

Brüssel, den 14. Februar 2018
(OR. en)

6066/18

AGRI 74

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Rat
Betr.:	Mitteilung der Kommission: "Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft" – <i>Informationen der Kommission</i> – <i>Gedankenaustausch</i>

I. EINLEITUNG

Am 29. November 2017 hat die Kommission ihre Mitteilung "Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft" (Dok. 14977/17) verabschiedet. Am 11. Dezember 2017 hat sie die Mitteilung im Rat vorgestellt, woraufhin die Ministerinnen und Minister erste Stellungnahmen abgegeben haben.

Am 29. Januar 2018 hat der Rat eine erste thematische Aussprache geführt und dabei insbesondere erörtert, wie der Mehrwert der GAP erhalten und gesteigert werden kann, an welchen Kernzielen auf EU-Ebene festgehalten werden muss und wie diese Ziele weiterzuentwickeln wären und welches Maß an Subsidiarität für die Umsetzung der politischen Strategie angemessen wäre.

Am 19. Februar 2018 wird der Rat seine Reihe thematischer Aussprachen mit einem Gedankenaustausch über Direktzahlungen, die Entwicklung des ländlichen Raums sowie Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen fortsetzen.

II. DIREKTZAHLUNGEN

Direktzahlungen sind im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des EU-Vertrags ein wesentlicher Bestandteil der GAP. Sie sind ein wichtiges Einkommenssicherheitsnetz, gewährleisten, dass in allen Teilen der EU landwirtschaftliche Tätigkeit stattfindet, und leisten einen Beitrag zum Umweltschutz und zur Entwicklung der Wirtschaft im ländlichen Raum.

Derzeit werden sie den Landwirten in Form einer Einkommensgrundsicherung gewährt. Ergänzend zu dieser Basisprämie gibt es eine Reihe weiterer Förderregelungen, die bestimmten Zielen dienen oder bestimmten Landwirten zugutekommen, etwa Zahlungen an Junglandwirte, Umverteilungsprämien und eine Stützungsregelung für Kleinerzeuger, Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen sowie die fakultative gekoppelte Stützung.

In der Regel sind für die Direktzahlungen nicht die erzeugten Mengen maßgeblich oder ausschlaggebend, sondern die Anzahl der bewirtschafteten Hektar. Um bestimmte Sektoren oder Regionen, die sich in Schwierigkeiten befinden, zu unterstützen, können die Mitgliedstaaten jedoch auch beschließen, einen begrenzten Anteil der Direktzahlungen von den erzeugten Mengen abhängig zu machen, soweit dies zur Beibehaltung des derzeitigen Produktionsniveaus notwendig ist.

Nach Ansicht der Kommission könnten die Direktzahlungen ihren Zweck besser erfüllen, wenn sie vereinfacht und zielgenauer ausgerichtet werden. Sie schlägt vor, insbesondere folgende Möglichkeiten zur Gewährleistung einer gerechten und gezielteren Stützung der Einkommen der Landwirte zu untersuchen:

- vorgeschriebene Kappung der Direktzahlungen;
- Einführung degressiver Zahlungen zur Senkung der Stützung für größere Betriebe;
- Ausweitung der Umverteilungsprämie zur gezielten Stützung kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe;
- ausschließlich Stützung "echter" Landwirte, d. h. nur derjenigen, die aktiv Landwirtschaft betreiben, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen.

Unter Hinweis auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten schlägt die Kommission des Weiteren vor, bei der Stützung im Rahmen der GAP die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen.

Sie will die GAP künftig stärker an Ergebnissen ausrichten und hierfür ein neues Umsetzungsmodell einführen, das auf einer verstärkten Subsidiarität beruhen und auch für die Direktzahlungen gelten würde. Ergebnisorientierung und mehr Subsidiarität ließen sich aus Sicht der Kommission dadurch erreichen, dass in den Mitgliedstaaten im Einklang mit den auf EU-Ebene festgelegten allgemeinen und spezifischen Zielen eine umfassende Programmplanung erfolgt, an deren Ende ein nationaler GAP-Strategieplan steht. Die künftigen GAP-Strategiepläne würden Interventionen aus beiden Agrarfonds erfassen.

Auf der Ratstagung vom 29. Januar 2018 haben die Mitgliedstaaten den Kommissionsvorschlag für eine verstärkte Subsidiarität begrüßt. Gleichzeitig betonten sie, dass die GAP vereinfacht und der Verwaltungsaufwand sowohl für die Landwirte als auch für die Behörden begrenzt werden müsse und dass es bei den Zahlungen nicht zu Verzögerungen kommen dürfe.

Um den Gedankenaustausch der Ministerinnen und Minister am 19. Februar vorzubereiten, hat sich der Sonderausschuss Landwirtschaft auf seiner Tagung vom 5. Februar mit einigen der Kommissionsvorschläge befasst, die Direktzahlungen, Marktmaßnahmen und das Risiko- und Krisenmanagement betreffen und die in der Mitteilung in technischer Hinsicht eingehender erläutert werden.

Auf dieser Tagung haben die Mitgliedstaaten betont, dass Direktzahlungen einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung der im Vertrag festgelegten Ziele der GAP leisten. Sie stellten einmütig fest, dass Direktzahlungen den Landwirten eine Einkommensunterstützung bieten sollen, die das bestehende Einkommensgefälle im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen ausgleicht, ihnen zu einem angemessenen Lebensstandard verhilft und als Sicherheitsnetz gegen die zunehmenden Risiken im Zusammenhang mit Preisvolatilität, Wetterextremen und Seuchen dient. Die Mitgliedstaaten hoben zudem hervor, dass Direktzahlungen die Landwirte für die von ihnen bereitgestellten öffentlichen Güter – wie nachhaltige Nahrungsmittelerzeugung, Ernährungssicherheit und Lebensmittelqualität, Umweltschutz, Verbesserung des Tierschutzes und Klimaschutz – belohnen sollten. Überdies würden die Direktzahlungen den Landwirten helfen, sich an neue Technologien anzupassen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt zu steigern.

Viele Delegationen befürworteten die Vorschläge der Kommission, nur den "echten" Landwirten Unterstützung zu gewähren, die aktiv Landwirtschaft betreiben, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen; allerdings müssten verwaltungstechnische Schwierigkeiten, wie sie bei der Umsetzung des Konzepts des aktiven Landwirts aufgetreten seien, vermieden werden. Mehrere Delegationen sprachen sich dafür aus, die Direktzahlungen gezielt Junglandwirten sowie kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben und Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen oder Regionen mit Entwicklungsrückstand zu gewähren.

Die Mitgliedstaaten betonten, dass die Direktzahlungen gerecht verteilt werden müssten. Nicht wenige Delegationen befürworteten Mechanismen wie Umverteilungsprämien und degressive Zahlungen sowie die Kappung der Direktzahlungen, wobei viele von ihnen dafür plädierten, es den Mitgliedstaaten zu überlassen, welche Mechanismen sie ergreifen. Die Delegationen hielten ferner den Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten bei der Verteilung der Direktzahlungen für einen wichtigen Aspekt der Fairness. Zu den Aspekten, die diesbezüglich zu berücksichtigen sind, sollten der Durchschnittsbetrag der Direktzahlungen pro Hektar sowie andere Faktoren wie Arbeits- und Grundstückspreise, agronomische Gegebenheiten sowie Beihilfen im Rahmen der zweiten Säule zählen.

Weitgehende Einigkeit zwischen den Delegationen bestand darüber, dass die fakultative gekoppelte Stützung ein wirksames Instrument zur Unterstützung gefährdeter Sektoren ist, insbesondere in Anbetracht der zunehmend offenen Märkte und des Abschlusses einer Reihe von Freihandelsabkommen. Die Mitgliedstaaten sprachen sich dafür aus, an der Möglichkeit der gekoppelten Stützung festzuhalten und bei ihrer Umsetzung mehr Flexibilität vorzusehen. Die Ausdehnung der fakultativen gekoppelten Stützung auf weitere Sektoren und Zwecke wie etwa Umweltdienstleistungen sei erwägenswert, doch gelte es, jedwedes Risiko der Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden.

Die einheitlichen Flächenzahlungen sind nach Meinung vieler Delegationen einfach und gerecht. Die Mitgliedstaaten, die diese Regelung anwenden, sollten dies weiter tun dürfen, und den Mitgliedstaaten, die die Basisprämienregelung anwenden, sollte gestattet werden, freiwillig zu einheitlichen Flächenzahlungen überzugehen.

Die größere Flexibilität, die das vorgeschlagene Umsetzungsmodell biete, sei zwar zu begrüßen, dennoch betonten die Mitgliedstaaten, dass es notwendig sei, gleiche Bedingungen zu gewährleisten und den "gemeinsamen" Charakter der GAP zu bewahren. Sie begrüßten das übergeordnete Ziel, den Verwaltungsaufwand für die einzelstaatlichen Behörden und die Landwirte zu verringern, und sprachen sich für ein einfaches und flexibles Verfahren für die Einbeziehung der Direktzahlungen in den GAP-Strategieplan aus. Die Leistungsindikatoren für Direktzahlungen müssten einfach, quantifizierbar und leicht zu messen sein und in einem direktem Zusammenhang zu den festgelegten Zielen stehen.

Was das Risikomanagement anbelangt, so befürworteten die Mitgliedstaaten den Vorschlag der Kommission, den Landwirten die verschiedenen Risikomanagementinstrumente besser zu erklären und näher zu bringen und eine ständige EU-Plattform für das Risikomanagement einzurichten. Darüber hinaus könnten vor allem freiwillige Maßnahmen zur Unterstützung der Landwirte beim Risikomanagement geprüft werden, wobei allerdings dafür gesorgt werden müsse, dass für alle Mitgliedstaaten die gleichen Bedingungen gelten.

Die Mitgliedstaaten halten die Omnibus-Verordnung für eine wichtige Errungenschaft, doch sind sie sich weitgehend darin einig, dass die Gemeinsame Marktorganisation (GMO) weiter verbessert und insbesondere die Stellung der Landwirte in der Lebensmittelkette gestärkt werden muss. Zu den Maßnahmen, die geprüft werden sollten, zählen die Erhöhung der Markttransparenz für alle Arten landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die verstärkte Unterstützung von Erzeugerorganisationen und die Präzisierung des Verhältnisses zwischen GMO und Wettbewerbsregeln. Einige Delegationen schlugen vor, die Regeln für vertragliche Vereinbarungen zu konsolidieren, die Unterstützung von Erzeugerorganisationen auf andere Sektoren auszuweiten und die Rolle der Branchenverbände zu stärken. Im Hinblick auf das Krisenmanagement herrschte weitgehendes Einvernehmen darüber, dass die Funktionsweise der Krisenreserve überdacht und in diesem Zusammenhang etwa für eine autonome Finanzierung auf mehrjähriger Basis gesorgt werden sollte. Was das neue Umsetzungsmodell betrifft, so fand der Kommissionsvorschlag, operationelle Programme für Obst und Gemüse, Wein und Imkereierzeugnisse in die GAP-Strategiepläne einzubeziehen, breite Zustimmung.

Als Orientierung für die weiteren Beratungen im Rat unterbreitet der Vorsitz folgende Fragen:

1. Wie könnten die Direktzahlungen künftig zielgerichtet gestaltet werden, um EU-weit gerechtere und bessere Ergebnisse für die Landwirte zu erzielen?
2. Wie lässt sich die gekoppelte Unterstützung verbessern, damit sie zur Verwirklichung der GAP-Ziele beiträgt und einen Mehrwert auf EU-Ebene erbringt?

III. UMWELT- UND KLIMASCHUTZ

Die Landwirtschaft in der EU spielt eine wichtige Rolle für die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, etwa für die biologische Vielfalt, Luft, Wasser und Boden, zu denen die Landwirte als Bewirtschafter unmittelbaren Kontakt haben. Vor diesem Hintergrund sollen im Rahmen der GAP die gegenwärtigen umwelt- und klimapolitischen Herausforderungen im Bereich Landwirtschaft in Angriff genommen werden.

Die derzeitige "grüne Architektur" der GAP umfasst drei zentrale Instrumente: Auflagenbindung (Cross-Compliance) und Ökologisierungszahlungen ("Ökologisierung") sind obligatorisch und werden im Rahmen der ersten Säule finanziert, während Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen freiwillig sind und im Rahmen der zweiten Säule finanziert werden. Bei der Auflagenbindung werden GAP-Zahlungen an die Einhaltung von Umweltauflagen und anderen Bestimmungen gekoppelt. Bei der Ökologisierung werden 30 % der Direktzahlungen von der Anwendung umwelt- und klimafreundlicher Landbewirtschaftungsmethoden abhängig gemacht. Bei den Agrarumweltmaßnahmen werden Landwirte, die sich freiwillig verpflichten, Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung der Landschaft zu ergreifen, finanziell unterstützt. Darüber hinaus müssen mindestens 30 % der für Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums bestimmten Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel eingesetzt werden. Jedoch ist mit der Ökologisierungszahlung, wie der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 21/2017 hervorgehoben hat, das angestrebte Ziel nicht im vollen Umfang erreicht worden, während sie andererseits dazu beigetragen hat, dass die für Landwirte und nationale/regionale Verwaltungen geltenden Bestimmungen für Direktzahlungen komplexer geworden sind. Gleichzeitig wird es auch im Rahmen der künftigen GAP darauf ankommen, die Koordinierung und Komplementarität der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der ersten und der zweiten Säule sicherzustellen.

Die Kommission hebt in ihrer Mitteilung die Umweltaspekte der EU-Landwirtschaft besonders hervor. Angesichts der Prioritäten der Juncker-Kommission und der internationalen Verpflichtungen der Union (beispielsweise des auf der COP 21 angenommenen Übereinkommens von Paris und der VN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung) ruft sie dazu auf, diesbezüglich auf EU-Ebene ehrgeizigere Ziele zu verfolgen. Außerdem sollte ihrer Ansicht nach in Bezug auf Ressourceneffizienz, Umweltpflege und Klimaschutz ergebnisorientiert vorgegangen werden. Die Kommission schlägt vor, im Rahmen der GAP ehrgeizigere Umweltschutzziele zu verfolgen und hierfür

- die derzeitige Ökologisierungskomponente der GAP durch ein neues stärker ergebnisorientiertes Konzept zu ersetzen, in das die derzeit im Rahmen der beiden Säulen verfügbaren Instrumente überführt und effizienter, flexibler und einfacher gestaltet werden sollen;
- neue strengere Voraussetzungen einzuführen, Auflagenbindung und Ökologisierung zu optimieren und gleichzeitig ehrgeizigere Umweltziele vorzugeben. Die obligatorischen Voraussetzungen würden als Referenzszenario für ehrgeizigere freiwillige Verfahren dienen;
- die GAP entsprechend dem neuen Modell umzusetzen, das mehr Subsidiarität vorsieht und den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität lässt, sodass sie den Bedingungen vor Ort besser Rechnung tragen und in ihren nationalen GAP-Strategieplänen Ziele und Indikatoren festlegen können, ohne den fairen Wettbewerb zu gefährden;
- technologische Entwicklungen und Digitalisierung für eine Verbesserung der Ressourceneffizienz und damit einer umwelt- und klimaschonenden Landwirtschaft, insbesondere in kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben, zu nutzen;
- die auf ökologische Leistung abgestellten Regelungen mit Beratungsdiensten zu verknüpfen.

Die Mitgliedstaaten haben auf der Ratstagung vom 29. Januar 2018 die Auffassung vertreten, dass der Mehrwert der GAP in Bezug auf den Umwelt- und den Klimaschutz, die Anpassung an den Klimawandel und das Erreichen der VN-Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030 noch weiter gesteigert werden könnte. Hierzu bedürfe es einer auf Vertrauen basierenden Partnerschaft mit den Landwirten, die für die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter belohnt werden sollten.

Zur Vorbereitung des Gedankenaustauschs der Ministerinnen und Minister am 19. Februar hat sich der Sonderausschuss Landwirtschaft auf seiner Tagung vom 12. Februar mit den technischen Aspekten einiger der Kommissionsvorschläge zur neuen Umweltkomponente eingehender befasst. Auf dieser Tagung hat die Kommission die wichtigsten Elemente der künftigen GAP vorgestellt, mit denen sie ehrgeizigere Umweltschutzziele erreichen will; dabei hob hervor, dass es künftig mehr darum gehen soll, welche Ziele erreicht werden müssen, als darum, welche Bedingungen von den Mitgliedstaaten einzuhalten sind.

Sie rekapitulierte zunächst die wichtigsten Herausforderungen (Klimawandel, Erwartungen der Gesellschaft in Bezug auf öffentliche Güter, Engagement von Landwirten usw.) und ging sodann ausführlicher auf die vorgeschlagene neue Ökologisierungskomponente ein:

- Die neue Komponente würde aus zwei Teilen bestehen: einem für Landwirte obligatorischen Teil mit strengeren Voraussetzungen und einer Kombination aus freiwilligen Maßnahmen, die im Rahmen der zweiten Säule (Klima-/Umweltschutzmaßnahmen) und, falls vom Mitgliedstaat gewünscht, auch im Rahmen der ersten Säule (ökologische Maßnahmen) finanziert werden können. Bei beiden Teilen würde Flexibilität bestehen, sodass jeder Mitgliedstaat entscheiden könnte, welche nachhaltigen Maßnahmen von seinen Landwirten angesichts der lokalen Besonderheiten und Bedürfnisse umzusetzen sind.
- Die neuen Voraussetzungen würden darin bestehen, dass die gegenwärtige Auflagenbindung (Grundanforderungen an die Betriebsführung und guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand – GLÖZ) und die Ökologisierungsanforderungen in eine einzige Regelung zusammengeführt werden, die Grundanforderungen und eine Reihe von GLÖZ-Normen umfasst. Diese Normen würden von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen spezifischen Gegebenheiten in geeignete Anforderungen umgesetzt, die von ihren Landwirten (wie bei den gegenwärtigen GLÖZ) einzuhalten wären. Um eine Unterstützung im Rahmen der ersten Säule zu erhalten, müssten die Landwirte die neuen Voraussetzungen einhalten; gleichzeitig würden diese Voraussetzungen als Referenzszenario für ehrgeizigere Umweltmaßnahmen, wie Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, dienen.
- Das Kontroll- und Sanktionssystem würde derselben Logik wie bei der gegenwärtigen Auflagenbindung folgen (d.h. keine Förderfähigkeitskriterien), und die Mitgliedstaaten hätten mehr Spielraum bei der Festlegung der Einzelheiten.
- Ausgehend von den Bedürfnissen vor Ort könnten die Mitgliedstaaten andere Arten von Maßnahmen zum Erreichen der Umwelt- und Klimaschutzziele (z.B. ökologische Maßnahmen und Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen) festlegen.
- Diese neue Komponente würde sich in das neue Umsetzungsmodell einfügen. Die Mitgliedstaaten würden einen GAP-Strategieplan auf der Grundlage von allgemeinen und spezifischen Zielen erstellen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten zielorientiert sein.
- Die Kommission müsste den GAP-Strategieplänen, einschließlich der von den Mitgliedstaaten festgelegten Bedingungen, zustimmen.

Auf derselben Tagung wurde von vielen Mitgliedstaaten nochmals hervorgehoben, wie wichtig die GAP für den Schutz der Umwelt und die Bewältigung des Klimawandels ist. Dabei vertraten sie die Auffassung, dass der Mehrwert der GAP, insbesondere im Hinblick auf den Umweltschutz, den Klimaschutz, die Anpassung an den Klimawandel und die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung, noch gesteigert werden könnte.

Viele Mitgliedstaaten betonten, dass sich ein ehrgeizigerer Ansatz auf EU-Ebene in gemeinsamen EU-Zielen niederschlagen sollte. Diese sollten von allen Mitgliedstaaten mitgetragen und in nationale/regionale Maßnahmen umgesetzt werden, die den unterschiedlichen Besonderheiten und Bedürfnissen vor Ort Rechnung tragen. Außerdem müsse es Anreize für die Landwirte geben, damit sie sich für umwelt- und klimaschonendere Verfahren entschieden. Auf breite Zustimmung stieß der Vorschlag, ein hohes Maß an Subsidiarität und Flexibilität bei der Umsetzung von Umwelt- und Klimamaßnahmen vorzusehen, gleichzeitig aber gleiche Ausgangsbedingungen, einen fairen Wettbewerb und die Gleichbehandlung in der EU zu gewährleisten.

Viele Mitgliedstaaten gingen auf die von der Kommission vorgeschlagenen strengeren Voraussetzungen ein. Sie seien mit den vorgeschlagenen neuen Voraussetzungen, bei denen Auflagenbindung und Ökologisierung zusammengelegt werden, einverstanden, doch müsse noch eingehender geprüft werden, wie eine echte Vereinfachung bewirkt werden kann. Viele Mitgliedstaaten forderten eine Straffung der gegenwärtigen Anforderungen sowie mehr Klarheit in Bezug auf die Sanktionsregelung, die sich aus diesen Voraussetzungen ergibt.

Einige Mitgliedstaaten vertraten der Auffassung, dass die neuen Voraussetzungen auf der gegenwärtigen Auflagenbindung und Ökologisierung fußen sollten und dass die Einführung neuer und komplexer Bedingungen beschränkt werden sollte. Mehrere Delegationen schlugen vor, die Regelungen für die Umweltzertifizierung für Landwirte und für ökologische/biologische Landwirtschaft bei der Festlegung der neuen Voraussetzungen zu berücksichtigen. Begrüßt wurde auch die Idee, die Mitgliedstaaten aus einer Liste von Maßnahmen auf EU-Ebene die Maßnahmen auswählen zu lassen, die am besten auf ihre nationalen Bedürfnisse abgestimmt sind. Einige Mitgliedstaaten baten um nähere Informationen zu den vorgeschlagenen ökologischen Maßnahmen und unterstützten die Idee der Kommission, diese Maßnahmen freiwillig zu machen.

In Bezug auf das Zusammenspiel der beiden Säulen forderten viele Mitgliedstaaten eine bessere Synergie und die Vermeidung von Überschneidungen. Die im Rahmen der beiden Säulen finanzierten Maßnahmen sollten komplementär sein. Die vorgeschlagenen Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der zweiten Säule sollten freiwillig bleiben. Einige Mitgliedstaaten vertraten die Auffassung, dass der gegenwärtige Ansatz, wonach die Kompensation ausschließlich auf Grundlage der zusätzlichen Kosten und des Einkommensverlustes berechnet wird, unter Berücksichtigung der WTO-Bestimmungen überprüft werden sollte.

Die Mitgliedstaaten bekräftigten, dass die Bestimmungen vereinfacht werden müssten. Mehrere Delegationen forderten, insbesondere für Kleinbetriebe den Aufwand zu verringern und gegebenenfalls Ausnahmen vorzusehen. Die neuen Technologien könnten wesentlich dazu beitragen, die Kontrollsysteme zu vereinfachen.

Auch in Bezug auf die Einführung des GAP-Strategieplans wurde die Forderung nach Vereinfachung und Flexibilität erhoben. Die Mitgliedstaaten begrüßten im Großen und Ganzen das von der Kommission vorgeschlagene neue Umsetzungsmodell; es dürfe jedoch nicht so kompliziert sein, und die Leistungsüberwachung müsse realistischer sein. Wichtig sei, dass dieses Modell den Aufwand für die Landwirte, die Kommission und die nationalen/regionalen Verwaltungen verringere. Darüber hinaus forderten viele Mitgliedstaaten einfache, klare, leicht mess- und überprüfbare Indikatoren und Ziele, um die Umwelt- und Klimaschutzleistung der GAP zu überprüfen. Im Umweltbereich ließen sich viele Ergebnisse nur auf einer mehrjährigen Grundlage überprüfen.

Als Orientierung für die weiteren Beratungen im Rat unterbreitet der Vorsitz folgende Frage:

Wie und auf welcher Ebene sollten die Umweltschutzmaßnahmen geregelt werden, damit sie sich, wie vorgeschlagen, an den Ergebnissen orientieren und zu den gemeinsamen Umweltschutzzielen beitragen, gleichzeitig aber sichergestellt ist, dass im Binnenmarkt gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen und ehrgeizige Umweltschutzziele verfolgt werden?

IV. LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (die "zweite Säule" der GAP) werden auf der Grundlage mehrjähriger Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und von der Kommission genehmigt werden, auf nationaler Ebene kofinanziert. Durch die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird in vielfacher Hinsicht ein Beitrag zum Leben im ländlichen Raum und zu dessen Vitalität geleistet, indem einzelne Projekte auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe (beispielsweise Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Umstellung auf den ökologischen Landbau) und Maßnahmen, die auf die Förderung des ländlichen Raums abzielen (beispielsweise Investitionen in Netzanbindung und grundlegende Dienste, Breitband-Internet-Zugang, Erhalt des Lebens und der Natur, Dorfsanierungen), finanziert werden. Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sind weitere wichtige Bereiche, die unter die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums fallen (siehe oben Abschnitt III). Die Politik zielt außerdem darauf ab, jungen Menschen den Zugang zur Landwirtschaft durch Maßnahmen zur Ergänzung der "Zahlung für Junglandwirte" unter Säule I - wie beispielsweise Unterstützung für Neulandwirte in der Anlaufphase und Beratungsdienste - zu erleichtern.

Die Kommission weist in ihrer Mitteilung darauf hin, wie wichtig es ist, Wachstum und Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten zu schaffen, damit diese lebendig bleiben und widerstandsfähiger werden. In der Mitteilung wird als entscheidend für die Stärkung des sozioökonomischen Gefüges des ländlichen Raums aufgeführt, dass die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten zur Unterstützung von Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe und neue "ländliche Wertschöpfungsketten", wie beispielsweise Bioökonomie, Kreislaufwirtschaft und Ökotourismus, gefördert werden. Ein Generationswechsel sollte gewährleisten, dass der Sektor dynamischer wird und sich für Technik und Innovation öffnet; außerdem wird mit der Mitteilung eine einfachere und gezieltere Unterstützung für die Niederlassung von Neulandwirten in Verbindung mit weiteren Anreizen auf EU- und nationaler Ebene angestrebt.

Die größten Schwächen der gegenwärtigen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums liegen, wie vom Europäischen Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 16/2017 hervorgehoben und von den Ministerinnen und Ministern auf der Tagung des Rates "Landwirtschaft und Fischerei" vom 29. Januar 2018 bestätigt, in ihrer Komplexität und in dem erheblichen Verwaltungsaufwand für die nationalen bzw. regionalen Behörden sowie der ungenügenden Konzentration auf die Ergebnisse. Die Kommission schlägt zur Vereinfachung der Programmplanung und zur Erweiterung ihrer strategischen Vision vor, GAP-Strategiepläne aufzustellen, die Maßnahmen unter beiden Säulen beinhalten und mehr Subsidiarität und Flexibilität für die Mitgliedstaaten sowie einen stärker ergebnisorientierten Politikrahmen schaffen. Vereinfachung sowie Ziel- und Ergebnisorientierung sollten durch das vorgeschlagene neue "Umsetzungsmodell" erreicht werden, durch das die Mitgliedstaaten mehr Subsidiarität und mehr Handlungsspielraum bei der Festlegung bestimmter Maßnahmen erhalten, um die auf ihre nationalen und regionalen Bedürfnisse zugeschnittenen Ziele zu verwirklichen.

Zur Vorbereitung des Gedankenaustauschs der Ministerinnen und Minister am 19. Februar hat sich der Sonderausschuss Landwirtschaft auf seiner Tagung vom 12. Februar eingehender mit den technischen Aspekten einiger Überlegungen der Kommission zur Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten befasst. Die Kommission hat auf dieser Tagung präzisiert, welche strukturellen Fragen im Rahmen der ländlichen Entwicklung angegangen werden sollten, und dabei insbesondere auf den Mangel an attraktiven Beschäftigungsmöglichkeiten, die unzureichenden Investitionen in die Netzanbindung und die Abwanderung junger Menschen aus den ländlichen Gebieten verwiesen. Nach dem neuen "Umsetzungsmodell" werden die Mitgliedstaaten über mehr Flexibilität bei der Aufstellung von Zielen und Vorgaben auf Grundlage ihres Bedarfs vor Ort verfügen, wobei sie die Maßnahmen im Rahmen der GAP anhand von auf EU-Ebene aufgestellten groben Maßnahmenkategorien gezielt festlegen und Einhaltungsvorschriften für die Begünstigten aufstellen. Dadurch sollten die Komplexität der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums überwunden und die Ergebnisorientierung der entsprechenden Politik verbessert werden.

Die Mitgliedstaaten stimmten der Kommission dahin gehend zu, dass die größten Herausforderungen, mit denen die ländlichen Gebiete konfrontiert sind, insbesondere den Generationswechsel und die Beschäftigungsmöglichkeiten betreffen. Im Einklang mit den Ergebnissen, zu denen der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 16/2017 gelangt ist, hielten die meisten Mitgliedstaaten die aktuellen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für zu komplex und zu detailliert und wiesen auf Verzögerungen bei ihrer Genehmigung hin. Vor diesem Hintergrund forderten sie die Kommission auf, einen weniger reglementierenden Ansatz zu verfolgen und bei der Ausarbeitung der neuen grundlegenden rechtlichen Bestimmungen zur ländlichen Entwicklung stärker ergebnisorientiert vorzugehen. Durch die neuen Vorschriften sollte der Verwaltungsaufwand verringert und sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten auch bezüglich der Anpassung der Programme während des Programmplanungszeitraums mehr Flexibilität genießen. Außerdem sollten die neuen Rechtsvorschriften rechtzeitig gebilligt werden, um den Mitgliedstaaten und den Regionen genügend Zeit für die Aufstellung ihrer GAP-Strategiepläne einzuräumen.

Zahlreiche Mitgliedstaaten wiesen - wie schon bei den Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen - darauf hin, dass die Indikatoren für die GAP-Strategiepläne einfach, quantifizierbar und an die zu erreichenden Ziele gekoppelt sein sollten. Sie hoben ferner die Notwendigkeit hervor, die Kohärenz mit anderen EU-Politiken und -Fonds (insbesondere Kohäsionspolitik und andere ESI-Fonds) zu gewährleisten, um potenzielle Synergien zu nutzen und die positiven Auswirkungen auf die ländlichen Gebiete zu verstärken. Das weiter bestehende Nebeneinander von GAP-Strategieplänen und anderen Programmplanungsinstrumenten, wie beispielsweise Partnerschaftsvereinbarungen, wurde allgemein als ein Problem hervorgehoben, dem besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, um Überschneidungen und unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Einige Mitgliedstaaten gingen auch auf das Thema staatliche Beihilfen ein und verwiesen auf die positiven Erfahrungen mit dem einheitlichen Ansatz ("one-window-approach"), der folglich beibehalten werden sollte.

Im Zusammenhang mit dem spezifischen Punkt Generationswechsel gab es allgemeine Zustimmung dazu, dass die Bemühungen, jungen Menschen den Zugang zur Landwirtschaft zu erleichtern, weiterzuführen und zu verstärken sind, insbesondere indem die größten Hemmnisse für den Zugang zu Land und Finanzmitteln angegangen und geeignete Anreize zur Erleichterung des Rückzugs der älteren Generation aus dem Arbeitsleben geschaffen werden. Viele Mitgliedstaaten forderten zudem Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in ländlichen Gebieten; so könnten etwa durch die Förderung der Beschäftigung die Breitbandversorgung gewährleistet und soziale Dienste bereitgestellt werden. Weitere Schlüsselmaßnahmen, die genannt wurden, waren Beratungsdienste sowie Innovation und Wissensaustausch, die das Unternehmertum insgesamt stärken und die Niederlassung von Junglandwirten erleichtern sollten. Viele Mitgliedstaaten bewerteten die aktuellen Initiativen zur Schaffung von Anreizen im Rahmen der beiden Säulen positiv. Sie forderten, diese Initiativen beizubehalten und zu vereinfachen und außerdem zu ergänzen und besser auf die politischen Maßnahmen und die Rechtsetzung auf nationaler Ebene abzustimmen (z.B. Steuerbefreiungen für Junglandwirte). Eine bessere Nutzung bestehender Instrumente würde es ermöglichen, den Generationswechsel im Rahmen der künftigen GAP wirksamer zu vollziehen.

Als Orientierung für die weiteren Beratungen im Rat unterbreitet der Vorsitz folgende Frage:

Wie sollte die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums weiter modernisiert und vereinfacht werden, um einen Beitrag zu einer nachhaltigeren ländlichen Wirtschaft sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu Wachstum in ländlichen Gebieten zu leisten?