassungskosten wären sowohl für die Kommission als auch für die nationalen und regionalen Behörden und die Unternehmen, die sich an das neue System anpassen müssten, hoch.

*Option „weitgehend entkoppelt“ (Option 2):*

Diese Option ist verwaltungstechnisch einfacher. Da sie der Regelung nach der Reform ähnlich ist, wären die Anpassungskosten gering. Alle Direktzahlungen wären an gemeinsame Vorschriften für Direktbeihilfen, insbesondere Betriebsprämien, gebunden.

*Option „vollständig entkoppelt“ (Option 3):*

Diese Option ist verwaltungstechnisch gesehen am unkompliziertesten. Weil es keine kulturspezifischen Zahlungen gibt, sind die mit der Kontrolle verbundenen Kosten und Risiken geringer. Die Baumwollproduktion würde den gemeinsamen Vorschriften für die Betriebsprämie unterliegen.

#### **4.7. Entscheidungsfindung und Teilnahme**

Die drei Optionen unterscheiden sich nicht wesentlich, was Entscheidungsprozess und Teilnahme anbelangt, obgleich die Optionen 2 und 3 Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe mehr Eigenständigkeit einräumen.

## **5. SCHLUSSFOLGERUNG**

Der Vergleich der verschiedenen Auswirkungen der drei Optionen zeigt, dass Option 2 (Option „weitgehend entkoppelt“) als die Option gewertet wird, die den verschiedenen Zielen der Reform am besten gerecht wird. Sie erfüllt die Anforderungen der Protokolle und entspricht dem Zielstreben des GAP-Reformprozesses. Der Prozentsatz der gekoppelten Beihilfe könnte zwar erhöht werden, doch wäre der Verwaltungsaufwand höher als die relativ kleinen erzielten Vorteile. Eine Änderung bestimmter Punkte der geltenden Regelung gilt, vor allem im Interesse der Qualitätssicherung, als erwünscht.