



Brüssel, den 8.5.2017
COM(2017) 217 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**Überprüfung der im Vertrag von 2011 über den Beitritt Kroatiens zur EU vorgesehenen
Übergangsmaßnahmen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen**

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

Überprüfung der im Vertrag von 2011 über den Beitritt Kroatiens zur EU vorgesehenen Übergangsmaßnahmen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen

Einleitung

Diesen Bericht legt die Kommission dem Rat gemäß der Akte von 2011 über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien¹ („die Beitrittsakte“) vor. In der Akte wurde ein Übergangszeitraum von sieben Jahren festgelegt, der 2020 endet und um weitere drei Jahre verlängert werden kann. Während dieses Zeitraums darf Kroatien die nach nationalem Recht² bestehenden Beschränkungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen beibehalten. Diese Beschränkungen betreffen den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen durch juristische und natürliche Personen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums.

Nach dem Beitrittsvertrag ist die Kommission verpflichtet, dem Rat im dritten Jahr nach dem Beitritt darüber Bericht zu erstatten, ob der Übergangszeitraum möglicherweise verkürzt oder schon vor dem im Beitrittsvertrag festgelegten Termin beendet werden kann.

Grundsätzlich gilt, dass das Recht der Europäischen Union und der freie Kapitalverkehr grenzüberschreitende Investitionen begünstigen. Der freie Kapitalverkehr ist eine der Grundfreiheiten und ermöglicht es EU-Investoren grundsätzlich, ihrer Tätigkeit im Binnenmarkt ungehindert nachzugehen. Ausländische Investitionen können für die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Regionen mit zahlreichen Vorteilen verbunden sein. So wurde durch grenzüberschreitende Investitionen in Europa die Verbreitung neuer landwirtschaftlicher Technologien und Kenntnisse ermöglicht und Kapital für die Agrarproduktion in unterkapitalisierten Gebieten bereitgestellt. Insbesondere in Gebieten mit stark fragmentierten Eigentumsstrukturen können grenzüberschreitende Investitionen auch zur Rationalisierung der Landnutzung beitragen.

Gleichzeitig sei daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten nach den EU-Verträgen nicht verpflichtet sind, den Markt für landwirtschaftliche Flächen zu liberalisieren, ohne gleichzeitig die Möglichkeit zu haben, geeignete Vorschriften zur Erreichung berechtigter Gemeinwohlziele zu erlassen. Der Grundsatz des freien Kapitalverkehrs lässt nationale Beschränkungen des Kapitalverkehrs in Form von Vorschriften zur Regulierung der Märkte für landwirtschaftliche Flächen zu, sofern sie notwendig, gerechtfertigt und angemessen sind, um berechnete öffentliche Interessen und Gemeinwohlziele zu fördern. Damit wird zwischen dem freien Kapitalverkehr und dem Erfordernis der Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass die Märkte für landwirtschaftliche Flächen eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums und der landwirtschaftlichen Produktion ermöglichen, ein Ausgleich geschaffen.

Der Übergangszeitraum, in dem Kroatien die zum Zeitpunkt seines Beitritts bestehenden Beschränkungen beibehalten darf, wurde gewährt, um dem beitretenden Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, Unzulänglichkeiten des Agrargrundstücksmarktes und des Agrarsektors zu beheben und dessen Wettbewerbsfähigkeit am Binnenmarkt zu steigern. Mit diesem Bericht soll eine Bestandsaufnahme der Lage am Agrargrundstücksmarkt vorgenommen und überprüft werden, ob solche Übergangsmaßnahmen notwendig sind.

¹ ABl. L 112 vom 24.4.2012, S. 10.

² Gesetz über landwirtschaftlich genutzte Flächen (OG 152/08).

Angesichts der Gesamtsituation des Agrarsektors in Kroatien drei Jahre nach dessen Beitritt zur EU kommt die Kommission im vorliegenden Bericht zu dem Schluss, dass der Übergangszeitraum nicht verkürzt werden sollte.

1. Rechtsgrundlage des Kommissionsberichts

In der Beitrittsakte von 2011 wird Kroatien ein Übergangszeitraum gewährt, in dem das Land abweichend von Artikel 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bestehende Beschränkungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen beibehalten konnte. Aufgrund von Artikel 18 der Beitrittsakte gelten diese beschränkenden Übergangsmaßnahmen unter den in Anhang V (Übergangsmaßnahmen) der Beitrittsakte festgelegten Bedingungen. Im Kapitel dieses Anhangs, das den freien Warenverkehr betrifft, ist Folgendes festgelegt: „Vor Ablauf des dritten Jahres nach dem Tag des Beitritts wird eine allgemeine Überprüfung dieser Übergangsmaßnahme vorgenommen. Die Kommission wird dem Rat dazu einen Bericht unterbreiten. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission einstimmig beschließen, den ... Übergangszeitraum zu verkürzen oder zu beenden.“

2. Übergangsregelungen

Der freie Kapitalverkehr ist eine der durch das Recht der Europäischen Union garantierten Grundfreiheiten. Nach Artikel 63 AEUV sind „alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten“. Der Kapitalverkehr umfasst Investitionen in Immobilien und landwirtschaftliche Flächen. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seiner Rechtsprechung festgestellt, dass die Ausübung des Rechts, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats landwirtschaftliche Flächen zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, zu Kapitalverkehr führt.³ Folglich müssen die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen mit dem im EU-Recht verankerten Grundsatz des freien Kapitalverkehrs in Einklang stehen.

Während der Beitrittsverhandlungen hat die EU mit Kroatien jedoch bestimmte Übergangsregelungen vereinbart, die den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen betreffen und die Kroatien befristete Abweichungen von der Grundfreiheit des freien Kapitalverkehrs gestatten. So ist insbesondere in Anhang V der Beitrittsakte vorgesehen, dass „Kroatien die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags in seinem Gesetz über landwirtschaftlich genutzte Flächen (OG 152/08) enthaltenen Beschränkungen des Erwerbs von landwirtschaftlich genutzten Flächen durch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, durch Staatsangehörige der Vertragsparteien des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und durch juristische Personen, die nach den Gesetzen eines anderen Mitgliedstaats oder eines EWR-Staats gegründet wurden, ab dem Tag des Beitritts sieben Jahre lang beibehalten“ kann. Gleichzeitig ist in der Beitrittsakte eine Freistellung von den Übergangsmaßnahmen für „selbständige Landwirte mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats [vorgesehen], die sich in Kroatien niederlassen und dort einen Wohnsitz anmelden wollen“; sie „dürfen weder den Übergangsbestimmungen ... noch anderen Regelungen und Verfahren als denjenigen unterworfen werden, die für kroatische Staatsangehörige gelten“.⁴

³ Rechtssache C-370/05 (Festersen), Randnummern 21-23; Rechtssache C-452/01 (Ospelt), Randnummer 24.

⁴ Ferner ist in der Beitrittsakte festgelegt, dass „Staatsangehörige eines Mitgliedstaats oder juristische Personen, die nach den Gesetzen eines anderen Mitgliedstaats gegründet wurden, beim Erwerb von landwirtschaftlich

Die Hauptgründe für Kroatiens Antrag auf Übergangsmaßnahmen ähnelten denen, die die meisten Mitgliedstaaten der EU-12 (EU-10 und EU-2⁵) bei ihrem Beitritt zur EU angeführt haben, und beziehen sich im Wesentlichen auf die Notwendigkeit, die sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Ausübung landwirtschaftlicher Tätigkeiten nach Einführung des Binnenmarktes und dem Übergang zur Gemeinsamen Agrarpolitik zu erhalten. Mit den Übergangsmaßnahmen sollen insbesondere die negativen Auswirkungen abgefedert werden, die die plötzliche Marktöffnung in Kroatien angesichts großer Unterschiede bei Grundstückspreisen und der Kaufkraft der Landwirte im Vergleich zur EU-15 haben könnte; außerdem wird der Markt für landwirtschaftliche Flächen nach wie vor durch institutionelle Faktoren beeinflusst, wie den noch nicht abgeschlossenen Prozess der Privatisierung und der Rückgabe landwirtschaftlicher Flächen, ungeklärte Eigentumsverhältnisse und Lücken bei Grundbuch und Kataster, die die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen behindern. Kroatien hat ferner betont, dass infolge des Unabhängigkeitskrieges (1991-1995) große Teile der landwirtschaftlichen Flächen nicht genutzt werden könnten, weil sie vermint seien und erst geräumt werden müssten.⁶

Kroatien unterstrich zudem, dass während des Übergangszeitraums einige Maßnahmen durchgeführt würden, um den Agrargrundstücksmarkt zu entwickeln, die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern und um kroatischen Landwirten künftig die Teilnahme an einem offeneren Grundstücksmarkt zu erleichtern. Zu diesem Zweck plante Kroatien verschiedene mittel- und langfristige Projekte, die während des Übergangszeitraums durchgeführt werden sollten. Die Projekte betrafen:

- die Regelung der Eigentumsrechte und die Bereinigung der Grundbuch- und Katasterdaten;
- Flurbereinigung;
- Entwicklung des Marktes für die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen und Verbesserung der Rechte von Pächtern;
- Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Produktion;
- Verbesserung von Technologien und Kapitalisierung;
- Minenräumung auf landwirtschaftlichen Flächen.

Der Übergangszeitraum sollte zudem die notwendige Zeit bieten, um staatliche Grundstücke zu privatisieren und die Rückübertragung von Eigentumstiteln für Grundstücke abzuschließen.

3. Zielsetzung des Berichts und Methodik

Ziel dieses Berichts ist es, der Beitrittsakte entsprechend die jüngsten Entwicklungen im kroatischen Agrarsektor zu überprüfen. Dabei soll beurteilt werden, ob der Zeitraum für Übergangsmaßnahmen für den Erwerb landwirtschaftlich genutzter Flächen durch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten oder von EWR-Ländern verkürzt oder schon vor dem in der Beitrittsakte festgelegten Termin beendet werden sollte. Zu diesem Zweck

genutzten Flächen auf keinen Fall ungünstiger als am Tag der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags oder restriktiver als Staatsangehörige oder juristische Personen aus Drittländern behandelt werden“ dürfen.

⁵ EU-12 bezeichnet die Mitgliedstaaten, die der EU 2004 (EU-10) und 2007 (EU-2) beigetreten sind. Ein Übergangszeitraum wurde mit der Tschechischen Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen und der Slowakei (von der EU-10) sowie mit Bulgarien und Rumänien (EU-2) vereinbart. EU-15 bezeichnet die Mitgliedstaaten, die der EU vor der Erweiterung 2004 angehörten.

⁶ Den von den kroatischen Behörden bereitgestellten Angaben zufolge wurden 1998 auf zwischen 42 % und 54 % der landwirtschaftlichen Flächen Minenräumungsmaßnahmen durchgeführt, während sich die Gesamtfläche, die Ende 2006 noch unmittelbar von diesem Problem betroffen war, auf 997 km² belief.

bewertet die Kommission die von Kroatien während der Beitrittsverhandlungen vorgebrachte Begründung für eine befristete Ausnahmeregelung und prüft, ob die anfänglichen Bedenken durch spätere Entwicklungen ausgeräumt werden konnten.

Hierzu hat die Kommission den kroatischen Behörden einen Fragebogen übermittelt, um sich einen umfassenden Überblick über Entwicklungen zu verschaffen, die seit dem Beitritt im Agrarsektor zu verzeichnen sind. Anhand der Antworten Kroatiens auf den Fragebogen und unter Berücksichtigung einer Analyse durch Eurostat und anderer Daten konnte die Kommission folgende Aspekte einer Bewertung unterziehen:

- sozioökonomische Merkmale des Agrarsektors und Entwicklung der relevanten Wirtschaftsindikatoren, einschließlich Einkommen und Grundstückspreise, sowie Grad der diesbezüglichen Konvergenz mit anderen Mitgliedstaaten;
- legislative Änderungen im Hinblick auf ausländisches Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen;
- Fortschritte bei den von Kroatien geplanten mittel- und langfristigen Projekten, mit denen das Funktionieren des Marktes für landwirtschaftliche Flächen verbessert und die Effizienz landwirtschaftlicher Tätigkeiten gesteigert werden sollten, vor allem in Bezug auf die Landprivatisierung, Rückübertragungsprogramme und die Minenräumung;
- aktueller Stand ausländischer Investitionen in den Agrarsektor Kroatiens.

4. Überblick über die Situation nach drei Jahren EU-Mitgliedschaft

Im Juni 2016 stellte die Kommission in ihrem alle zwei Jahre vorgelegten Konvergenzbericht⁷ fest, dass die Wirtschaft Kroatiens vier Jahre lang in Folge geschrumpft ist. Die ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der letzten Jahre haben sich bei Einkommen und Produktivität – auch des Agrarsektors – negativ auf die Konvergenz ausgewirkt.

a) Sozioökonomische Merkmale des Agrarsektors

Nach einem kräftigen Wirtschaftswachstum in den Jahren 2007 und 2008 stellte die Wirtschafts- und Finanzkrise eine Belastung für die kroatische Wirtschaft dar. Davon war auch die Landwirtschaft betroffen, die einen Rückgang der Bruttowertschöpfung (BWS), des Faktoreinkommens und der Beschäftigtenzahlen zu verbuchen hatte. Unter dem Gesichtspunkt der Strukturindikatoren ist der Agrarsektor Kroatiens nach wie vor durch kleinere Betriebe, eine niedrigere Arbeitsproduktivität, eine geringere Effizienz sowie ein niedrigeres Faktoreinkommen und eine geringere Kaufkraft als im EU-Durchschnitt gekennzeichnet.

Zwischen 2007 und 2013 entfielen durchschnittlich 2,88 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) Kroatiens auf die Bruttowertschöpfung der kroatischen Landwirtschaft. Mit 1,03 Mrd. EUR hatte die landwirtschaftliche BWS 2014 einen Anteil von 2,38 % am BIP des Landes. Dies stellt einen Rückgang um 33 % gegenüber dem in diesem Zeitraum ermittelten Höchstwert dar, der 2008 erreicht wurde, und einen Rückgang um 9 % im Vergleich zu 2013. Durch landwirtschaftliche Tätigkeiten wurde 2014 ein Produktionswert⁸ in Höhe von 2,28 Mrd. EUR erzeugt, der den 2013 erzielten Wert um 10 % unterschreitet und seit 2008 dieselbe negative Tendenz ausweist wie die BWS.

⁷ Europäische Kommission, Konvergenzbericht 2016, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/convergence_reports/index_en.htm.

⁸ Die BWS ergibt sich aus dem Produktionswert abzüglich des Werts der Vorleistungen.

Nach dem Gesetz über landwirtschaftlich genutzte Flächen umfassen landwirtschaftliche Flächen in Kroatien Ackerland, Gärten, Grasland, Weideland, Obstgärten, Olivenhaine, Weinbauflächen, Fischteiche, Schilfflächen, Marschland und sonstige Flächen, die für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden können. Den von den kroatischen Behörden bereitgestellten Daten zufolge ist die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe klein und für die moderne Landwirtschaft ungeeignet, und weisen diese Betriebe folglich eine niedrige Effizienz und Produktivität auf.

Die Fragmentierung der Agrarflächen ist einer der Hauptfaktoren, die die Entwicklung des Agrarsektors einschränken, obwohl seit 2007 ein gewisses Maß an Flurbereinigung erfolgte. Bei 69,4 % der Betriebe handelt es sich um Kleinbetriebe, die eine Fläche von höchstens 5 ha bearbeiten, und lediglich maximal 6,9 % der Betriebe verfügen über eine Fläche von mehr als 20 ha. Zwischen 2007 und 2013 hat sich die durchschnittliche landwirtschaftliche Fläche je Betrieb in Kroatien von 5,4 ha auf 10 ha fast verdoppelt. Dieser Wert liegt jedoch unter dem EU-Durchschnitt von 16,1 ha.

Im Jahr 2015 betrug die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft in Kroatien 44 % des EU-Durchschnitts; doch seit dem Beitritt Kroatiens zur EU im Jahr 2013 ist sie generell angestiegen (siehe Abbildung 1). Sie liegt jedoch nach wie vor deutlich unter den Produktivitätsquoten der EU-15 und unterscheidet sich nur geringfügig von den Quoten in den neueren Mitgliedstaaten.

Abbildung 1. Landwirtschaftliche Produktivität in Kroatien im Vergleich zur EU-15 und EU-12

Diagramm A: Dynamik der landwirtschaftlichen Produktivität*

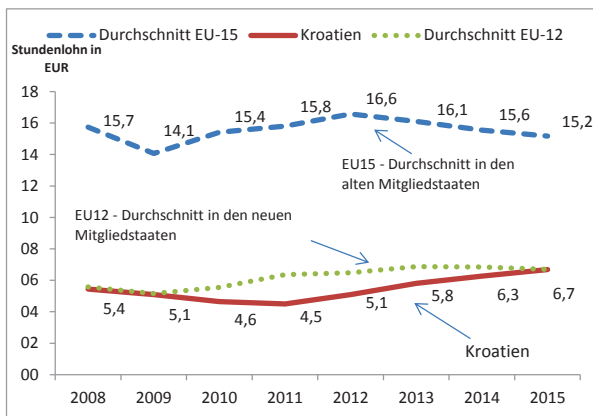
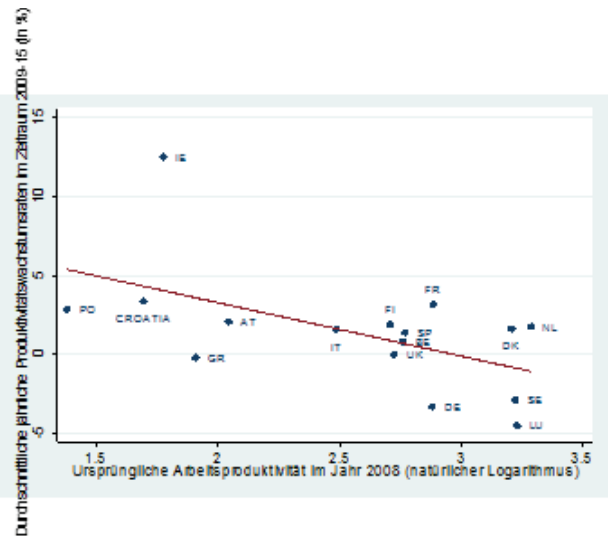


Diagramm B: Konvergenz der landwirtschaftlichen Produktivität zwischen Kroatien und der EU-15, 2008-2015**



Quelle: Quelle: Eurostat, jährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, AMECO für BIP-Deflatoren.

Anmerkungen: *Unter EU-12 (neue Mitgliedstaaten) sind die 13 Mitgliedstaaten, die der EU als letzte beigetreten sind, ohne Kroatien zu verstehen, auf das sich der Vergleich bezieht. **Die landwirtschaftliche Produktivität wird gemessen als BWS zu konstanten Preisen (2010) in Euro je Arbeitsstunde.

Vorläufigen Angaben der kroatischen Steuerbehörden zufolge betrug der Preis für einen Hektar landwirtschaftlicher Fläche in Kroatien 2014 im Durchschnitt 4935 EUR; das ist im Vergleich zu den meisten Mitgliedstaaten der EU-12 relativ viel, aber erheblich weniger als in der Mehrzahl der EU-15-Mitgliedstaaten. Zwischen 2000 und 2006 sind die Grundstückspreise in Kroatien kontinuierlich angestiegen (auf der Grundlage der von Kroatien während der Beitrittsverhandlungen vorgelegten Daten) und erreichten 2012 das Fünffache des zehn Jahre zuvor erzielten Preises. Dennoch ging der EU-Beitritt im Jahr 2013 weder mit einem nennenswerten Anstieg der Grundstückspreise noch mit einer Zunahme der Zahl und Gesamtgröße der übertragenen Parzellen einher. Die Grundstückspreise sind analog zum Anstieg der verfügbaren landwirtschaftlichen Nutzfläche in jüngster Zeit sogar geringfügig gesunken (siehe Tabelle 1 im Anhang). Obwohl aufgrund unzureichender Informationen über historische Grundstücksverkaufspreise in der gesamten EU bei Analysen Vorsicht geboten ist, haben sich die zwischen Kroatien und der EU-15 bestehenden Unterschiede bei den Agrargrundstückspreisen seit dem Beitritt offenbar nicht wesentlich verändert.

Bei dem in Kaufkraftstandards gemessenen Pro-Kopf-BIP klafft nach wie vor eine Lücke zwischen Kroatien und der übrigen EU. Eurostat-Angaben zufolge wies Kroatien 2014 mit schätzungsweise 58,8 % des EU-Durchschnitts eines der niedrigsten BIP pro Kopf gemessen in Kaufkraftstandards in der gesamten EU auf. Darüber hinaus war das Faktoreinkommen in

der Landwirtschaft⁹ seit 2009 kontinuierlich rückläufig. Im Jahr 2014 war es gegenüber 2008 weiter um 35,7 % zurückgegangen und gegenüber 2013 um 11,9 %.

Seit 2011 unterschreitet Kroatiens reales Faktoreinkommen in der Landwirtschaft das durchschnittliche reale Faktoreinkommen der EU-15. Das bedeutet, dass Kroatien beim landwirtschaftlichen Einkommen den Anschluss an die EU-15 verloren hat (siehe Diagramm 1 im Anhang). Damit war Kroatiens reale Kaufkraft im Agrarsektor 2014 erheblich geringer als in der Zeit vor dem Beitritt.

In Anbetracht der Kaufkraft kroatischer Landwirte sind landwirtschaftliche Flächen folglich für sie nach wie vor nicht ohne weiteres bezahlbar. Den von den kroatischen Behörden vorgelegten Daten zufolge lag der Erschwinglichkeitsindex für Kroatien (auf der Grundlage des Faktoreinkommens in der Landwirtschaft und der Grundstückspreise in Kroatien zu konstanten Preisen des Jahres 2010) 2014, d. h. im Jahr nach dem Beitritt zur EU, bei 0,79. Dies bedeutet, dass innerhalb der EU landwirtschaftliche Flächen in Kroatien für kroatische Landwirte im Vergleich zu anderen EU-Landwirten im wenigsten erschwinglich waren (siehe Tabelle 2 im Anhang). Aus Diagramm 2 im Anhang geht zudem hervor, dass sich der Konvergenzprozess bei der Erschwinglichkeit landwirtschaftlicher Flächen in Kroatien für kroatische Landwirte seit 2012 im Schnitt langsamer vollzieht, und zwar nicht nur im Vergleich zum EU-Durchschnitt insgesamt, sondern auch verglichen mit den meisten der zwölf Mitgliedstaaten, die der EU zuletzt beigetreten sind.

b) Rechtliche Beschränkungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen

Nach den in Kroatien seit dem EU-Beitritt geltenden Rechtsvorschriften dürfen juristische und natürliche Personen aus dem Ausland kein Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen mittels eines Rechtsgeschäfts erwerben, sofern in einer internationalen Übereinkunft nichts anderes bestimmt ist. Im Jahr 2013 wurde das in der Beitrittsakte genannte Gesetz über landwirtschaftlich genutzte Flächen aus dem Jahr 2008 (OG 152/08) von einem neuen Gesetz über landwirtschaftlich genutzte Flächen (OG 39/2013) abgelöst und 2015 weiter abgeändert (OG 48/2015). Im Gesetz von 2013 wurden die meisten der zuvor geltenden Beschränkungen beibehalten, allerdings wurde für ausländische natürliche und juristische Personen die Möglichkeit vorgesehen, durch Erbschaft Eigentumsrechte an landwirtschaftlichen Flächen zu erwerben.

Nach der Beitrittsakte dürfen selbständige Landwirte mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats, die sich in Kroatien niederlassen und dort einen Wohnsitz anmelden wollen, landwirtschaftliche Flächen erwerben, sofern sie die Bedingungen erfüllen, die in den für kroatische Staatsangehörige geltenden nationalen Rechtsvorschriften festgelegt sind. Ferner ist es Staatsangehörigen von EU-/EWR-Ländern gestattet, landwirtschaftliche Flächen über Rechtsträger zu erwerben, die in Kroatien eingetragen sind und ihren Sitz haben.

Damit wird der restriktive Rechtsrahmen durch die Möglichkeit, nach den im nationalen Recht festgelegten Bedingungen Grundstücke zu erwerben, die selbständigen Landwirten aus der EU und dem EWR sowie in Kroatien niedergelassenen Rechtsträgern gewährt wird, gelockert. Hinzu kommt, dass die Pachtung landwirtschaftlicher Flächen durch Bürger und juristische Personen aus EU-/EWR-Ländern keinen Beschränkungen unterliegt.

Der geltende Rechtsrahmen, nach dem der Grundstückserwerb durch Ausländer nicht vollständig unzulässig ist, sollte Kroatien in die Lage versetzen, die während des Übergangszeitraums anvisierten Ziele zu erreichen und den schrittweisen Übergang zu einem

⁹ Das Faktoreinkommen gibt den Nettowert an, der durch den Einsatz aller Produktionsfaktoren in der landwirtschaftlichen Produktion geschaffen wird.

offeneren System des Landerwerbs durch Staatsangehörige von EU-/EWR-Ländern zu vollziehen.

c) Privatisierung, Rückgabe und verfügbare landwirtschaftliche Fläche

Der Privatisierungsprozess und die verbleibenden ungelösten Rückgabefälle beeinträchtigen das Funktionieren der Märkte für landwirtschaftliche Flächen. Den von den kroatischen Behörden bereitgestellten Daten zufolge wurden im Rahmen verschiedener Privatisierungsprogramme, die zwischen 2001 und 2013 durchgeführt wurden, 62 765 ha an staatlichen Grundstücken verkauft, während die verbleibenden Flächen verpachtet wurden. Dies entspricht gerade einmal einem Viertel der staatseigenen Flächen. Von interessierten Parteien gingen ca. 50 000 Anträge auf Rückgabe von Eigentum ein, und etwa 9000 Fälle wurden noch nicht abschließend entschieden.

Auch Änderungen im Hinblick auf den Umfang der verfügbaren landwirtschaftlichen Flächen könnten sich auf das Funktionieren der entsprechenden Märkte auswirken. Im Jahr 2013 wurden 17 922 ha in Grundeigentum überführt, bei dem es sich nicht um landwirtschaftliche Flächen handelt, was eine Zunahme um 6,1 % gegenüber 2012 darstellt. Dennoch erhöhte sich die landwirtschaftliche Nutzfläche insgesamt von 978 670 ha im Jahr 2007 auf 1 571 200 ha im Jahr 2013.

Sobald die Minenräumarbeiten abgeschlossen sind, werden weitere Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stehen. Gemäß den von den kroatischen Behörden vorgelegten Daten stand 2016 noch die Überführung von 6040 ha in landwirtschaftliche Nutzfläche aus. Ausgehend davon, dass bisher jährlich im Durchschnitt eine Fläche von 2000 ha entmint wurde, könnte die Minenräumung auf den verbleibenden Flächen noch annähernd drei Jahre in Anspruch nehmen.

d) Ausländische Investitionen

Ausländische Investitionen in die Landwirtschaft wirken sich im Allgemeinen positiv auf den Zugang zu Kapital, den Technologietransfer, das Funktionieren der Grundstücksmärkte und die Produktivität der Landwirtschaft aus. Den von den kroatischen Behörden bereitgestellten Angaben zufolge beliefen sich die ausländischen Direktinvestitionen in die Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten im Zeitraum 2011-2014 auf 2,6 Mio. EUR. In den kroatischen Rechtsvorschriften über den Erwerb von Grundstücken durch Ausländer sind eindeutige Grenzen für den Zugang von ausländischen Investitionen zum landwirtschaftlichen Markt Kroatiens festgelegt. Es gibt keine exakten Aufzeichnungen, in denen landwirtschaftliche Betriebe getrennt nach ausländischem und inländischem Eigentum geführt werden.

In Anbetracht der für ausländische natürliche Personen geltenden Beschränkungen, die den Erwerb von Eigentumsrechten an Grundstücken betreffen, kann die Zahl der in ausländischem Besitz befindlichen Landwirtschaftsbetriebe nach Schätzungen der kroatischen Behörden jedoch vernachlässigt werden. Gleichzeitig sind ausländische Eigentümer durch Rechtsträger auf dem Markt für landwirtschaftliche Flächen vertreten, bei denen es sich insbesondere um Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung handelt, die in Kroatien eingetragen sind und dort ihren Sitz haben. Auf juristische Personen allgemein entfällt unabhängig von der Staatsangehörigkeit ihrer Eigentümer etwa ein Drittel der gesamten landwirtschaftlichen Fläche.

e) Auswirkungen des EU-Beitritts

Generell hat der Beitritt zur EU den Landwirten den Zugang zu Krediten und Versicherungen erleichtert. Dies könnte sich positiv auf die landwirtschaftliche Produktivität auswirken.

Darüber hinaus erhielten die kroatischen Landwirte finanzielle Unterstützung durch die Gemeinsame Agrarpolitik der EU. Insgesamt belief sich die finanzielle Unterstützung des Agrarsektors 2013 auf 292 Mio. EUR und 2014 auf 295 Mio. EUR. Diese Beihilfen, die kroatischen Landwirten durchgängig zur Verfügung gestellt wurden, machten einen erheblichen Anteil des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe in Kroatien aus. Sie trugen möglicherweise zur Erhöhung der Effizienz und der Nachfrage nach Grundstücken bei und könnten die Erwartungen hinsichtlich eines Anstiegs der Preise für landwirtschaftliche Flächen stützen.

Insgesamt leisteten die Subventionen einen Beitrag zur Verbesserung der sozialen Bedingungen für kroatische Landwirte und könnten in Verbindung mit dem leichteren Zugang zu Krediten kroatischen Landwirten Anreize zum Erwerb landwirtschaftlicher Flächen und zur Aufnahme landwirtschaftlicher Tätigkeiten bieten. Dies würde die Arbeitsproduktivität im Agrarsektor steigern und einen weiteren Anstieg des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe bewirken.

Die Kommission stellt fest, dass Kroatien die Projekte noch nicht vollständig abgeschlossen hat, mit denen das Funktionieren des Grundstücksmarktes durch Maßnahmen in speziellen Bereichen verbessert werden sollte, die während der Beitrittsverhandlungen herausgearbeitet worden waren. Während einige Vorhaben, wie das computergestützte Informationssystem für Katasterdaten über staatliche Grundstücke, bereits umgesetzt wurden, befinden sich andere Systementwicklungen noch in der Planung, z. B. im Hinblick auf die Rückverfolgbarkeit von Verträgen und die Möglichkeit des Datenaustauschs mit den zuständigen Behörden. Weitere geplante Projekte, mit denen die Entwicklung des Agrarsektors gefördert werden soll, umfassen die Strategie zur Erhaltung des ländlichen Raums, das operationelle Programm zur landwirtschaftlichen Flurbereinigung sowie das Vorhaben zur Bewässerung und zur Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen und Gewässer.

5. Schlussfolgerungen

Gemäß der Beitrittsakte von 2011 muss dieser Bericht innerhalb von drei Jahren nach dem Beitritt vorgelegt werden. Der untersuchte Zeitraum ist recht kurz¹⁰, sodass es nicht möglich war, umfassende empirische Nachweise zur Beantwortung der Frage zu sammeln, wie sich der Beitritt Kroatiens zur EU auf die Entwicklung des Marktes für landwirtschaftliche Flächen und den Agrarsektor insgesamt ausgewirkt hat.

Dennoch geht aus den verfügbaren Daten hervor, dass drei Jahre nach dem Beitritt noch nicht alle im Verlauf der Beitrittsverhandlungen geäußerten Bedenken ausgeräumt werden konnten, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass einige der für den Übergangszeitraum geplanten Maßnahmen noch andauern, wie die Flurbereinigung, die abschließende Bereinigung der Grundbuchdaten, der Abschluss der Privatisierung sowie die Minenräumung.

Ferner deutet die Evaluierung des kroatischen Agrarmarktes darauf hin, dass bei Grundstückspreisen und den Einkommen der Landwirte noch immer erhebliche Unterschiede zwischen Kroatien und der übrigen EU bestehen. Ein vollständige Konvergenz würde jedoch weder erwartet noch wäre sie eine notwendige Voraussetzung für die Beendigung des

¹⁰ Die bei Annahme dieses Berichts vorliegenden statistischen Angaben beziehen sich auf Daten bis lediglich 2014.

Übergangszeitraums. Aus der Analyse der Kommission geht außerdem hervor, dass für kroatische Landwirte die Erschwinglichkeit landwirtschaftlicher Flächen abgenommen hat: Gegenüber 2013 wurden landwirtschaftliche Flächen 2014, d. h. dem Jahr nach dem EU-Beitritt, für kroatische Landwirte nicht bezahlbarer, was in erster Linie auf den Rückgang des Durchschnittseinkommens der Landwirte zurückzuführen ist.

Insgesamt macht die Analyse der aktuellen Lage im Agrarsektor Kroatiens deutlich, dass es noch immer einige Faktoren gibt, die sich nachteilig auf den Grundstücksmarkt auswirken, wie das schlechte allgemeine Konjunkturklima, fragmentierte Eigentumsstrukturen, das relativ niedrige Einkommensniveau der Landwirte, die noch nicht abgeschlossene Privatisierung und Rückgabe landwirtschaftlicher Flächen sowie die noch andauernde Minenräumung.

Ausgehend davon ist die Kommission der Auffassung, dass die in der Beitrittsakte für die Übergangsmaßnahmen vorgesehene Frist nicht verkürzt werden sollte.

Ferner fordert die Kommission Kroatien auf, die Vorbereitung des Grundstücksmarktes auf die umfassende Einführung des freien Kapitalverkehrs bei Auslaufen des Übergangszeitraums schrittweise abzuschließen. Selbst zum jetzigen Zeitpunkt stellen die im Rechtsrahmen vorgesehenen Beschränkungen für den Erwerb von Grundstücken durch ausländische natürliche und juristische Personen kein vollständiges Verbot dar, da Rechtsträger, die sich im Besitz von Staatsangehörigen der EU-/EWR-Länder befinden, Grundstücke erwerben dürfen und da es selbständigen Landwirten aus EU-/EWR-Ländern gestattet ist, Grundstücke zu erwerben, wenn sie sich in Kroatien niederlassen und dort einen Wohnsitz anmelden wollen. Hinzu kommt, dass im neuen Gesetz über landwirtschaftlich genutzte Flächen von 2013 die Möglichkeit des Erwerbs von Eigentumsrechten an landwirtschaftlichen Flächen durch Erbschaft vorgesehen ist. Gleichzeitig muss betont werden, dass der Pachtmarkt für ausländische Investoren geöffnet ist, die folglich landwirtschaftliche Unternehmen in Kroatien gründen und betreiben können. Außerdem hat der Beitritt zur EU lokalen Landwirten bereits den Zugang zu Kapital erleichtert.

Darüber hinaus hat sich Kroatien zu folgenden Maßnahmen verpflichtet, um bis zum Ablauf des Übergangszeitraums den freien Kapitalverkehr zu ermöglichen:

- (1) Regelung der Eigentumsrechte als Voraussetzung für die Aktualisierung und Bereinigung des Grundbuchs;
- (2) Flurbereinigung;
- (3) Entwicklung des Marktes für die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen und Verbesserung der Rechte von Pächtern;
- (4) Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Produktion;
- (5) Verbesserung von Technologien und Investitionsgütern sowie
- (6) Minenräumung auf landwirtschaftlichen Flächen.

All dies bietet gute Voraussetzungen dafür, dass Kroatien seine Anstrengungen zur Bewältigung der Probleme, die die Gründe für den Übergangszeitraum lieferten, fortsetzen und die Produktivität und wirtschaftliche Lage der in Kroatien ansässigen und in der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums tätigen Bürger verbessern kann.



Brüssel, den 8.5.2017
COM(2017) 217 final

ANNEX 1

ANHANG

zum

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**Überprüfung der im Vertrag von 2011 über den Beitritt Kroatiens zur EU vorgesehenen
Übergangsmaßnahmen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen**

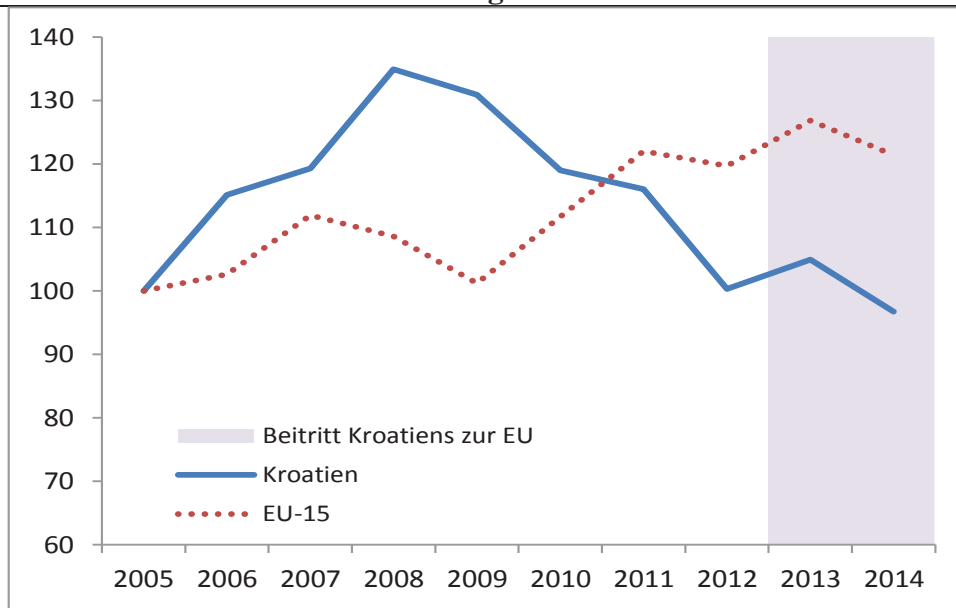
ANHANG

Tabelle 1- Preise für Erwerb und Pacht landwirtschaftlicher Flächen in Kroatien (EUR/ha)

	2007	2012	2013	2014
Kaufpreise		6028	4902	4935
Pacht			119	107
Landwirtschaftlich genutzte Flächen (ha)	978 670		1 571 200	

Quelle: Kroatische Steuerbehörden.

Abbildung 1: Entwicklung des Indexes für das reale Faktoreinkommen in der Landwirtschaft pro Jahresarbeitseinheit (Indikator A) im Zeitraum 2005-2014 Kroatien im Vergleich zur EU-15



Quelle: Eurostat.

Anmerkungen: 2005=100; Eine Jahresarbeitseinheit entspricht der von einer Vollzeitkraft in einem landwirtschaftlichen Betrieb geleisteten Arbeit. Unter Vollzeit ist die nach nationalem Arbeitsrecht mindestens abzuleistende Stundenzahl zu verstehen. Geben die nationalen Bestimmungen keine Stundenzahl vor, wird von mindestens 1 800 Stunden jährlich ausgegangen, was 225 Arbeitstagen mit je acht Stunden entspricht.

Tabelle 2- Erschwinglichkeit landwirtschaftlicher Flächen in Kroatien für Landwirte aus Kroatien und der übrigen EU im Zeitraum 2012-2014

Mitgliedstaat	2012	2013	2014
Belgien	7,01	7,05	6,25
Bulgarien	0,87	1,30	1,44
Tschech. Rep.	2,89	3,58	4,10
Dänemark	10,03	8,47	9,03
Deutschland	4,42	7,27	5,86
Estland	2,99	3,40	3,16
Irland	2,69	3,46	3,55
Griechenland	2,22	2,54	2,73
Spanien	4,14	5,58	5,32
Frankreich	5,33	5,54	6,03
Kroatien	0,69	0,88	0,79
Italien	3,06	4,48	3,99
Zypern	2,20	2,81	2,86
Lettland	0,83	0,91	0,90
Litauen	1,13	1,26	1,14
Luxemburg	4,66	3,83	4,05
Ungarn	1,19	1,61	1,68
Malta	2,13	2,58	2,48
Niederlande	7,17	10,08	9,33
Österreich	3,30	3,58	3,33
Polen	0,87	1,17	1,06
Portugal	1,26	1,80	1,75
Rumänien	0,50	0,73	0,79
Slowenien	0,80	1,00	1,17
Slowakei	2,08	2,49	2,70
Finnland	4,63	4,52	3,30
Schweden	4,10	4,56	4,92
Ver. Königr.	5,68	7,56	7,31

Quelle: Eurostat, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung, AMECO für die BIP-Deflatoren und kroatische Behörden für die Preise landwirtschaftlicher Flächen in Kroatien.

Anmerkung: Die Erschwinglichkeitsindizes zeigen das Verhältnis des Nettofaktoreinkommens, das in jedem Mitgliedstaat in der Landwirtschaft pro Jahresarbeitseinheit erwirtschaftet wird, zum Kaufpreis in Euro für einen Hektar landwirtschaftlicher Flächen in Kroatien zu konstanten Preisen in Euro von 2010 an. Sie geben somit Aufschluss darüber, wie viele Hektar Landwirte aus den einzelnen Mitgliedstaaten mit ihrem Jahreseinkommen aus der Landwirtschaft in Kroatien erwerben können. Je höher der Index, desto erschwinglicher der Erwerb landwirtschaftlicher Flächen für die Landwirte.

So lässt sich beispielsweise an den Erschwinglichkeitsindizes für Kroatien ablesen, dass kroatische Landwirte mit ihrem jährlichen Nettofaktoreinkommen aus der Landwirtschaft noch nicht einmal einen Hektar Land erwerben konnten (denn der Indexwert für Kroatien lag 2014 bei 0,79), während dänische Landwirte mit ihrem jährlichen Nettofaktoreinkommen in Kroatien im Jahr 2014 mehr als neun Hektar Land hätten erwerben können (Indexwert für Dänemark in diesem Jahr: 9).

Abbildung 2: Konvergenz der Erschwinglichkeit landwirtschaftlicher Flächen für landwirtschaftliche Erzeuger im Zeitraum 2012-2014

Schaubild A: Kroatien im Vergleich zum Rest der EU-28

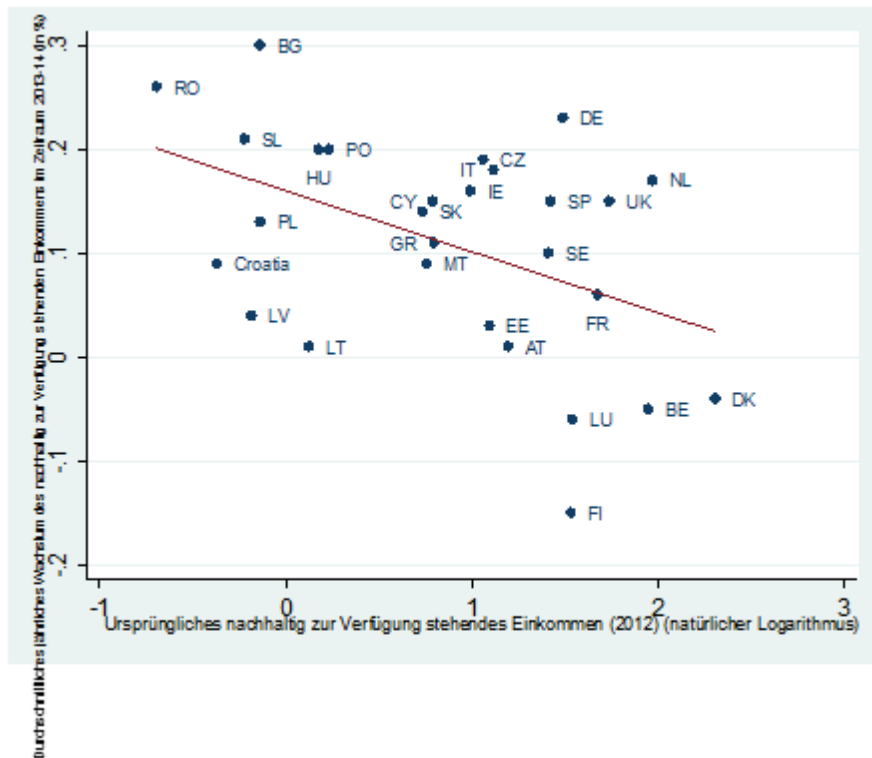
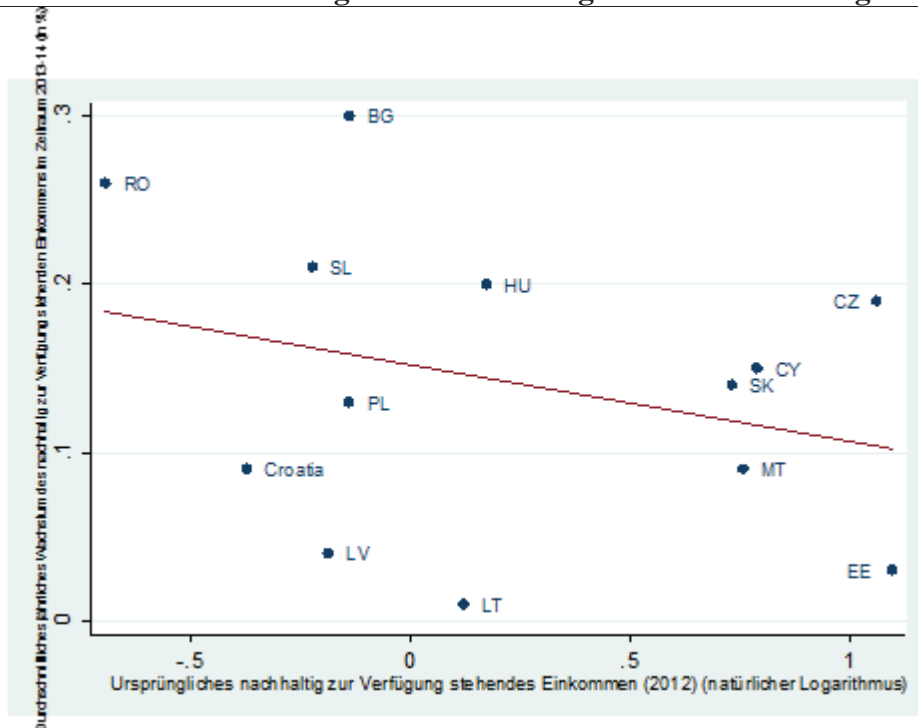


Schaubild B: Kroatien im Vergleich zu den übrigen zwölf neuen Mitgliedstaaten



Quelle: Eurostat, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und kroatische Behörden für die Preise landwirtschaftlicher Flächen in Kroatien.