



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.11.2013
SWD(2013) 469 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im
Binnenmarkt und in Drittländern**

{ COM(2013) 812 final }
{ SWD(2013) 470 final }

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) unterstützt Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern. Seit 1999 erfolgt diese Unterstützung im Rahmen einer horizontalen Informations- und Absatzförderungsregelung für eine breite Palette von Produkten. Zuletzt wurde diese Regelung im Hinblick auf ihre Vereinfachung im Jahr 2008 überarbeitet.

Die laufende GAP-Reform¹ deckt Themen wie eine bessere Fokussierung der Unterstützung, eine bessere Angleichung der Stützungsniveaus zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Mitgliedstaaten sowie Nachhaltigkeit durch Ökologisierungsmaßnahmen ab. Die Informations- und Absatzförderungs politik sollte daher nun aufgrund ihres Zusammenhangs mit der GAP-Reform überarbeitet werden. Diese Reform soll auch helfen, verschiedene Mängel zu beheben, und dazu beitragen, die Wirksamkeit und Effizienz der Politik zu verbessern und die Bürger besser über den Mehrwert der GAP zu informieren. Die erwarteten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Wertschöpfung und die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft in der EU würden auch den Beitrag der GAP zur Strategie Europa 2020 verstärken.

Der Reformprozess wurde 2011 auf der Grundlage eines externen Bewertungsberichts der derzeitigen Politik und eines Grünbuchs über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse in die Wege geleitet.² Dies führte im März 2012 zur Mitteilung der Kommission, in der Leitlinien für die Reform festgelegt wurden.³

Das Europäische Parlament hat diese Initiative begrüßt. Seiner Ansicht nach stellt die Reform der Absatzförderungs politik einen ersten Schritt in Richtung Aufwertung der europäischen Agrarproduktion sowohl bei den Europäern als auch bei den Nicht-Europäern, und in Richtung Steigerung ihrer Rentabilität dar.

¹ Siehe Folgenabschätzung „Die GAP bis 2020“ (SEK(2011) 1154 endg./2°.

² KOM(2011) 436 endgültig.

³ Mitteilung „Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Absatzförderungs- und Informationsstrategie mit hohem europäischen Mehrwert für die Agrarerzeugnisse Europas“ (COM(2012) 148).

1. PROBLEMSTELLUNG UND EU-MEHRWERT

1.1. Zunehmender Wettbewerbsdruck für den Agrarsektor

Das größte Problem ist der zunehmende Wettbewerbsdruck für den Agrarsektor, der von drei Faktoren herrührt:

- *Harter Konkurrenzkampf für die europäischen Agrarerzeugnisse*

Während die EU die Unterstützung für Ausfuhren erheblich zurückgeschraubt hat (von 50 % der GAP-Ausgaben im Jahr 1980 auf weniger als 0,5 % heute) und diesen Kurs weiter verfolgt, verfügen die meisten ihrer Konkurrenten über Strategien zur Finanzierung von Absatzförderungsmaßnahmen oder gewähren Ausfuhrbeihilfen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Dies gilt insbesondere für die USA, dem weltweit größten Ausführer von Agrarerzeugnissen (zusammen mit der Europäischen Union im Jahr 2011). Allein im Jahr 2012 haben die USA auf Bundesebene 280 Mio. USD an öffentlichen Geldern für die Förderung ihrer Agrarausfuhren aufgewendet.

Auch gibt es immer häufiger Initiativen gegen die EU-Politik im Bereich der geografischen Angaben.⁴ Als Reaktion auf den Erfolg Europas beim weltweiten Schutz seiner geografischen Angaben (g.A.) haben sich eine Reihe von Vereinigungen gebildet, die das Prinzip der Gattungsnamen für Agrarerzeugnisse verteidigen und Drittländern eine Plattform bieten, um den Schutz von g.A. anzufechten.

Darüber hinaus ist die europäische Landwirtschaft heute aufgrund der Globalisierung der Märkte und der zunehmenden Liberalisierung des Handels einem wesentlich stärkeren Wettbewerb ausgesetzt. Folglich nehmen die europäischen Agrarausfuhren in den Rest der Welt ab zugunsten von Schwellenländern, die über ein beachtliches Potenzial zur Steigerung ihrer Agrarproduktion verfügen. So hat sich der wertmäßige Anteil Brasiliens an den weltweiten Ausfuhren in den letzten zehn Jahren von 5 % auf beinahe 10 % nahezu verdoppelt. Dieser harte Konkurrenzkampf findet nicht nur auf den Drittlandsmärkten sondern auch im Binnenmarkt statt, wo die europäischen Agrarerzeugnisse mit Einfuhrerzeugnissen im Wettbewerb stehen.

- *Zunehmender Kostendruck für die Landwirtschaft in der EU*

Im Zeitraum 2000-2012 sind die Agrarpreise weltweit um 82 % gestiegen. Dem steht ein sprunghafter Anstieg der Energiepreise um 261 % und der Düngemittelpreise um 286 % gegenüber, die zudem die höchste Volatilität der letzten drei Jahrzehnte zeigten. Der Aufwärtstrend bei den Energie- und Futtermittelkosten dürfte sich fortsetzen, was unweigerlich zu höheren Kosten für den Herstellungsprozess führt.

Die Landwirte müssen außerdem strengere Produktionsnormen einhalten, um eine sichere, hochwertige und nachhaltige Produktion zu gewährleisten. Dies dient der Einhaltung der Vorschriften der GAP sowie der Tiergesundheits-, Tierschutz- und Pflanzenschutzvorschriften, die im Rahmen der GAP-Reform durch spezifische Anforderungen im Bereich Umweltschutz und Klimawandel noch weiter verschärft werden.

⁴

Siehe z. B. die Einrichtung einer neuen Vereinigung in den USA im April 2012: CCFN — Consortium for Common Food Names (Konsortium für Gattungsnamen von Lebensmitteln) - eine internationale Initiative zum Schutz des Rechts der Verwendung von Gattungsnamen von Lebensmitteln.

- *Mangelndes Bewusstsein für die Qualität der europäischen Agrarerzeugnisse, insbesondere im Binnenmarkt*

Produktqualität kann der Wettbewerbsfähigkeit einen starken Impuls geben, sofern diese Qualität bekannt und anerkannt ist. Die meisten Europäer sind schon jetzt der Meinung, dass die Europäische Union durch die GAP sicherstellen sollte, dass die Agrarerzeugnisse von guter Qualität, gesund und unbedenklich sind. Die Statistiken zeigen jedoch, dass die Verbraucher nicht ausreichend über die tatsächliche Qualität der europäischen Agrarerzeugnisse informiert sind: nur 14 % der Verbraucher kennen die Gütezeichen g.U./g.g.A.⁵, die die wichtigsten europäischen Qualitätsregelungen darstellen, die mit der GAP eingeführt wurden.

1.2. Der EU-Mehrwert der Informations- und Absatzförderungspolitik im Rahmen der GAP

Im Gegensatz zu anderen Sektoren ist die Landwirtschaft der einzige Sektor mit einer gemeinsamen EU-Politik und gemeinsamen Regeln, einschließlich Regeln betreffend die Absatzförderung, die im Vertrag festgelegt sind.

Die GAP ermöglicht es den Landwirten nicht nur, mit nachhaltigen Produktionsmethoden sichere Lebensmittel von hoher Qualität zu liefern, sondern auch öffentliche Güter bereit zu stellen. Die GAP ist daher nicht nur für Landwirte oder ländliche Gemeinden, sondern auch für die Gesellschaft insgesamt von Interesse. Es ist daher wichtig, den Bürgern die Ziele und den Mehrwert der GAP besser bewusst zu machen, um so in der breiten Öffentlichkeit ein besseres Verständnis und Unterstützung für die GAP zu erreichen. Um dem zunehmenden Wettbewerb auf den Drittlandsmärkten stand zu halten, ist es wichtig, die Vorzüge der europäischen Produktionsmethoden hervorzuheben, insbesondere da die Handelsschranken schrittweise abgebaut werden, und die Qualität der europäischen Erzeugnisse anzupreisen. Aktionen auf EU-Ebene gewährleisten die Kohärenz der durchgeführten Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen, was man in der Regel von einer gemeinsamen EU-Politik wie der GAP auch erwartet. Kurz gesagt, die Absatzförderungspolitik trägt dazu bei, das Bewusstsein der Verbraucher für die inhärenten Eigenschaften und Produktionsmethoden der europäischen Agrarerzeugnisse zu steigern; sie erleichtert den Handel mit diesen Erzeugnissen und stärkt den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten. Angesichts der bevorstehenden Änderungen im Rahmen der GAP-Reform muss jedoch auch die europäische Absatzförderungspolitik überarbeitet werden.

Angesichts dieser Erwägungen und des Mangels an Ressourcen in den nationalen Haushalten infolge der Wirtschaftskrise — weshalb die Mitgliedstaaten oder Erzeugerorganisationen nur sehr wenige Absatzförderungskampagnen durchführen — hat eine EU-Regelung eine deutliche Hebelwirkung für die Aufstellung von generischen Informationsprogrammen und die Durchführung von Mehrländerprogrammen, die den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und größenbedingte Kostenvorteile gewährleisten.

2. DIE DERZEITIGE EUROPÄISCHE INFORMATIONS- UND ABSATZFÖRDERUNGSPOLITIK FÜR AGRARERZEUGNISSE

Im Rahmen der Informations- und Absatzförderungspolitik für Agrarerzeugnisse und landwirtschaftliche Produktionsmethoden unterstützt die Europäische Kommission generische Absatzförderungsprogramme. Maßnahmen, die Handelsmarken betreffen oder einen Anreiz für den Verbrauch eines Erzeugnisses aufgrund seines besonderen Ursprungs schaffen, sind

⁵ g.U. - geschützte Ursprungsbezeichnung; g.g.A. - geschützte geografische Angabe.

dabei ausgeschlossen. Die Programme werden von Branchenverbänden vorgelegt und von der EU bis zu 50 % kofinanziert. Der jeweilige Branchenverband muss einen Mindestbeitrag von 20 % leisten, der Rest geht zulasten des Mitgliedstaats, in dem der Verband sein Programm eingereicht hat. Darüber hinaus führt die Kommission spezifische Initiativen in Drittländern durch (z. B. Ausstellung auf internationalen Messen oder hochrangige Handelsmissionen unter Teilnahme des für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständigen Kommissionsmitglieds).

Die jährliche Mittelausstattung der Informations- und Absatzförderungs politik für den Agrarsektor beläuft sich auf 50 Mio. EUR.

Die Informations- und Absatzförderungs politik hat zu positiven Ergebnissen geführt, was die Sensibilisierung für Qualitätserzeugnisse und das Ansehen der Europäischen Union im Binnenmarkt und auf den Drittlandsmärkten anbelangt. Sie hat auch den Verbrauch von europäischen Agrarerzeugnissen gefördert. Dennoch lassen sich auch Lehren aus den bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung dieser Politik und den von den Interessengruppen eingegangenen Konsultationsbeiträgen zum Grünbuch sowie aus externen Bewertungen der Regelung ziehen. Diese deuten auf Schwierigkeiten und Engpässe bei der Durchführung hin: es besteht der Eindruck, dass sich die generische Absatzförderung nicht für Drittländer eignet; Fehlen einer Strategie mit klaren Prioritäten; geringe Attraktivität der Mehrländerprogramme; komplexe Verwaltung der Regelung; Fehlen von gemeinsamen Indikatoren zur Messung der Wirksamkeit der Absatzförderungs politik. Diese Probleme müssen nun angegangen werden.

3. ZIELE

Die europäische Landwirtschaft ist mit zahlreichen Herausforderungen verschiedenster Art konfrontiert: wirtschaftliche Herausforderungen (Preisvolatilität, Verlangsamung des Zuwachses der Faktorproduktivität, rückläufiger Anteil der Landwirtschaft an der Lebensmittelversorgungskette); umwelt- und klimabezogene Herausforderungen (Erhaltung und Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft, Reduzierung der Treibhausgasemissionen); und soziale Herausforderungen (Beteiligung am Wirtschaftsleben im ländlichen Raum und räumliche Ausgewogenheit). Mit der GAP-Reform sollen all diese Herausforderungen mit einem umfassenden Konzept angegangen werden.

Als Instrument der GAP muss die europäische Absatzförderungs politik für landwirtschaftliche Agrarerzeugnisse auf die Ziele der GAP-2020-Reform ausgerichtet sein und insbesondere auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft im Binnenmarkt und auf Drittlandsmärkten. Dies soll erreicht werden durch

- den Ausbau und die Erschließung neuer Märkte für die europäischen Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und auf Drittlandsmärkten;
- die Verbesserung der Verbraucherinformation über die Vorzüge der europäischen Agrarerzeugnisse;
- Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz der Absatzförderungs politik.

4. POLITIKSZENARIEN

Als Alternative zur bestehenden Politik wurden drei Politiksznarien auf der Grundlage der folgenden Aspekte ausgearbeitet, die sich aus der öffentlichen Debatte und den Stellungnahmen der verschiedenen Akteure herauskristallisiert haben: Zielmarkt/-märkte, das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein einer europäischen Absatzförderungsstrategie und

schließlich Vorschriften für die Sichtbarmachung privater Marken und die Angabe des Ursprungs der Erzeugnisse.

Für die Folgenabschätzung und als Denkanstoß im Entscheidungsfindungsprozess wurden die folgenden Szenarien ausgearbeitet:

- Bei dem **Szenario „Verbesserter Status quo“** handelt es sich um eine begrenzte Anpassung der heutigen Absatzförderungs politik. Dabei wird der Mehrwert der Absatzförderungs politik anerkannt und versucht, die festgestellten Mängel zu beheben, um die Politik einfacher und zugänglicher zu machen, mehr Begünstigten (insbesondere Erzeugerorganisationen) die Teilnahme zu ermöglichen und ihnen dabei eine angemessene technische Unterstützung zu bieten.
- Das **„zielgerichtete“ Szenario** geht über den verbesserten Status quo hinaus. Dabei sollen gezielte Absatzförderungsmaßnahmen im Binnenmarkt und auf Drittlandsmärkten durchgeführt werden. Die Strategie stützt sich auf eine genaue Beobachtung der Markttendenzen und der Verhandlungen über Freihandelsabkommen und soll es ermöglichen, Absatzförderungsprogramme auf bestimmte Märkte, Zielgruppen, Erzeugnisse oder Sektoren auszurichten. Dieses Szenario zielt auch darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den Marktteilnehmern der verschiedenen Mitgliedstaaten zu fördern und somit die direkte Verwaltung der Mehrländerprogramme durch die Kommission zu erleichtern. Die Palette der in Betracht kommenden Erzeugnisse und Themen wäre bei diesem Szenario breiter. Schließlich sieht dieses Szenario unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit vor, zur Verdeutlichung einer generischen Botschaft auf den Ursprung der Erzeugnisse hinzuweisen oder Handelsmarken anzugeben.
- Das **Szenario „ausschließlich Drittländer“** verfolgt eine ebenso ehrgeizige Politik wie das „zielgerichtete“ Szenario; allerdings ist diese dabei ausschließlich auf Drittländer gerichtet. Bei diesem Szenario erfolgt die Verwaltung zentral durch die Kommission, und die Maßnahmen werden einer Auswahlstrategie folgend durchgeführt. Die für das Szenario des „verbesserten Status quo“ vorgesehenen Änderungen werden in dieses Szenario übernommen. Darüber hinaus sind neben der generischen Werbung auch kommerzielle Maßnahmen für einzelne Handelsmarken im Rahmen der Absatzförderungs politik förderfähig, wodurch die Palette der in Betracht kommenden Erzeugnisse und Themen erweitert werden könnte.

5. BEURTEILUNG DER AUSWIRKUNGEN DER POLITIKSZENARIEN

5.1. „No policy“-Szenario

Studien und Bewertungsberichte, darunter ein Bericht des Rechnungshofs von 2009, zeigen, dass die europäische Absatzförderungs politik eine (wenn auch schwer messbare) positive Rolle spielt und letztendlich die europäischen Landwirte für ihre Anstrengungen belohnt, Erzeugnisse zu produzieren, die den hohen Standards der GAP entsprechen. Ein Verzicht auf diese Politik würde bedeuten, dass die Aussichten auf eine größere Wertschöpfung europäischer Agrarerzeugnisse schwinden, und somit zu einem Verlust des Mehrwerts für die EU führen, sowohl was den Marktanteil als auch das Image betrifft. Dies könnte auch zu einer Konzentration oder Intensivierung der Produktion und zur Homogenisierung des Angebots von Agrarerzeugnissen führen.

5.2. Szenario „Verbesserter Status quo“

Aus wirtschaftlicher Sicht sollte es den Erzeugern möglich sein, dank der Öffnung der Regelung für Erzeugerorganisationen die Informations- und Absatzförderungsprogramme besser zu nutzen. Dieses Szenario ermöglicht somit ein effizientes Funktionieren des Agrarsektors, erhöht die Wettbewerbsfähigkeit und gewährleistet sowohl größenbedingte Vorteile als auch Wachstum.

Die zunehmende Zahl von Initiativen wird dazu beitragen, den Bekanntheitsgrad der Kommission auf internationalen Messen zu fördern, was hauptsächlich den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zugute kommt, die daran teilnehmen. Technische Unterstützung dürfte die Konzipierung der Absatzförderungsprogramme, einschließlich der Mehrländerprogramme, verbessern und die Dynamik des Binnenmarktes verstärken.

Aus sozialpolitischer Sicht wird die Förderung der Gründung von Erzeugerorganisationen den Agrarsektor stärken und die sozialen Bedingungen in den ländlichen Gebieten verbessern.

5.3. „Zielgerichtetes“ Szenario

Aus wirtschaftlicher Sicht ermöglicht die europäische Absatzförderungsstrategie es, die Maßnahmen gezielt auf bestimmte Produkte, Themen und Märkte auszurichten, und gewährleistet so, dass sich die Investitionen im Rahmen der Informations- und Absatzförderungs politik möglichst optimal auszahlen. Kommunikationsmaßnahmen, die die Absatzförderungsaktionen flankieren, werden die Sichtbarkeit der Europäischen Union erhöhen und die Nachfrage nach europäischen Agrarerzeugnissen aufgrund der hohen Standards, die sie einhalten, und der Produktionsmethoden, mit denen sie erzeugt werden, stimulieren. Die Sichtbarkeit von Handelsmarken, die ein wichtiger Faktor für den tatsächlichen Kauf ist, dürfte die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarerzeugnisse verbessern und den KMU zugute kommen, zumal diese vorrangigen Zugang zur Regelung haben. Durch die Erweiterung der Palette der in Betracht kommenden Erzeugnisse wird die Wettbewerbsfähigkeit ebenso gesteigert. Die Maßnahmen im Rahmen dieses Szenarios würden der Ausfuhr von europäischen Agrarerzeugnissen einen starken Impuls geben. Änderungen bei der Verwaltung der Mehrländerprogramme dürften dazu führen, dass sich ihre Zahl erhöht, und erhebliche größenbedingte Vorteile und den Austausch von Erfahrungen mit sich bringen.

Aus sozialer Sicht wird dieses Szenario angesichts der erwarteten Zunahme der Ausfuhren dank der Strategie zur Erhaltung oder sogar zu einer Zunahme der Beschäftigung im Agrar- und Ernährungssektor beitragen. Ferner wird die Strategie die Absatzförderung für Erzeugnisse erleichtern, die im Rahmen von europäischen Qualitätsregelungen anerkannt sind und bei denen ein Zusammenhang mit bestimmten Herkunftsregionen und europäischen Traditionen besteht, wodurch zur Werbung für das kulturelle Erbe Europas und zu seiner Erhaltung beigetragen wird. Werbung für den Ursprung der Erzeugnisse würde sich nicht nur für die betreffenden Regionen oder Mitgliedstaaten, sondern für die Europäische Union im Ganzen positiv auswirken, da durch die Kampagnen ihr Image und ihre Traditionen hervorgehoben werden. Schließlich könnte durch diese Strategie für Themen im Zusammenhang mit dem gesundheitlichen Wohl der Verbraucher und mit gesunder Ernährung geworben werden.

Aus ökologischer Sicht werden durch diese Strategie die Merkmale der GAP in Bezug auf die nachhaltige Produktion hervorgehoben. Hierdurch werden die Anstrengungen der europäischen Erzeuger aufgewertet, und die Entwicklung einer umweltfreundlichen Landwirtschaft wird gefördert.

5.4. Szenario „ausschließlich Drittländer“

In Anbetracht der potenziellen Zunahme der Ausfuhren wird bei diesem Szenario der Nachdruck auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors gelegt. Durch die Sichtbarmachung von Handelsmarken und die Angabe des Ursprungs der Erzeugnisse wird die Ausfuhr gefördert. Um jedoch das Risiko von unerwarteten Gewinnen für Privatunternehmen und einer möglichen Substitution von privaten Initiativen und Investitionen zu begrenzen, sollten besondere Förderkriterien angewendet werden. Andererseits hätte das Fehlen von Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für den Binnenmarkt Folgen für den europäischen Verbraucher: Alle generischen Informationen über Agrarerzeugnisse, Produktionsmethoden oder gesunde Ernährung wären der Initiative der Mitgliedstaaten oder Berufsverbände überlassen, für die dies nicht unbedingt oberste Priorität ist.

Aus ökologischer Sicht werden Maßnahmen in Drittländern den Kauf und Verbrauch von europäischen Agrarerzeugnissen fördern, deren Produktionsmethoden die ökologisch ehrgeizigen Anforderungen der GAP erfüllen. Dies wiederum fördert eine nachhaltige Agrarproduktion. Der europäische Verbraucher, der nicht länger zur Zielgruppe dieser Maßnahmen gehört, wäre jedoch weniger gut über die Umweltauflagen informiert, die die Landwirte in der EU einhalten müssen, wodurch die Verbindung zwischen Landwirtschaft und Umwelt geschwächt werden könnte.

5.5. Verwaltungsaufwand

Bei allen Szenarios würde die größere Anzahl potenzieller Begünstigter zu einem größeren Arbeitsaufwand bei der Auswahl der Informations- und Absatzförderungsprogramme führen. Die Umsetzung der technischen Unterstützung und die Ausarbeitung von Initiativen werden auch mehr Aufgaben für die Kommission im Zusammenhang mit der direkten Verwaltung mit sich bringen. Eine Verbesserung der Auswahlverfahren wird jedoch zu Einsparungen gegenüber dem derzeitigen Verwaltungsaufwand führen.

Ferner könnte es bei dem „zielgerichteten“ Szenario und dem Szenario „*ausschließlich Drittländer*“ durch die größere Attraktivität der Regelung und ausgehend von den bisherigen Ergebnissen der Absatzförderungs politik zu einer größeren Arbeitsbelastung für die nationalen Behörden und die Kommissionsdienststellen kommen. Für die Kommission könnte dies auch eine erhebliche Zunahme der Anzahl der zentral verwalteten Maßnahmen bedeuten, insbesondere bei den Mehrländerprogrammen. Im Rahmen einer Studie wird derzeit untersucht, ob einige dieser Aufgaben an eine Exekutivagentur übertragen werden könnten.

Schließlich wird eine verbesserte Verwaltung der Mehrländerprogramme, wie sie das „zielgerichtete“ Szenario und das Szenario „*ausschließlich Drittländer*“ vorsehen, zu einer deutlichen Abnahme des Verwaltungsaufwands für die Berufsverbände im Vergleich zur derzeitigen Situation führen.

5.6. Internationale Dimension

Die europäische Absatzförderungs politik fördert das Ansehen und die Qualität der europäischen Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und auf Drittlandsmärkten. Sie steht im Einklang mit dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft und ist mit den WTO-Regeln vereinbar. Keine der in den verschiedenen Szenarios vorgeschlagenen Bestimmungen wirkt sich auf die Einstufung von Absatzförderungsmaßnahmen in den Notifizierungen der EU-Agrarausgaben an die WTO aus.

5.7. Bewertung des Vereinfachungspotenzials

Die verschiedenen Szenarios sehen eine Vereinfachung bei der Verwaltung der Absatzförderungsolitik vor. Am weitesten geht dabei das Szenario „*ausschließlich Drittländer*“. Es umfasst ein einstufiges Verfahren für die Auswahl, die einmal jährlich stattfindet (dies gilt für alle Szenarien), und eine vereinfachte Verwaltung der Mehrländerprogramme, da die vorschlagenden Organisationen direkt mit der Kommission verhandeln (auch beim „*zielgerichteten*“ Szenario). Da dieses Szenario ausschließlich auf Drittländer gerichtet ist, werden potenzielle Probleme mit der Auslegung und Umsetzung der Regelung vermieden, die auftreten können, wenn für den Binnenmarkt und für Drittländer unterschiedliche Regeln gelten.

6. VERGLEICH DER ZIELVORGABEN UND WIRKUNGEN DER SZENARIOS

Alle drei Szenarios zielen auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in der EU ab. Ein entscheidender Faktor ist dabei, dass das Bewusstsein für die Qualität der europäischen Agrarerzeugnisse entwickelt wird. Die voraussichtlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der Szenarios sind in nachstehender Tabelle zusammengefasst.

		Szenario „Verbesserter Status quo“	„Zielgerichtetes“ Szenario	Szenario „ausschließlich Drittländer“
Wirtschaftlich	Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors	+	+++	++
	KMU	+	++	+++
	Europäische Verbraucher	0	++	--
	Regionen	+	+++	++
	Funktionieren des Binnenmarktes	0	++	+
Sozial	Beschäftigung	+	++	++
	Kulturelles Erbe	+	+++	++
	gesundheitliches Wohl der europäischen Verbraucher	0	+	-
Ökologisch	Nachhaltige Erzeugung	0	++	+
Vereinfachung		+	++	+++

Eine bessere Verwaltung im Rahmen des Szenarios „*Verbesserter Status quo*“ hätte generell kleine, jedoch spürbare positive Auswirkungen auf allen Gebieten. Bei Fortsetzung der derzeitigen Tendenz hätte jedes einzelne Programm weiterhin wertvolle Ergebnisse. Das Fehlen eines Gesamtkonzepts würde jedoch die Kohärenz der Politik im Ganzen gefährden, und es besteht die Gefahr, dass Möglichkeiten, die sich in bestimmten Sektoren oder auf bestimmten Märkten (insbesondere in Drittländern) bieten, vernachlässigt werden. Die neue technische Unterstützung könnte den Beziehungen zwischen den Begünstigten einen starken Impuls geben und ihnen helfen, Partner für die Umsetzung von Mehrländerprogrammen zu finden. Die Verwaltungsprobleme von Mehrländerprogrammen, die bei einer geteilten

Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten weiter bestehen, werden bei diesem Szenario jedoch nicht angangen.

Am anderen Ende des Spektrums verfolgt das Szenario „*ausschließlich Drittländer*“ einen dynamischeren und kommerzielleren Ansatz, indem die Absatzförderungsmaßnahmen auf Drittlandsmärkte beschränkt werden und beim Einsatz von Handelsmarken und der Angabe des Ursprungs ehrgeiziger vorgegangen wird. Dieses Szenario hätte erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen, insbesondere da es KMU gestattet wäre, ihre eigenen Marken im Rahmen der Absatzförderungsmaßnahmen zu nennen. Jedoch würde dieses Szenario nicht dem Informationsbedarf der europäischen Verbraucher gerecht werden. Das Fehlen von Absatzförderungsmaßnahmen im Binnenmarkt würde sich letztlich auf das Kaufverhalten der europäischen Verbraucher auswirken.

Das „*zielgerichtete*“ Szenario hingegen berücksichtigt die Bedürfnisse des Binnenmarktes wie auch der Drittlandsmärkte. Eine globale Absatzförderungsstrategie für Agrarerzeugnisse wäre effizient und würde zum einen die wirtschaftlichen Möglichkeiten auf den Drittlandsmärkten nutzen und zum anderen den Informationsbedarf im Binnenmarkt decken. Generische Absatzförderungsprogramme würden nicht in erster Linie wirtschaftliche Vorteile für die Agrarunternehmen bieten. Aber dies würde teilweise dadurch ausgeglichen, dass auf dem bei diesem Szenario angebotenen Werbematerial die Handelsmarken sichtbar wären und auf den Ursprung der Erzeugnisse hingewiesen würde.

Das „*zielgerichtete*“ Szenario und das Szenario „*ausschließlich Drittländer*“ dürften zu mehr Mehrländerprogrammen mit einem höheren Mehrwert für Europa führen. Die Untersuchung zeigt jedoch, dass sich ein größerer Verwaltungsaufwand - bis zu einem gewissen Grad - nicht vermeiden lässt.

Was die Mittelausstattung betrifft, so werden die finanziellen Mittel für die neue Politik innerhalb des neuen mehrjährigen Finanzrahmens für 2014-2020 festgelegt. Unbeschadet der Verfügbarkeit der erforderlichen Ressourcen wäre der Bedarf an EU-Haushaltsmitteln beim „*zielgerichteten*“ Szenario am größten. Dies ergibt sich aus dem Wunsch, weiterhin ehrgeizige Maßnahmen in Drittländern durchzuführen und die Zahl der Mehrländerprogramme deutlich zu vergrößern.

Das Budget für das Szenario „*ausschließlich Drittländer*“ würde die Hälfte des Budgets für das „*zielgerichtete*“ Szenario ausmachen, wenn man davon ausgeht, dass sich die Ausgaben bei letzterem gleichmäßig auf den Binnenmarkt und die Drittlandsmärkte verteilen. Auch wenn das Szenario „*ausschließlich Drittländer*“ weniger kostspielig ist, sind beide Szenarios gleichwertig, was das Kosten-Nutzen-Verhältnis anbelangt. Es zeigt sich deutlich, dass das Szenario „*ausschließlich Drittländer*“ nicht angemessen auf die Erwartungen der europäischen Verbraucher eingehen kann. Andererseits würde das „*zielgerichtete*“ Szenario für ein besseres Bewusstsein für die Qualität europäischer Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt sorgen und so zu einer Steigerung der Nachfrage und Förderung der nachhaltigen Produktion beitragen.

Mit dem „*zielgerichteten*“ Szenario würde ein größtmöglicher Mehrwert für die EU erreicht durch eine bessere Werbung für die Qualität der europäischen Agrarerzeugnisse und die Sensibilisierung der Verbraucher in der gesamten EU, durch die grenzübergreifende Behandlung wichtiger Themen im Zusammenhang mit der Verwaltung von Mehrländerprogrammen und durch den verstärkten Austausch bewährter Methoden zwischen den Mitgliedstaaten.

Nachstehende Tabelle zeigt an, inwieweit sich bei jedem der drei Szenarios die spezifischen Reformziele erreichen lassen:

	Szenario „Verbesserter Status quo“	„Zielgerichtetes“ Szenario	Szenario „ausschließlich Drittländer“
Bewusstsein über die Qualität der europäischen Agrarerzeugnisse;	++	+++	+
Ausbau und Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten im Binnenmarkt und auf Drittlandsmärkten;	+	+++	++
Wirksamkeit und Effizienz	+	++	++
EU-Mehrwert	+	+++	++

Das Szenario des *verbesserten Status quo* ist offenbar nicht stark genug auf Maßnahmen mit einer hohen Wertschöpfung für die Europäische Union ausgerichtet, während das *ausschließlich auf Drittländer* abzielende Szenario angesichts der geringen Kenntnisse über die europäischen Agrarerzeugnisse zu riskant erscheint. Das „zielgerichtete“ Szenario bietet das richtige Gleichgewicht, um die Absatzförderungs politik für Agrarerzeugnisse schrittweise in eine Politik zu wandeln, die mehr auf die Bedürfnisse des Agrarsektors und der Märkte zugeschnitten ist, und gleichzeitig die Verbraucher besser über das breitgefächerte Angebot an Agrarerzeugnissen zu informieren.

Mit dem „zielgerichteten“ Szenario kann der Agrarsektor besser auf den Wettbewerbsdruck reagieren. Durch gezielte Maßnahmen in Drittländern ist es möglich, der harten Konkurrenz aus anderen Ländern standzuhalten. Das Bewusstsein für die Qualität der EU-Produkte wird durch eine umfassende Strategie für eine bessere Information auf dem Binnenmarkt, einschließlich einer genauen Beobachtung der Marktentwicklung, verbessert. Nicht zuletzt bietet dieses Szenario sowohl im Binnenmarkt als auch auf den Drittlandsmärkten eine Lösung, um den zunehmenden Kostendruck auf die Agrarwirtschaft der EU anzugehen, und trägt dazu bei, die Vielfalt der Agrarproduktion, der Umwelt und des ländlichen Raums in der EU zu erhalten⁶.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Für jedes Informations- und Absatzförderungsprogramm wird heute systematisch eine Folgenabschätzung anhand von Indikatoren und Zielvorgaben vorgenommen, die von der vorschlagenden Organisation festgelegt und von den Kommissionsdienststellen bei der Genehmigung des Programms beurteilt werden. Da es jedoch keine Gesamtstrategie gibt, lassen sich die Ergebnisse dieser Bewertungen auf der breiteren Ebene der Absatzförderungs politik schwer aggregieren.

Für die Zukunft ist es wichtig, Monitoring und Evaluierung der europäischen Absatzförderungs politik für Agrarerzeugnisse zu verbessern. Das künftige Monitoring- und Evaluierungssystem sollte zudem das neue strategische Konzept besser widerspiegeln. Um die Evaluierung bei der Auswahl der Programme zu erleichtern, sollten daher gemeinsame Indikatoren herangezogen werden, die auf den Zielvorgaben und Prioritäten basieren.

⁶ Siehe Studie Scenar 2020, die die negativen Folgen eines Szenarios ohne GAP aufzeigt: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2006/scenar2020/final_report/scenar2020final.pdf.

Das Monitoring- und Evaluierungssystem der Absatzförderungspolitik für Agrarerzeugnisse sollte mit dem gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen der GAP in Einklang stehen, der im Reformvorschlag über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP⁷ vorgesehen ist. Zu diesem Zweck wird folgender Indikatorensatz vorgeschlagen:

- mit dem allgemeinen Ziel verknüpfte Wirkungsindikatoren
 - Agrarhandelsbilanz
 - Landwirtschaftliches Einkommen
- mit spezifischen Zielen verknüpfte Ergebnisindikatoren
 - Agrarausfuhren der EU
 - Wert der Erzeugung im Rahmen europäischer Qualitätsregelungen
 - Kenntnis der Vorzüge der europäischen Agrarerzeugnisse;
- mit den verschiedenen Maßnahmen der Absatzförderungspolitik verknüpfte Outputindikatoren
 - Anzahl Programme im Binnenmarkt und auf Drittlandsmärkten
 - Anzahl neuer Begünstigter
 - Anzahl Mehrländerprogramme

⁷ Siehe Artikel 110 von KOM(2011) 628 endg./2.