

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.1.2007  
SEK(2007) 75

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Wege zu einer Reform der gemeinsamen Marktorganisationen für frisches Obst und Gemüse sowie Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse**

**Zusammenfassung der Folgenabschätzung**

{KOM(2007) 17 endgültig}  
{SEK(2007) 74}

## ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

### Wege zu einer Reform der gemeinsamen Marktorganisationen für frisches Obst und Gemüse sowie Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse

#### 1. TATSACHEN UND ZAHLEN: DIE GRÜNDE FÜR DIE REFORM

##### 1.1. Der Sektor und seine Umwelt

Von den 9,7 Millionen landwirtschaftlichen Betrieben in der Europäischen Union (EU) der 25 erzeugen 1,4 Millionen Obst und Gemüse (O&G). Der Sektor bebaut 3% des Kulturlandes und erzeugt 17% des Wertes der Agrarproduktion der EU.

Der Sektor steht unter dem Druck stark konzentrierter Einzelhandelsketten und eines wachsenden Wettbewerbs durch Drittlanderzeugnisse.

Da es sich um leicht verderbliche Erzeugnisse handelt und sowohl Erzeugung als auch Verbrauch witterungsabhängig sind, treten im Sektor regelmäßig Krisen auf.

Die Auswirkungen der O&G-Erzeugung auf die Umwelt ergeben sich aus der verbrauchten Menge Wasser, Energie (Gewächshäuser), Schädlingsbekämpfungsmittel und Düngemittel sowie aus den erzeugten Abfällen.

Im Vergleich zum empfohlenen Tagesaufnahme (400 g) ist der O&G-Konsum in der EU niedrig, insbesondere bei Kindern. Er kann also noch zunehmen.

##### 1.2. Die gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) und die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Der O&G-Sektor macht rund 3,1% des gemeinsamen Agrarhaushalts aus (2005: fast 1,5 Mrd. EUR).

Seit 1996 sind die Erzeugerorganisationen (EO) die Hauptinstrumente für die Bündelung des Angebots, um das Gleichgewicht der Lebensmittelkette wiederherzustellen; 2004 haben sie fast 34% der Gesamterzeugung vermarktet.

Die EU gewährt Finanzhilfen für EO, die operationelle Programme (OP) durchführen; diese Programme werden je zur Hälfte von der Erzeugerorganisation und der EU finanziert (bis zu 4,1% des Wertes der von der EO vermarkteten Erzeugung). Zu den Maßnahmen gehören Qualitätsverbesserung, Vermarktung, Werbeaktionen, die Förderung des ökologischen oder integrierten Landbaus sowie eine umweltfreundliche Erzeugung.

Die GMO für verarbeitetes O&G sieht Beihilfen für Verarbeitungserzeugnisse aus Tomaten, Zitrusfrüchte, Pfirsiche, Birnen, getrocknete Feigen, getrocknete Weintrauben und getrocknete Pflaumen vor; diese Beihilfen sind in der so genannten ‚Gelben Box‘ (Amber Box) der WTO eingestuft und werden nur Erzeugern gewährt, die EO angehören.

Im Sonderbericht des Rechnungshofs „Wachsender Erfolg? Wirksamkeit der Unterstützung der Europäischen Union für die operationellen Programme der Obst-

und Gemüseerzeuger”<sup>1</sup> wird empfohlen, die OP einfacher und effizienter zu machen, während die Programmziele besser fokussiert und bewertet werden müssten, und außerdem vorgeschlagen, die Vorschriften der Regelung an diejenigen für die Entwicklung des ländlichen Raumes anzugleichen.

Mit der Reform von 2003 zur Einführung der Entkoppelung der Beihilfen für Landwirte (Betriebsprämienregelung – BPR) wurden mit O&G (und anderen als Stärkekartoffeln) bestellte Flächen von der Regelung ausgeschlossen, außer in einigen Anwendungsmodellen, die von bestimmten Mitgliedstaaten gewählt wurden.

Gemäß der anderen entkoppelten Unterstützung, der Flächenzahlungsregelung (FZR), die in acht neuen Mitgliedstaaten gilt, müssen Zahlungen für alle O&G-Anbauflächen gewährt werden.

Die derzeitige Lage ist somit in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

## **2. ZIELE DER REFORM**

Die Reform hat folgende Ziele:

- Verbesserung der Marktorientierung und der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors,
- Verringerung von Schwankungen im Einkommen der Landwirte,
- Beitrag zu einem besseren Gleichgewicht der O&G-Vermarktungskette,
- bessere Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten im Sektor,
- Verstärkung der Fähigkeiten der Erzeuger zum Krisenmanagement,
- Verringerung der Belastung der Umwelt,
- Förderung des O&G-Konsums,
- Gewährleistung der Kohärenz mit den WTO-Regeln sowie der Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik,
- Verstärkung der Planbarkeit und Kontrolle der Ausgaben der öffentlichen Hand,
- Vereinfachung des Verwaltungsaufwands und Verbesserung der Kontrollen.

## **3. SZENARIEN UND REFERENZOPTIONEN**

Zweck der Reform ist es, die gemeinsame Marktorganisation für O&G zu vereinfachen und so weit wie möglich auf die reformierte GAP auszurichten. Insbesondere werden mit der vorgeschlagenen Reform alle produktbezogenen Beihilfen beseitigt, der O&G-Sektor in die BPR einbezogen (einschließlich der Auflagenbindungsregelungen), unsere internationalen Verpflichtungen eingehalten und die Planbarkeit des Haushalts verstärkt. Die folgenden Elemente würden Bestandteil aller Reformoptionen sein:

---

<sup>1</sup> Sonderbericht Nr. 8/2006 des Europäischen Rechnungshofs: „Wachsender Erfolg? Wirksamkeit der Unterstützung der Europäischen Union für die operationellen Programme der Obst- und Gemüseerzeuger“, vom Rechnungshof am 28. Juni 2006 verabschiedet.

- die Freiheit für die Landwirte, die sich aus der Entkoppelung und der damit einhergehenden Auflagenbindungsregelung ergeben würde;
- die Zuweisung von BPR-Zahlungsansprüchen durch die Mitgliedstaaten an die O&G-Landwirte anhand objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien;
- die Abschaffung von Verarbeitungsbeihilfen und die Übertragung der so eingesparten Beträge auf die einzelstaatlichen Mittelrahmen für die Betriebsprämienregelung;
- Maßnahmen zur Förderung des O&G-Konsums insbesondere durch Kinder und Jugendliche;
- die Abschaffung der EU-Marktrücknahmen und Ausfuhrerstattungen.

Es wurden zwei Reformoptionen beurteilt, die auf dieser gemeinsamen Grundlage aufbauen.

1. Die *Übertragungs*-Option, die einen fast vollständigen Abbau der gemeinsamen Marktorganisationen und eine Übertragung des EU-Beitrags für die EO auf die zweite Säule und auf die einzelstaatlichen BPR-Mittelrahmen oder auf getrennte einzelstaatliche Mittelrahmen mit sich bringen würde. Wie bei den anderen Sektoren würde die Unterstützung der Modernisierung und Organisation des Sektors im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums gewährt. Die EO würden nur Rücknahmen durchführen.

2. Die *EO+*-Option, mit der die EO wirksamer und attraktiver gemacht werden sollen, was dem Ziel der Reform entspricht, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu verbessern. Der Rechtsrahmen würde vereinfacht und flexibler gemacht und sein Anwendungsbereich ausgedehnt, mit neuen Maßnahmen zum Krisenmanagement, einer erhöhten finanziellen Beteiligung der EU in den neuen Mitgliedstaaten und in Regionen mit geringer Bündelung des Angebots, der Bereitstellung von mindestens 20% der Mittel der operationellen Programme für Maßnahmen im Umweltbereich, einer Verstärkung der Überwachung und Wirksamkeit der PO und der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, nationale Strategien auszuarbeiten. Mehrere der Änderungen entsprechen den Empfehlungen des Rechnungshofs in seinem Sonderbericht „Wachsender Erfolg? Wirksamkeit der Unterstützung der Europäischen Union für die operationellen Programme der Obst- und Gemüseerzeuger“.

Zusätzlich zu diesen Optionen wurde als Referenz ein „Status-quo-Szenario“ geprüft.

#### 4. AUSWIRKUNGEN DER REFORM

Die Folgenabschätzung umfasste umfangreiche öffentliche Anhörungen. Die meisten antwortenden Organisationen wünschen eine Fortsetzung der Unterstützung der EO. Auch eine verbesserte Förderung des O&G-Konsums gilt unbedingt als notwendig. Über die Entkoppelung sind die Meinungen je nach Erzeugnis geteilt. Nach Auffassung bestimmter Teilnehmer ist sie die richtige Antwort auf die Managementprobleme und die unterschiedlichen Behandlungen, die derzeit auftreten.

Die Quantifizierung der Wirkung der verschiedenen Reformoptionen war aufgrund der großen Komplexität des Sektors, der Unvollständigkeit oder Unvergleichbarkeit der vorliegenden Angaben und des Fehlens von Instrumenten für die Modellbildung,

die die geplanten Änderungen darstellen könnten, nur begrenzt. Unter diesen Umständen musste die Folgenabschätzung unter Berücksichtigung der politischen und wirtschaftlichen Ziele der Reform hauptsächlich qualitativ sein.

Bei der **Übertragungs-**Option wurden mehrere Schwierigkeiten identifiziert: das Problem der Einbeziehung neuer Maßnahmen in diesem Stadium der Programmpläne zur Entwicklung des ländlichen Raums, die obligatorische einzelstaatliche Kofinanzierung und die derzeitige ungleichmäßige Verteilung der Unterstützung (die die unausgewogenen Bündelung des Angebots durch die EO widerspiegelt) zwischen den Mitgliedstaaten, die beibehalten worden wäre. Diese Option wurde daher abgelehnt.

Die gewählte Option ist die **EO+-**Reform, die zum Erreichen der identifizierten Ziele beitragen dürfte. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Reform werden nachstehend beschrieben.

#### 4.1. Wirtschaftliche Auswirkungen

**1. Anbauflächen:** Die Flächen, auf denen O&G (und Speisekartoffeln) angebaut werden, kommen wie bei der FZR für die Betriebsprämienregelung in Betracht, was neue O&G-Erzeuger dazu veranlassen dürfte, ihre Tätigkeiten zu entwickeln.

Die Entkoppelung der Beihilfe für zur Verarbeitung bestimmtes O&G wird dazu führen, dass die Erzeugung den Marktgegebenheiten entsprechend angepasst wird und somit eine Umstellung auf andere Kulturen erfolgen kann. Außerdem können auch Erzeuger, die keiner EO angehören, eine solche Erzeugung entwickeln.

**2. Versorgung der Verarbeitungsbetriebe mit Ausgangserzeugnissen:** Bei Tomaten garantiert die derzeitige Beihilferegulierung keine stabile Versorgung. Die anhand der INLB-Daten durchgeführte Analyse führt nicht zu der Schlussfolgerung, dass die Entkoppelung viele Tomatenerzeuger dazu veranlassen würde, den Verarbeitungssektor zu verlassen. Aus den Bewertungen geht auch hervor, dass die Ausdehnung der Entkoppelung auf zur Verarbeitung bestimmte Tomaten eine Gleichbehandlung der verschiedenen O&G-Kulturen wiederherstellen würde. Für andere zur Verarbeitung bestimmte Erzeugnisse scheint die Entkoppelung keine Gefahr einer stark verringerten Lieferung an die Verarbeitungsbetriebe mit sich zu bringen.

**3. Erzeugerpreise und -einkommen:** Eine stärkere Rolle der EO dürfte ein besseres Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Akteuren des Sektors und eine ausgeglichene Verteilung des Mehrwertes zur Folge haben. Die Auswirkungen auf die Absatzmärkte für Gemeinschaftserzeugnisse und auf die Erzeugerpreise dürften günstig sein, ohne zu Preissteigerungen für die Verbraucher zu führen.

Ein dezentralisiertes Krisenmanagement durch die Erzeugerorganisationen dürfte insbesondere aufgrund der Möglichkeit, die Aktionen auf die Gegebenheiten abzustimmen, zu einem solchen Ergebnis beitragen.

Auch andere Faktoren werden eine positive Rolle spielen: der voraussichtliche Rückgang der Kosten der Produktionsfaktoren und die allgemeine Verbesserung der Produktivität aufgrund der Wahlfreiheit der Erzeuger.

„Amber-Box“-Beihilfen können nicht langfristig beibehalten werden. Die Entkopplung wird zu stabileren Erzeugereinkommen beitragen.

**4. Wettbewerbsfähigkeit:** Die Förderung der Mitgliedschaft in EO durch Erhöhung der Finanzierungsrate der EU in den neuen Mitgliedstaaten und in Regionen mit einem niedrigen Organisationsatz dürfte die EO attraktiver machen und zu einer verstärkten Bündelung des Angebots, vor allem an Frischerzeugnissen, führen. Dadurch dürften diese Erzeugnisse wettbewerbsfähiger werden und die Erzeuger eine stärkere Position gegenüber den Einzelhandels- und Discountketten einnehmen.

Die Abschaffung der Kontrollen im Zusammenhang mit der Zahlung der Verarbeitungsbeihilfen dürfte zu einer Senkung der Verwaltungskosten und einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors führen.

Die Abschaffung der Ausfuhrerstattungen dürfte keine erhebliche Auswirkung auf die EU-Ausfuhren haben.

**5. Verbrauch:** Was den Verbrauch angeht, so dürfte der Vorschlag zur Erhöhung des finanziellen Beitrags der EU zu Maßnahmen zur Förderung des O&G-Konsums durch Kinder eine bessere und ausgewogenere Ernährung und gesündere Essgewohnheiten zur Folge haben.

Die Entwicklung der Erzeugerorganisationen dürfte zu einer Qualitätsverbesserung der Erzeugnisse des Sektors führen.

**6. Planbarkeit des Haushalts:** Die Übertragung der Beträge für Verarbeitungserzeugnisse aus O&G auf die Mittelrahmen der Betriebsprämienregelung beendet die bestehende Haushaltsungewissheit hinsichtlich rund der Hälfte der Ausgaben für die Unterstützung von O&G in der EU. Die Erfahrung in den letzten Jahren hat gezeigt, dass die Ausgaben der EO durchschnittlich um 50 Mio. EUR pro Jahr ansteigen. Die Reformen von 2000 und 2003 trugen dazu bei, die Attraktivität der EO zu verbessern und diese Tendenz somit zu verstärken. Ziel der Reform ist es, die Attraktivität der EO noch weiter zu verbessern. Die Entwicklung neuer EO erfolgt stufenweise, deshalb erwartet man keine plötzliche Ausgabenexplosion, sondern eher eine ständige Verstärkung der derzeitigen Tendenz. Die vorgeschlagene Verstärkung der EO erfordert natürlich zusätzliche Finanzmittel im Vergleich zur derzeitigen Lage. Diese Erhöhung wird jedoch begrenzt bleiben, weil sich die Grundregeln nicht ändern (die finanzielle Beteiligung der EU an den operationellen Programmen der EO ist beschränkt auf 50 oder 60%, abhängig von den jeweiligen Bedingungen, und darf 1,4% des Wertes der vermarkteten Erzeugung nicht überschreiten). Man geht von der Hypothese aus, dass die allgemeinen Haushaltsauswirkungen aufgrund der Abschaffung der Ausfuhrerstattungen und der Marktrücknahmen im Großen und Ganzen neutral sein werden.

#### 4.2. Regionale Auswirkungen

Die Auswirkungen der Entkopplung sind nicht nur von einem Erzeugnis und einem Erzeuger zum anderen sehr unterschiedlich, sondern auch von einer Region zur anderen. In einer gegebenen Region gibt es Unterschiede zwischen den den Erzeugern von den Verarbeitungsbetrieben gezahlten Preisen. Deshalb sind endgültige Schlussfolgerungen schwierig. Es ist daran zu erinnern, dass die meisten Regionen, in denen sich Verarbeitungsbetriebe befinden, Konvergenzzielregionen sind.

Abgesehen von den Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen der Rechtsvorschriften haben sich die zunehmende Konzentration der Käufer/Einzelhändler, der stagnierende Verbrauch, die ansteigenden Einfuhren, die Schwierigkeiten auf den Ausfuhrmärkten und die Verstärkung der Stellung bestimmter Erzeuger auf dem Markt bereits auf die Produktionsstruktur ausgewirkt.

Die verbesserte Bündelung des Angebots in den neuen Mitgliedstaaten und bestimmten anderen Regionen dürfte zur Erhaltung der Erzeugung in diesen Gebieten beitragen, weil sie eine nachhaltigere O&G-Erzeugung zur Folge hätte.

#### **4.3. Soziale Auswirkungen**

Die Entkoppelung wird eine Garantie für einen Teil des Einkommens der O&G-Erzeuger bieten, die in den Genuss der BPR kommen. Somit wird sie zur sozialen Stabilität der betreffenden Regionen beitragen, indem die dem Sektor vor- und nachgelagerten Tätigkeitsbereich erhalten werden, was sich auch auf die Beschäftigung auswirken wird.

Die Entkoppelung der Unterstützung für Obst- und Gemüseerzeuger dürfte zu weniger intensiven Produktionsmethoden und einer nachhaltigeren Erzeugung auf der Grundlage von Marktsignalen, insbesondere für zur Verarbeitung bestimmtes Obst und Gemüse, führen. Die Nettoauswirkungen auf die Beschäftigung insgesamt sind nur schwer zu schätzen, aber man geht davon aus, dass die Auswirkungen im Großen und Ganzen infolge eines durch die Reform wettbewerbsfähiger gemachten Sektors günstig sein können.

Die Fortsetzung der 100%igen EU-Finanzierung der Marktrücknahmen von O&G, das kostenlos an benachteiligte Personen in der EU verteilt wird, stellt eine Maßnahme mit deutlich positiver sozialer Auswirkung dar.

#### **4.4. Auswirkungen auf die Umwelt**

Die obligatorische Anwendung der Auflagenbindungsregelungen durch alle O&G-Erzeuger, die Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung erhalten, der vorgeschlagene Mindestsatz von 20% der Mittel der OP für Maßnahmen im Umweltbereich und die Anhebung des gemeinschaftlichen Kofinanzierungssatzes für die im Rahmen von OP durchgeführte ökologische Erzeugung auf 60% werden sich alle günstig auf die Umwelt auswirken.

Der Vorschlag, dass die Mitgliedstaaten eine einzelstaatliche Strategie für OP ausarbeiten, die sich auf eine bessere Planung der Ausgaben im Hinblick auf eine wirksamere Anwendung der Regelung konzentriert, wird günstige Auswirkungen im Rahmen der Umweltmaßnahmen haben, die Teil dieser einzelstaatlichen Strategie sein werden.

Die Entwicklung der Erzeugerorganisationen und die Verbesserung der finanziellen Lage der Erzeuger dürfte in größeren Bemühungen um Investitionen mit ökologischen Vorteilen und zur Qualitätsverbesserung Ausdruck finden.

Als allgemeines Ergebnis wird erwartet, dass der O&G-Sektor einen größeren Beitrag zum Schutz und zur Erhaltung der Umwelt leisten wird und dass die Auswirkungen der durchgeführten Maßnahmen besser gemessen und beurteilt werden.



#### **4.5. Vereinfachung**

Die Abschaffung der Verarbeitungsbeihilfen und der Ausfuhrerstattungen führt zu einer Verwaltungsvereinfachung.

Im Rahmen der Bemühungen um eine Verbesserung der Attraktivität der Erzeugerorganisationen schlägt die Reform eine Vereinfachung und erhöhte Flexibilität vor.

Die Ausarbeitung einzelstaatlicher Strategien dürfte eine wirkliche Vereinfachung für die zusammengeschlossenen Erzeuger bedeuten.

Die Kommission setzt sich nachdrücklich für eine Vereinfachung der Vermarktungsnormen ein. Es muss jedoch gemeinsame Vorschriften geben, um das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der EU zu gewährleisten.

Die Vereinfachung hat zur Folge, dass Maßnahmen leichter durchgeführt werden können und auch die angemessene Überwachung leichter wird.

#### **5. ZUSAMMENFASSUNG DER VOR- UND NACHTEILE**

Die gewählte Option besteht in einer Kombination von Verbesserungen und einer Vereinfachung, die eine bessere Marktausrichtung des Sektors bewirken dürften. Dies wird zu einem besseren Gleichgewicht bei den Marktkräften, der Preisbildung und schließlich den Erzeugereinkommen beitragen. Mit den neuen Krisenmanagementinstrumenten wird die vorgeschlagene Reform zur Eindämmung der Schwankungen bei den Einkommen der Landwirte beitragen. Auch wird eine größere Kohärenz mit den WTO-Verpflichtungen und den internationalen Verpflichtungen der EU erzielt werden. O&G-Erzeuger, die eine Unterstützung der EU erhalten möchten, werden aufgrund der Auflagenbindungsregelungen und des Mindestsatzes von 20% der Mittel der OP für Maßnahmen im Umweltbereich zum Umweltschutz beitragen müssen. Der O&G-Konsum durch die jüngere Generation wird besonders betont. Die Reform sorgt durch die Entkoppelung der bestehenden Unterstützung für Verarbeitungserzeugnisse aus O&G und die Aufnahme der entsprechenden Beträge in die Mittelrahmen für die Betriebsprämienregelung im gewissem Maße für eine größere Planbarkeit des Haushalts. Schließlich war man während der gesamten Ausarbeitung des Textes um Vereinfachung und größere Klarheit bestrebt, um leichter lesbare und präzise Rechtsvorschriften zu erhalten, die einfacher anzuwenden sein dürften.

Der einzige von den Verarbeitungsbetrieben identifizierte Nachteil der Reform betrifft das mögliche Fehlen von Ausgangserzeugnissen infolge der Entkoppelung der Unterstützung. Die durchgeführten Bewertungen und Analysen bestätigen dies jedoch nicht.

#### **6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG**

Die im Rahmen der regelmäßigen Bewertungen der GAP für 2009 vorgesehene Bewertung der Erzeugerorganisationen wird Gelegenheit dazu geben, die besondere Unterstützung der öffentlichen Hand für die Bündelung des Angebots auf dem O&G-Markt zu überprüfen. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 31. Dezember 2013 auch einen Bericht über die Anwendung der

Rechtsvorschriften über die Erzeugerorganisationen, die Betriebsfonds und die operationellen Programme vorlegen.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNG

Aus der Folgenabschätzung ergibt sich, dass die Option „EO+“ die meisten Vorteile bietet. Sie sieht Folgendes vor:

- die Einbeziehung der O&G- (und Speisekartoffel)erzeuger in die BPR,
- die Beibehaltung der EO und die Verbesserung ihrer Attraktivität.

Die Hauptziele:

- verbesserte Wettbewerbsfähigkeit,
- Bündelung des Angebots,
- Einkommensstabilität für die Landwirte,
- Schaffung von Instrumenten zum Krisenmanagement,
- Zunahme des Verbrauchs,
- Erhaltung der Umwelt,
- verbesserte Kohärenz mit den WTO-Regeln,
- Planbarkeit des Haushalts und
- Vereinfachung

sollten erreicht werden.