



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.10.2005
KOM(2005) 509 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**„Vereinfachung und bessere Rechtsetzung
in der Gemeinsamen Agrarpolitik“**

A. EINLEITUNG

In dieser Mitteilung wird erläutert, wie die Kommission die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Realitäten vereinfachen will. Bürokratieabbau im Agrarsektor durch transparentere, einfachere und weniger schwerfällige Vorschriften bedeutet geringere Kosten für die Unternehmen und gewährleistet, dass der europäische Bürger einen Gegenwert für sein Geld erhält.

Seit ihrer Einführung hat die GAP einen umfassenden politischen und rechtlichen Rahmen für die europäische Landwirtschaft geschaffen und ersetzt als vollständig integrierte gemeinsame Politik in erheblichem Umfang nationale Rechtsvorschriften. Die GAP hat die ihr im EG-Vertrag gesetzten Ziele weitgehend erreicht und gleichzeitig die mit der Umstrukturierung des Agrarsektors verbundenen sozialen Härten abgefedert. Andererseits müssen sich Landwirte und Verwaltungen in einem Dickicht von Vorschriften und Maßnahmen zurechtfinden, was die Erreichung von Politikzielen gefährden, eine solide Verwaltung der EU-Mittel erschweren und der Akzeptanz der GAP-Maßnahmen hinderlich sein kann.

Die Vereinfachung der GAP, an der die Kommission seit über einem Jahrzehnt arbeitet, tritt nun in eine neue Phase ein. Aufbauend auf den Mitteilungen „Aktualisierung und Vereinfachung des *Acquis communautaire*“¹ und „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“² hat die Kommission im März 2005 eine Mitteilung über „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“³ angenommen, in der sie den Beitrag einer besserer Rechtsetzung zur Erreichung der Ziele von Lissabon hervorhebt.

Die für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zuständige Kommissarin hat auf der Tagung des Rates Landwirtschaft im Dezember 2004 die vorliegende Mitteilung angekündigt. Sie ist Teil des Beitrags der GAP zur Realisierung der Lissabon-Strategie der EU und zum globalen Governance-Konzept der Kommission.

B. ZIELE DER VEREINFACHUNG

Vereinfachung zielt darauf ab, unnötige Belastungen zu identifizieren und zu beseitigen; dabei lassen sich zwei Arten unterscheiden:

- **technische Vereinfachung** (d. h. innerhalb eines konstanten Politikrahmens) bedeutet die Überarbeitung des Rechtsrahmens, der Verwaltungsverfahren und der Managementmechanismen mit Blick auf eine Straffung der Vorschriften, mehr Kosteneffizienz und eine wirksamere Realisierung der Ziele, ohne die Politik selbst zu verändern;
- **Vereinfachung der Politik** verringert die Komplexität durch Verbesserung der Instrumente in den Bereichen Agrarstützung und ländliche Entwicklung. Man könnte sie als „Weiterentwicklung der Politik bei gleichzeitiger Vereinfachung“ beschreiben. Hier spielen Folgenabschätzungen eine besonders wichtige Rolle.

¹ KOM(2003) 71.

² KOM(2005) 24.

³ KOM(2005) 97.

Damit es bei den Vereinfachungsarbeiten nicht zu Auseinandersetzungen über die eigentliche Politik kommt, darf diese Unterscheidung nicht verwischt werden. Die Vereinfachung darf kein weiteres Forum sein, um Politikentscheidungen in Frage zu stellen.

In dieser Mitteilung geht es hauptsächlich um die Möglichkeiten der technischen Vereinfachung, auch wenn einige Maßnahmen, wie die Vereinfachung oder Harmonisierung der Marktverwaltungsmechanismen, zu politischen Themen werden könnten.

C. GRENZEN DER VEREINFACHUNG

Die Vereinfachung der GAP ist ein ehrgeiziges Unterfangen, das politische Entschlossenheit und viel Realitätssinn erfordert. Die Agrarpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sind naturgemäß kompliziert, weil sie sowohl die internen als auch die externen im EG-Vertrag verankerten Politikziele widerspiegeln.

Die Vereinfachung muss mit den übergeordneten Politikzielen der Gemeinschaft wie Umweltschutz, Nahrungsmittelsicherheit, Kohäsion und Schutz der finanziellen Interessen in Einklang stehen.

Hierfür bedarf es eines soliden Politikmanagements. Die GAP ist einzigartig im Hinblick auf das Ausmaß, in dem sie auf EU-Ebene geregelt und finanziert wird. Ohne einen gemeinsamen Ansatz in Bezug auf den Gemeinsamen Markt, die Agrarbeihilfen und den Handel mit Drittländern wäre es unmöglich, gleiche Ausgangsbedingungen im Binnenmarkt zu garantieren und die Liberalisierung des Welthandels voranzubringen. Dank der EU-Rahmenvorschriften werden die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums nach gemeinsamen Vorschriften abgewickelt, so dass sich keine unfairen Wettbewerbsvorteile ergeben. Grundlegende Standards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz, ökologischer Landbau und Kennzeichnung müssen auf einer gemeinsamen Basis beruhen, wenn sie als gerecht und fair empfunden werden sollen. Um das Allgemeininteresse zu schützen und die Verantwortlichkeit zu gewährleisten, sind solide Rechtsvorschriften und effiziente Finanzierungs- und Kontrollmechanismen erforderlich.

Die einzelnen Politiken müssen in der gesamten EU unter unterschiedlichsten landwirtschaftlichen Bedingungen und Verwaltungstraditionen angewendet werden.

Der politische Konsens über wichtige und komplizierte Politiken erfordert eine Balance zwischen einer einfachen Verwaltung und der Flexibilität, auf lokale Bedürfnisse einzugehen, um den Grundsätzen der Proportionalität und der Subsidiarität Geltung zu verschaffen und die Verantwortlichkeit gegenüber den anderen Gemeinschaftsinstitutionen zu gewährleisten.

Die **Kontrollaufgaben** werden häufig als ein Bereich genannt, in dem Vereinfachung besonders viel bewirken kann. Allerdings sind in den letzten 15 Jahren moderne, effiziente und verhältnismäßige Kontrollinstrumente aufgebaut worden; durch das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) wurde der Verwaltungsaufwand für die Landwirte auf einem vertretbaren Maß gehalten, gleichzeitig garantiert es ein hohes Maß an finanzieller Sicherheit und Schutz von Steuergeldern.

Auch wenn Vereinfachung kein Argument sein darf, um diese Kontrollinstrumente zu schwächen, ist die Kommission in bestimmten Fällen bereit, über eine Verschlinkung der Verfahren nachzudenken, wenn sich dadurch die finanzielle Sicherheit nicht verringert.

D. BESTANDSAUFNAHME

Die Vereinfachung der GAP ist keine neue Aktivität der Kommission; sie hat seit Mitte der neunziger Jahre verschiedene Maßnahmen in diesem Bereich durchgeführt.

Die aufeinander folgenden GAP-Reformen boten Gelegenheit für Vereinfachungen, zuletzt durch die Zusammenfassung einer großen Zahl direkter Einkommensbeihilfen zu einer umfassenden Betriebsprämienregelung.

Die Kommission hat das Parlament und den Rat in entsprechenden Berichten über ihre Vereinfachungsbemühungen informiert und dabei ihre Entschlossenheit betont, diese Bemühungen fortzusetzen⁴.

Sie hat eng mit den nationalen Behörden zusammengearbeitet, um nach Vereinfachungsmöglichkeiten zu suchen. Nach einer systematischen Analyse in den Jahren 1997 bis 2000 haben die Zahlstellen rund 200 Empfehlungen an die Kommission gerichtet, von denen etwa die Hälfte umgesetzt werden konnte. Die übrigen Vorschläge wurden nicht weiterverfolgt, weil sie zu teuer gewesen wären, gegen die Grundsätze der gesunden Haushaltsführung verstoßen hätten oder letztlich kein wirkliches Vereinfachungspotential boten.

Diese Analyse wurde in den Jahren 2001 bis 2003 wiederholt. Die Anregungen und Vorschläge der Mitgliedstaaten sind von einer bei der Kommission eingesetzten Gruppe „Vereinfachung“ analysiert worden, der Vertreter der nationalen Behörden angehörten. Die Ergebnisse flossen in die Erörterungen über die Reform des Jahres 2003 ein und wurden nicht eigens veröffentlicht.

I Horizontale Maßnahmen

a) Bereinigung der Agrarvorschriften

Die Kommission hält es für sehr wichtig, dass die Öffentlichkeit Zugang zum Gemeinschaftsrecht hat und dass die Gemeinschaftsvorschriften klarer und transparenter werden. Sie hat sich bemüht, die Zahl der Agrarrechtsakte zu reduzieren und die Präsentation der Rechtstexte zu verbessern, vor allem derjenigen, die mehrmals geändert wurden.

Seit vielen Jahren überprüft die Kommission den Acquis auf überholte Rechtsvorschriften, eine Arbeit, die durch das Zweijahresprogramm „Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire“⁵ unterstützt wurde. In den Jahren 2003 und 2004 wurden im Zuge der Vereinfachungsbemühungen rund 520 Agrarrechtsakte durch eine Ungültigkeitserklärung und die förmliche Aufhebung außer Kraft gesetzt.

Der Zugang zur Agrargesetzgebung ist durch verbesserte IT-Instrumente einfacher geworden. Das gesamte Gemeinschaftsrecht ist nun über EUR-Lex⁶ frei zugänglich. Konsolidierung und Kodifizierung⁷ von Rechtstexten erleichtern den Zugang zum Acquis und dienen der Rechtssicherheit. Die meisten online verfügbaren Agrarrechtsakte liegen in ihrer konsolidierten Fassung vor, eine kleine Anzahl davon wurde förmlich kodifiziert.

⁴ KOM(1999) 156; KOM(2001) 48.

⁵ KOM(2003) 71.

⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/repert/index_03.htm.

⁷ *Konsolidierung* bedeutet Aktualisierung ohne Rechtsverbindlichkeit; *Kodifizierung* führt zu neuen rechtsverbindlichen Texten.

b) Vorschriften für staatliche Beihilfen

Seit 1999 wurden die Vorschriften für staatliche Beihilfen in der Landwirtschaft vereinfacht und sind damit transparenter geworden.

Beispielsweise wurde für die Anwendung der staatlichen Beihilfevorschriften auf Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung⁸ eine einzige Rechtsgrundlage geschaffen. Die meisten Beihilfevorschriften wurden in den „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor“⁹ einbezogen, wodurch es möglich war, mehrere Rechtstexte aufzuheben¹⁰. Erstmals wurden die Vorschriften für staatliche Beihilfen in der Landwirtschaft im Amtsblatt veröffentlicht. Die Transparenz wurde zusätzlich dadurch verbessert, dass die Dokumente ins Internet gestellt wurden¹¹.

Die Vorschriften für staatliche Beihilfen zur Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse wurden im Jahr 2001 überarbeitet¹²; danach konnten zwei Rechtstexte aufgehoben werden¹³.

Die Vorschriften für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen wurden im Jahr 2004 vereinfacht und neu gefasst¹⁴.

Nach dem Erlass einer weit reichenden Freistellungsverordnung sind nun deutlich weniger Beihilfevorhaben genehmigungspflichtig¹⁵. Seit 2004 konnten rund 30 % aller neuen staatlichen Beihilfen innerhalb von 10 Tagen nach der Anmeldung bei der Kommission ausbezahlt werden, früher betrug die Fristen bis zu sechs Monaten.

Durch ein neues Format für die Jahresberichte sind seit 2004 die Berichtspflichten vereinfacht worden¹⁶.

Am 1. Januar 2005 ist eine neue Verordnung über De-Minimis-Beihilfen¹⁷ in Kraft getreten, die den Mitgliedstaaten mehr Spielraum lässt, um vor allem in Krisensituationen rasche Unterstützung zu gewähren.

c) Berichterstattung

Nach einer internen Studie über die Berechtigung der Berichtspflichten der Mitgliedstaaten wurden informelle Leitlinien verabschiedet und Zahl und Häufigkeit der Berichte verringert; der Einsatz von IT-Instrumenten einschließlich der Web-Technologie, die automatisch die Datenintegrität überprüft, wurde verbessert, die Formate wurden standardisiert und die Rechtsakte in gewissem Umfang neu gegliedert. Dies ist unabhängig von der anfänglichen Studie zu einem kontinuierlichen Prozess geworden.

Mehrere Rechtsakte über Unregelmäßigkeiten in den verschiedenen GAP-Ausgabenbereichen und bei den Strukturfonds¹⁸ werden zurzeit oder in Kürze mit dem Ziel überarbeitet, den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten zu verringern.

⁸ Artikel 51 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 80).

⁹ ABl. C 232 vom 12.8.2000, S. 19.

¹⁰ Siehe Ziffer 22 des Gemeinschaftsrahmens.

¹¹ http://europa.eu.int/agriculture/state_aid.

¹² ABl. C 252 vom 12.9.2001, S. 5.

¹³ Siehe Nummer 75 der Leitlinien.

¹⁴ ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1/2004 der Kommission (ABl. L 1 vom 3.1.2004, S. 1).

¹⁶ Anhang III B der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1860/2004 der Kommission (ABl. L 325 vom 28.10.2004, S. 4).

II Politikbezogene Maßnahmen

Die Kommission hat es vorgezogen, die Vereinfachung in ihre Arbeiten zur Fortentwicklung der Agrarpolitik einzubeziehen, anstatt ein Vereinfachungsprogramm aufzulegen. Die Einbeziehung der Vereinfachung in die normale Politikagenda wird ab 2005 deutlicher sichtbar werden: Als Teil einer verbesserten Planungsmethodologie werden die Vereinfachungsaspekte und die Begünstigten aller vorgeschlagenen Maßnahmen identifiziert.

a) GAP-Reform von 2003

Durch die Reform des Jahres 2003 hat sich die GAP stark verändert, speziell im Bereich der Einkommensstützung. Im Zuge der Reform wurde die Betriebsprämienregelung eingeführt, bei der die direkten Einkommensbeihilfen weitgehend produktionsentkoppelt gewährt werden und bestimmte Cross-compliance-Vorschriften zu beachten sind. Weiter wurden bei dieser Reform für die meisten Sektoren umfassende gemeinsame Vorschriften für die Direktbeihilfen eingeführt.

Diese Reform ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu besseren EU-Rechtsvorschriften – neun Ratsverordnungen und zahlreiche andere Vorschriften wurden aufgehoben; die Grundverordnungen für die GMO für Getreide, Reis und Trockenfutter sowie die Milchquotenverordnung wurden neu gefasst. Eine Vereinfachung der Verfahren wurde durch die Einrichtung eines Verwaltungsausschusses erreicht, der für alle Direktbeihilfen zuständig ist.

Die Kommission hatte ursprünglich ein einziges Entkoppelungsmodell vorgeschlagen, zwei Arten von produktionsentkoppelten Zahlungsansprüchen, keine neuerliche Koppelung und keine Übergangszeiträume oder Ausnahmeregelungen. Im Rechtsetzungsverfahren wurden aber von den Mitgliedstaaten zahlreiche Optionen und Sondervereinbarungen gefordert und vom Rat akzeptiert. Die Mitgliedstaaten können nun zwischen zwei Entkoppelungsmodellen mit einer Reihe von Untermodellen wählen, eine teilweise Entkoppelung anwenden oder bestimmte Stützungsregelungen von der Entkoppelung ausnehmen, eine gesonderte Stützungsregelung durchführen und verschiedene Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen.

Dennoch gibt es nach der Reform noch ein großes Vereinfachungspotenzial bei der Art und Weise, wie die Einkommensbeihilfen gewährt, verwaltet und kontrolliert werden. Bei der vollständigen Entkoppelung müssen die Landwirte nur noch einen Beihilfeantrag stellen, und die Kontrollen beziehen sich auf den gesamten Betrieb.

Ob die Landwirte wirklich von einer Vereinfachung profitieren, hängt davon ab, für welche Optionen sich die Mitgliedstaaten entschieden haben. Es gibt bereits Indizien, dass die Verwaltung des entkoppelten Systems sehr viel einfacher werden wird, wenn die erforderlichen IT-Systeme voll betriebsbereit sind.

Viele Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, die ganze Palette der Optionen zu nutzen, die ihnen die in der Regelung vorgesehene Flexibilität bietet. Diese heterogene Umsetzung der Reform hat die Dinge kompliziert und ist mit einem Mehraufwand für die Landwirte und die Verwaltungen verbunden.

¹⁸ Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates (ABl. L 67 vom 14.3.1991, S. 11); Verordnung (EG) Nr. 1469/95 des Rates (ABl. L 145 vom 29.6.1995, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission (ABl. L 178 vom 12.7.1994, S. 43).

b) Einheitliche Flächenzahlung¹⁹ in den neuen Mitgliedstaaten

Auf Initiative der Kommission wurde bei den Beitrittsverhandlungen vereinbart, dass die neuen Mitgliedstaaten bis zu höchstens fünf Jahre nach dem Beitritt vereinfachte direkte Einkommensbeihilfen gewähren können. Bei dieser einheitlichen Flächenzahlung werden in den einzelnen Mitgliedstaaten einheitliche Beträge pro Hektar landwirtschaftlicher Fläche bis zu der in den Beitrittsvereinbarungen festgelegten nationalen Obergrenze gewährt. Sie wird berechnet, indem die gesamte verfügbare Einkommensstützung durch die Gesamtzahl der landwirtschaftlich genutzten Hektar geteilt wird. Im IVKS sind nur flächenbezogene Kontrollen vorgesehen, die komplizierten Kontrollen der Tierprämien entfallen. Durch dieses System wurden die Heranführungskosten vor und während des Beitritts gesenkt und es gestattet den acht neuen Mitgliedstaaten, die diese Regelung anwenden, weitgehend problemlos auf die Betriebsprämienregelung umzusteigen.

c) Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

Durch die neue Verordnung des Rates zur Förderung der ländlichen Entwicklung im Zeitraum 2007 bis 2013 werden Inhalt, Geltungsbereich und Umsetzung dieser Politik vereinfacht.

Durch den Strategieansatz (Strategische Leitlinien der Gemeinschaft – einzelstaatliche Strategiepläne – Programme) ist es möglich, klare Prioritäten zu setzen und die Programmplanung zu straffen, während gleichzeitig die Politik durch die Zuordnung der Programme zu vier Förderschwerpunkten neu definiert wird und für jeden Förderschwerpunkt wiederum eine Reihe vordefinierter Maßnahmen vorgesehen sind. Um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Programmen zu gewährleisten, wurden für die einzelnen Schwerpunkte Mindestausgabenanteile festgelegt.

Die Vereinfachung wird darin bestehen, dass es nicht mehr zwei Finanzierungsquellen, fünf Programmarten und drei Verwaltungs- und Kontrollregelungen gibt, sondern nur noch eine einzige Rahmenregelung für Finanzierung, Programmplanung, finanzielle Abwicklung und Kontrollen. Künftig wird es auch nur noch einen Fonds geben, den ELER, und die Finanz- und Kontrollvorschriften sind an den Mehrjahresansatz bei der Programmplanung angepasst. Die operative und finanzielle Programmverwaltung wird dadurch vereinfacht, dass für die einzelnen Schwerpunkte eigene Kofinanzierungssätze festgelegt werden, so dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Mittel zwischen den verschiedenen Maßnahmen innerhalb eines Schwerpunkts zu verschieben. Außerdem wurde die Zahl der Fördervoraussetzungen für die einzelnen Maßnahmen verringert.

Auch die Organisationsstruktur wurde vereinfacht: Für jedes Programm sind eine Verwaltungsbehörde (operative Durchführung) und eine Zahlstelle (finanzielle Durchführung) mit klar definierten Funktionen und Rechenschaftspflichten zuständig.

Mit einem einfachen Berichterstattungssystem auf der Grundlage gemeinsamer Vorschriften für die Programmüberwachung und -bewertung können die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategien und Programme gemessen werden.

d) Finanzierung der GAP

Mit der neuen Ratsverordnung (EG) Nr. 1290/2005²⁰ werden die Finanzierungsvorschriften für die beiden Säulen der GAP in einem einzigen Rechtstext zusammengefasst. Mit der Verordnung werden zwei Fonds eingerichtet, der EGFL und der ELER, für die weitgehend

¹⁹ Siehe Artikel 143b der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

²⁰ ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1.

identische Vorschriften beispielsweise in Bezug auf die Rolle der Zahlstellen und das Rechnungsabschlussverfahren gelten; sie wird zudem die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten erleichtern. Durch die neuen Vorschriften vereinfacht sich im nächsten Programmplanungszeitraum die finanzielle Abwicklung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Mit der derzeit in Ausarbeitung befindlichen Durchführungsverordnung der Kommission sollen mehr als zwölf Verordnungen mit den Vorschriften für die Zahlstellen, die Finanz- und Haushaltsdisziplin sowie die Übermittlung und Aufbewahrung von Dokumenten in einem einzigen Text zusammengefasst werden. Diese Verordnung wird gegebenenfalls auch Vorschriften für die Kontrollen und die gegenseitige Amtshilfe der Mitgliedstaaten enthalten.

E. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Kommission hat eine lange Erfahrung mit dem Einsatz von Folgenabschätzungen im Bereich der Agrarpolitik und der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums. Seit mehreren Jahren werden alle wichtigen agrarpolitischen Vorschläge von einer Folgenabschätzung begleitet. Entsprechend diesem Ansatz hat die Kommission im Jahr 2002 die Vorschriften für die sektorbezogenen Folgenabschätzungen durch einen integrierten sektorübergreifenden Ansatz²¹ in fünf Schritten²² ersetzt:

- Analyse der Probleme,
- Erstellung der Ziele,
- Identifizierung der Optionen,
- Analyse ihrer Folgen,
- Vergleich von Vor- und Nachteilen.

Bei ihren Folgenabschätzungen hält sich die Kommission an den Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit der Analyse“, was bedeutet, dass die Folgenabschätzung in einem angemessenen Verhältnis zu den möglichen Folgen der Maßnahmen stehen muss.

Folgenabschätzungen bieten die ideale Gelegenheit, um die betroffenen Parteien gemäß den allgemeinen Grundsätzen und Mindeststandards für die Konsultation durch die Kommission²³ zu konsultieren. Die Beiträge der betroffenen Parteien sind wichtig für die Qualität der Folgenabschätzungen und gewährleisten, dass die schließlich vorgelegten Vorschläge angemessen sind. Seit kurzem gibt es neue Konsultationsmethoden, darunter verschiedene *Ad-hoc*-Foren und Anhörungen.

Entsprechend dem Konzept der Kommission für die Folgenabschätzungen muss gewährleistet sein, dass sie alle Bereiche abdecken, also die ökologischen und wirtschaftlichen Probleme, Fragen des Verbraucherschutzes, die Wettbewerbssituation und sozialpolitische Belange. Dieser interdisziplinäre Ansatz spiegelt die Vielfalt der realen Gegebenheiten besser wider.

²¹ KOM(2002) 276.

²² SEK(2005) 791.

²³ KOM(2002) 704.

F. KÜNFTIGE ARBEITEN

I Technische Vereinfachung

a) Bereinigung der Agrarvorschriften

Die Identifizierung und danach die Aufhebung überholter Rechtsakte des Rates und der Kommission werden fortgesetzt.

Die Kommission wird nach neuen Wegen suchen, wie Struktur und Präsentation des Agrarrechts verbessert werden können. Sie wird die Möglichkeit untersuchen, einen „Rechtsaudit“ durchzuführen, um unnötige Vorschriften zu streichen, die unterschiedlichen Vorschriften für einzelne Sektoren durch horizontale Bestimmungen zu ersetzen und gegebenenfalls Auslauf Fristen vorzusehen.

Dies wird neue Chancen für eine Vereinfachung der Verwaltungsmechanismen bieten, etwa bei bestimmten Einfuhr- und Ausfuhrverfahren, der privaten und der öffentlichen Lagerhaltung, den Ausschreibungsverfahren, den Finanzierungsinstrumenten und -prozessen, den Berichtspflichten usw. Arbeiten im Zusammenhang mit den traditionellen GMO wurden bereits in Angriff genommen. Die vorgeschlagene einheitliche GMO (siehe Buchstabe b) unten) wird dabei im Kontext einer globalen Neubewertung der Marktmechanismen weitere Fortschritte bringen.

b) Eine einheitliche gemeinsame Marktorganisation für alle Agrarerzeugnisse

Bei der Reform von 2003 wurde das rechtliche Umfeld der GAP durch die Schaffung eines horizontalen Rechtsrahmens für alle Direktzahlungen und die Einbeziehung einer Vielzahl von Stützungsregelungen in die Betriebsprämienregelung vereinfacht.

Es ist beabsichtigt, den horizontalen Ansatz auf die verbleibenden 21 GMO, für die es jeweils eine eigene Grundverordnung des Rates und häufig noch weitere Ratsvorschriften gibt, auszudehnen.

Die meisten Grundverordnungen haben eine ähnliche Struktur und enthalten viele identische Vorschriften. Häufig sehen sie unterschiedliche Lösungen für identische oder ähnliche Probleme vor. Deshalb sollte untersucht werden, inwieweit eine Harmonisierung möglich ist und die sektorspezifischen Vorschriften durch horizontale Vorschriften ersetzt werden können.

Dies wird zu harmonisierten Vorschriften für die klassischen Bereiche der Marktpolitik führen: Intervention, private Lagerhaltung, Einfuhrzollkontingente, Ausfuhrerstattungen, Schutzmaßnahmen, Absatzförderung für Agrarerzeugnisse, staatliche Beihilfevorschriften, die Mitteilungen und die Berichterstattung.

Die bestehenden Instrumente und Mechanismen werden in ihrer Substanz nicht verändert, außer wo dies durch die Vorteile der Harmonisierung gerechtfertigt ist und die Wirksamkeit der Instrumente nicht beeinträchtigt.

Dass man Vorschriften in Frage stellt, die in einigen Fällen Jahrzehnte alt sind, gehört zur Schaffung eines besseren Rechtsrahmens, die sich die Kommission zur Aufgabe gemacht hat.

Das Ergebnis wird eine einfachere und straffere Rechtsstruktur für die erste Säule der GAP sein.

Dabei wird schrittweise vorgegangen:

- zunächst soll ein erster Vorschlag der Kommission jene Vorschriften enthalten, die

in den meisten Grundverordnungen wiederkehren und die Vorschriften der GMO einbeziehen, die in absehbarer Zeit nicht wesentlich geändert werden sollen;

- zu einem späteren Zeitpunkt könnten in die Verordnung über die einheitliche GMO auch Verordnungen einbezogen werden, die in der ersten Phase nicht berücksichtigt wurden (z. B. Obst und Gemüse, Wein).

Dies würde der Strategie entsprechen, die bei der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates über die Direktzahlungen verfolgt wurde.

Die Kommission wird ihre Arbeiten an diesem Ansatz fortführen und die Möglichkeit der Vorlage eines ersten Vorschlags für eine einheitliche GMO im Jahr 2006 prüfen.

c) Verwaltungskosten

Die Kommission ist im Kontext der derzeitigen Initiative zur Prüfung der Durchführbarkeit eines „Modells für die Ermittlung der Nettoverwaltungskosten“ bereit, Möglichkeiten der Unterstützung der nationalen Verwaltungen bei der Quantifizierung und Verringerung der Verwaltungskosten zu erörtern, die den Landwirten durch die GAP-Mechanismen entstehen.

d) Staatliche Beihilfen

Durch eine Einbeziehung weiterer Bereiche in die Freistellungsverordnung (EG) Nr. 1/2004 wird sich die Auszahlung staatlicher Beihilfen an die Landwirte beschleunigen.

Zur Vereinfachung der Vorschriften für staatliche Beihilfen sollen die sieben derzeitigen Texte zu drei Texten zusammengefasst werden: Freistellungsverordnung, einheitliche Leitlinien und De-minimis-Verordnung.

Am 30. Mai 2005 hat die Kommission die Mitgliedstaaten ersucht, Vorschläge für eine Vereinfachung der Vorschriften für staatliche Beihilfen vorzulegen.

e) Austausch der besten Praktiken

In diesem Bereich wird über den Aufbau eines Netzwerkes von EU-Agrarexperten nachgedacht, die beste Praktiken bei der Umsetzung der GAP-Rechtsvorschriften austauschen. Hierfür sollen die bestehenden Strukturen wie die zweimal jährlich stattfindende Konferenz der Zahlstellenleiter, die Arbeitsgruppe „*Panta Rhei*“ sowie die Verwaltungsausschüsse und die Beratenden Ausschüsse genutzt werden.

II Politikbezogene Maßnahmen

a) Reform der Zucker-GMO

Der Vorschlag der Kommission für die Reform des Zuckersektors²⁴ enthält eine Vielzahl von Vereinfachungen:

- Einführung einer einzigen Quotenregelung;
- die an die Quoten gebundenen variablen Produktionsabgaben werden durch feste Abgaben ersetzt, die ohne komplizierte Berechnungen auf der Grundlage des Mehrverbrauchs ermittelt werden;
- die Intervention wird durch die private Lagerhaltung ersetzt;

²⁴ KOM(2005) 263.

- die Vorschriften für den Handel mit Drittländern werden einfacher, weil die Ausfuhr von C-Zucker entfällt und die Verwaltung der Einfuhren gestrafft wird;
- die direkten Einkommensbeihilfen für den Zuckersektor werden in die Betriebsprämienregelung einbezogen.

b) Betriebsprämienregelung

Eine Vereinfachung der neuen im Rahmen der GAP-Reform beschlossenen Vorschriften und ihrer Umsetzung wird entsprechend den Überprüfungsklauseln in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates geprüft werden.

c) Andere Sektoren

Der Vereinfachungsaspekt wird bei den kommenden Politiküberprüfungen eine wichtige Rolle spielen. Hier sind u.a. die GMO für Wein und der ökologische Landbau sowie die Qualitätspolitik zu nennen. Die Vereinfachung in den Sektoren frisches und verarbeitetes Obst und Gemüse wird im Kontext der laufenden Reform eine Überprüfung der technischen Normen und ihrer Beziehungen zu den geltenden internationalen Normen beinhalten.

Die Verordnungen²⁵ über die Vermarktungsnormen für Eier sollten durch einfachere und verschlankte Vorschriften ersetzt werden, wobei die technischen Elemente in die Durchführungsverordnung der Kommission einbezogen werden.

d) Folgenabschätzung und Bewertung

Wie in den neuen Leitlinien²⁶ dargelegt, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Analyse ein wesentliches Element bei den Folgenabschätzungen der Kommission. In der Landwirtschaft, wo eine Vielzahl kleinerer Maßnahmen vorgeschlagen wird, ist die Beachtung dieses Grundsatzes besonders wichtig.

Die Vereinfachung wird in die fest etablierte Praxis der Evaluierung der GAP-Maßnahmen einbezogen, insbesondere in die *Ex-ante*-Bewertung, die für alle Vorschläge durchgeführt wird.

III Prozesse

Die GAP-Vereinfachung muss in einen Prozess der Sensibilisierung, des Dialogs und der Planung eingebettet werden.

a) Konsultation der Beteiligten, Screening, Aktionsplan

Geeignete und entsprechend begründete Vereinfachungsvorschläge der Mitgliedstaaten und der am laufenden Konsultationsprozess Beteiligten werden bei der Ausarbeitung eines Aktionsplans für die GAP berücksichtigt, den die Kommissionsdienststellen im Jahresverlauf 2006 erstellen werden.

Obwohl Konsultationen der Beteiligten hauptsächlich im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Folgenabschätzungen erfolgen, ist die Kommission bereit, alle sinnvollen Vereinfachungsvorschläge der Beteiligten zu prüfen.

Zusätzlich zu der Überprüfung von Sektoren, auf die die Mitgliedstaaten und die Beteiligten hinweisen, werden die Möglichkeiten eines Screenings zur Ermittlung des zusätzlichen

²⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1907/90 des Rates; Verordnung (EG) Nr. 2295/2003 der Kommission.
²⁶ SEK(2005) 791.

Vereinfachungspotenzials geprüft. Die kürzlich erfolgte Umstrukturierung der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und die geplante Erstellung eines Inventars der Verwaltungsmechanismen werden diese Arbeiten erleichtern.

In dem Aktionsplan werden auch die Ergebnisse der Erörterungen über die vorliegende Mitteilung berücksichtigt. Er wird Auskunft über die geplanten Maßnahmen geben und soll in der Sachverständigengruppe „Vereinfachung der GAP“ der Kommission erörtert werden.

b) Konferenz

Für das Jahr 2006 ist eine Konferenz über Vereinfachungsfragen geplant, auf der die Vorstellungen und der Bedarf der Beteiligten, insbesondere der Mitgliedstaaten und der Vertreter der Agrarverbände, erörtert werden sollen. Diese Konferenz soll bei allen Beteiligten, einschließlich der Mitgliedstaaten, auch den Sinn dafür stärken, die Vereinfachung als eigenes Anliegen zu betrachten und für ihr Gelingen Verantwortung zu übernehmen. Die neuen Mitgliedstaaten sollten dabei über ihre Erfahrungen bei der Einführung und Umsetzung der GAP seit dem Beitritt berichten.

c) Ausbildung/Fortbildung

Interne Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen sind zusammen mit dem Screening ein wichtiger Teil der Vereinfachungsbemühungen. Hierzu gehören Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter für die Abfassung von Rechtstexten und Seminare über die Ziele der Vereinfachung.

d) IT-Systeme

Der Einsatz von IT-Instrumenten ist für die Entwicklung von Mechanismen, die eine verlässliche, zeitnahe und transparente Datensammlung und Berichterstattung ermöglichen, von der die Mitgliedstaaten und die Kommission profitieren, von besonderer Bedeutung (z. B. das System für die Übermittlung von Dokumenten CIRCA und das AMIS-Quota, das zurzeit in der Entwicklung befindliche System für die Verwaltung der Zollkontingente). IT-Instrumente bieten auch die erforderlichen elektronischen Hilfsmittel für den besseren Informationsaustausch mit den nationalen Behörden.

G. SCHLUSS

Diese Mitteilung ist ein Schritt in einem kontinuierlichen Prozess, der gewährleistet, dass die bessere Rechtsetzung, insbesondere in Form der Vereinfachung, ein zentrales Element der Agrarpolitik und des Gesetzgebungsprozesses bleibt.

Von größter Bedeutung ist dabei die aktive Zusammenarbeit aller betroffenen EU-Organe. Alle Beteiligten müssen sich bewusst sein, dass ein Gleichgewicht zwischen der Verteidigung spezifischer Interessen und der Vermeidung einer zu großen Komplexität gefunden werden muss, insbesondere, wenn schwierige politische Kompromisse auszuhandeln sind.

Die Kommission wird auch künftig eine aktive Rolle in diesem Prozess spielen, kann die Ziele der Vereinfachung aber nicht auf sich allein gestellt erreichen. Sie fordert die Mitgliedstaaten und die übrigen EU-Organe auf, verantwortlich daran mitzuarbeiten, dass der Verwaltungsaufwand für die Landwirte verringert wird und ihnen keine neuen Belastungen aufgebürdet werden.