

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“

(KOM(2010) 537 endg. — 2010/0266 (COD))

und zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe“

(KOM(2010) 539 endg. — 2010/0267 (COD))

(2011/C 107/06)

Berichterstatte: **Gilbert BROS**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 11. November beziehungsweise am 13. Oktober 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 42, Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“

KOM(2010) 537 endg. — 2010/0266 (COD).

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 11. November beziehungsweise am 19. Oktober 2010, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 42, Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe“

KOM(2010) 539 endg. — 2010/0267 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 3. Februar 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 469. Plenartagung am 16./17. Februar 2011 (Sitzung vom 16. Februar) mit 96 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Im Rahmen der Anpassung der Verordnungen Nr. 73/2009 (Direktzahlungen) und Nr. 1698/2005 (Entwicklung des ländlichen Raums) an den Vertrag von Lissabon ist geplant, das geltende Komitologieverfahren durch eine Unterscheidung zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten zu ersetzen. Der EWSA legt Wert auf Verfahren der Konsultation interessierter Kreise und Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften und spricht sich für ihre Beibehaltung aus.

1.2 Die Trennlinie zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten wird vom Rat und von der Kommission unterschiedlich interpretiert. Diesbezüglich ist der EWSA der Auffassung, dass der Wahl des betreffenden Verfahrens klare Kriterien zugrunde gelegt werden müssen.

1.3 Nach Ansicht des EWSA muss bei delegierten Rechtsakten die Übertragung unbedingt zeitlich genau festgelegt wer-

den. Außerdem sollten sie auf Bereiche beschränkt bleiben, in denen rasche Entscheidungen nötig sind.

1.4 Durchführungsrechtsakte sollten Fälle betreffen, in denen ein zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmtes Vorgehen wünschenswert ist. In einigen Bereichen ist diese Harmonisierung besonders angebracht, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Der EWSA ist daher der Ansicht, dass Rechtsakte, die sich beispielsweise auf besondere Anwendungsbestimmungen für Rechtsakte der zweiten GAP-Säule beziehen oder mit der Umsetzung von Umweltmaßnahmen zusammenhängen, entgegen dem Vorschlag der Kommission als Durchführungsrechtsakte einzustufen sind.

1.5 Der EWSA begrüßt es, dass die Kommission die Überarbeitung der Verordnungen für das Einfügen von Vereinfachungsmaßnahmen nutzt. Diese sind jedoch hauptsächlich administrativer Art, während sie eigentlich vor allem die Tätigkeit landwirtschaftlicher Erzeuger vereinfachen sollten.

1.6 Der EWSA legt Wert darauf, dass die Mitgliedstaaten regelmäßig über Fortschritte bei der Entwicklung des ländlichen Raumes berichten. Er weist auf die Gefahr hin, dass aufgrund der reduzierten Anzahl von Berichten über die Umsetzung der Strategiepläne, die die Mitgliedstaaten der Kommission vorzulegen haben, zu diesem Thema weniger Informationen verfügbar sein werden.

1.7 Der EWSA begrüßt, dass Kleinerzeuger von der Verpflichtung, sämtliche landwirtschaftlichen Betriebsflächen zu melden, befreit werden sollen. Die Schwelle von 1 Hektar könnte jedoch angehoben werden.

1.8 Der EWSA unterstützt die von der Kommission vorgeschlagene Lockerung bei der landwirtschaftlichen Betriebsberatung. Durch sie wird den Mitgliedstaaten eine angemessenere Form der Beratung landwirtschaftlicher Erzeuger ermöglicht, die nicht auf den Aspekt der Auflagenbindung beschränkt bleibt.

2. Hintergrund der Stellungnahme

2.1 Artikel 290 und 291 des Vertrags von Lissabon enthalten eine Neuregelung des Beschlussfassungsverfahrens zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament hinsichtlich der Bestimmungen zur Durchführung von Rechtsakten der Union.

2.2 In den Vorschlägen der Kommission zur Änderung der Verordnungen Nr. 73/2009 (Direktzahlungen) und Nr. 1698/2005 (Entwicklung des ländlichen Raums) werden zwei Arten von Änderungen zu folgenden Zwecken aufgeführt:

- Anpassung an den Vertrag von Lissabon,
- Vereinfachung bestehender Verordnungen in verschiedenen Bereichen.

2.3 In den geltenden Bestimmungen gründet das Komitologieverfahren auf dem früheren Artikel 202 des EG-Vertrags: „Der Rat überträgt der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in speziellen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben.“

2.4 Derzeit werden auf der Grundlage des sog. Komitologiebeschlusses des Rates (Nr. 1999/468) vier Arten von Ausschüssen damit befasst, zu Textentwürfen der Kommission Stellung zu nehmen:

- beratende Ausschüsse
- Verwaltungsausschüsse
- Regelungsausschüsse
- Regelungs- und Kontrollausschüsse.

2.5 Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verliert der frühere Artikel 202 EGV seine Gültigkeit, und es werden zwei Arten von Rechtsakten unterschieden: delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte.

2.6 Bei den delegierten Rechtsakten (Artikel 290) handelt es sich um eine neue Art von „quasi-legislativen“ Rechtsakten zur

Ergänzung oder Änderung bestimmter „nicht wesentlicher“ Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes. Die Befugnis hierfür wird der Kommission von dem für die Rechtsetzung zuständigen Organ übertragen. Ein Anwendungsakt für diesen Artikel ist nicht vorgesehen: Der Vertrag besagt lediglich, dass die Bedingungen, unter denen die Übertragung erfolgt, in den Gesetzgebungsakten ausdrücklich festgelegt werden. Erhebt das Europäische Parlament oder der Rat Einwände gegen den delegierten Rechtsakt, so tritt dieser nicht in Kraft.

2.7 Bei Durchführungsrechtsakten (Artikel 291) handelt es sich um Rechtsakte, die dazu dienen, die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union zu vereinheitlichen. Sie werden von der Kommission oder - in entsprechend begründeten Sonderfällen sowie im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) - vom Rat verabschiedet.

2.8 Dies bedeutet, dass sich die Beteiligung der Mitgliedstaaten an Durchführungsbeschlüssen grundlegend ändern wird. Einerseits wird das klassische Komitologieverfahren, bei dem die Mitgliedstaaten eine Verhandlungsbefugnis haben, auf Fälle beschränkt, in denen das Bemühen um eine Angleichung der Durchführung eines Rechtsakts unter den Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Andererseits werden andere Rechtsakte, mit denen sich derzeit die Ausschüsse (zumeist im Regelungsverfahren) befassen, zukünftig nur von der Kommission behandelt werden.

3. Allgemeine Bemerkungen zu den Auswirkungen der Artikel 290 und 291 auf die beiden Verordnungen

3.1 Aufgrund der Kommissionsvorschläge ändert sich die Kompetenzverteilung zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament bei der Durchführung von EU-Rechtsakten maßgeblich.

3.2 Dem EWSA liegt sehr daran, dass bei der Erarbeitung von EU-Gesetzestexten alle Beteiligten zurate gezogen werden. Deshalb ist es wichtig, Sachverständige aus den Mitgliedstaaten zu delegierten Rechtsakten zu konsultieren, selbst wenn sie über keine Entscheidungsbefugnis verfügen. Damit wird bereits im Vorfeld eine breitere Akzeptanz der Regelungen erreicht und dem Wiederauftreten bereits bekannter Probleme entgegen gewirkt.

3.3 Darüber hinaus weist der EWSA erneut auf die Bedeutung der Beratungsgremien hin, die im Dialog mit Akteuren der Zivilgesellschaft stehen, auch wenn dies nicht unter die Anpassung an den Vertrag von Lissabon fällt. Diese Gremien zum Meinungsaustausch dürfen unter keinen Umständen infrage gestellt werden, da sie wesentlich dazu beitragen, der Kommission Fachwissen und Standpunkte zu vermitteln, und bereits im Vorfeld für eine breitere Akzeptanz von in Erarbeitung befindlichen Gesetzestexten bei den Betroffenen sorgen.

3.4 Hinsichtlich der Geltungsdauer einer Übertragung für delegierte Rechtsakte ist der EWSA der Ansicht, dass diese stets genau festgelegt werden sollte.

3.5 Der EWSA stellt fest, dass die Trennlinie zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten vom Rat und von der Kommission unterschiedlich interpretiert wird. Diesbezüglich ist der EWSA der Auffassung, dass der Wahl des betreffenden Verfahrens klare Kriterien zugrunde gelegt werden müssen. Drei mögliche Kriterien finden sich hier unter den Ziffern 3.6, 3.7 und 3.8.

3.6 Bei manchen Rechtsakten muss die Durchführung unter den Mitgliedstaaten abgestimmt werden, da eine unterschiedliche Anwendung zu Wettbewerbsverzerrungen mit äußerst schädlichen Folgen für den Binnenmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse führen könnte. In einigen Bereichen ist diese Harmonisierung der Umsetzung besonders angebracht. Hier stellt sich die Frage, ob beispielsweise Rechtsakte, die sich auf besondere Bestimmungen für die Anwendung von Rechtsakten der zweiten GAP-Säule beziehen (Artikel 20 und 36 der Verordnung Nr. 1698/2005) oder mit der Umsetzung von Umweltmaßnahmen zusammenhängen (Beispiel: Artikel 38 der Verordnung Nr. 1698/2005 betreffend besondere Anwendungsbestimmungen für Zahlungen zum Ausgleich von Nachteilen, die aus der Anwendung der Rahmenrichtlinie Wasser entstehen), entgegen dem Vorschlag der Kommission nicht als Durchführungsrechtsakte eingestuft werden sollten.

3.7 Bei anderen Beschlüssen könnte eine vorherige Konsultation der Mitgliedstaaten um des gegenseitigen Einvernehmens willen erforderlich sein, zumal die Kommission auf diese Weise vom Fachwissen der Mitgliedstaaten profitieren kann. Auch in diesen Fällen ist es angemessen, von Durchführungsrechtsakten zu sprechen.

3.8 In manchen Bereichen hingegen ist eine rasche Beschlussfassung unverzichtbar, weil Reaktionsvermögen gefragt ist. In diesen Fällen ist die Einstufung als delegierter Rechtsakt angebracht.

4. Besondere Bemerkungen zu den Vorschlägen für eine Vereinfachung der Verordnung Nr. 1698/2005 (Entwicklung des ländlichen Raums)

4.1 Die Kommission schlägt vor, die Anzahl der Berichte zu verringern, die ihr die Mitgliedstaaten bezüglich des Stands der Umsetzung der Strategiepläne vorzulegen haben. Dies könnte zwar die Verwaltungen der Mitgliedstaaten stark entlasten, doch weist der EWSA darauf hin, dass die Mitgliedstaaten weiterhin verpflichtet sein sollten, regelmäßig über den Fortgang der Umsetzung der Pläne zu berichten.

4.2 Die von der Kommission vorgeschlagene erleichterte Inanspruchnahme maßgeschneiderter Beratungsdienste ist grundsätzlich eine sachdienliche Maßnahme, durch die der Zugang zu Fördermitteln vereinfacht und zugleich festgelegt wird, dass Beratungsdienste nicht unbedingt alle Aspekte der Auflagenbindung („Cross Compliance“) abdecken müssen. In der Tat ist

eines der größten Hindernisse für die Entwicklung einer wirksamen Agrarberatung in der EU, dass man sich bei der Vergabe von Fördermitteln darauf beschränkt zu überprüfen, dass anderweitige Auflagen erfüllt werden. Als Folge hiervon werden Agrarberater von Landwirten oft als Kontrolleure wahrgenommen.

4.3 Was die Erleichterung der Verwendung von Zahlungen der Mitgliedstaaten für die Ausweisung „ökologischer“ Verbindungsgebiete zwischen Natura-2000-Schutzgebieten betrifft, so ist der EWSA der Meinung, dass bei den konkreten vorgeschlagenen Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene ausdrücklich auf die Bedürfnisse prioritärer Arten und Lebensräume Bezug genommen werden sollte.

5. Besondere Bemerkungen zu den Vorschlägen für eine Vereinfachung der Verordnung Nr. 73/2009 (Direktzahlungen)

5.1 Nach Ansicht des EWSA sollten die Anstrengungen zur Vereinfachung nicht nur administrative Aspekte betreffen, sondern auch auf eine Vereinfachung der Tätigkeit landwirtschaftlicher Erzeuger abzielen.

5.2 In einem 2008 veröffentlichten Sonderbericht hat der Europäische Rechnungshof die Auflagenbindung von Beihilfen kritisiert und vor allem eine Vereinfachung des rechtlichen Rahmens empfohlen. Der EWSA schließt sich dieser Empfehlung ausdrücklich an.

5.3 Die Kommission schlägt vor, von Betriebsinhabern mit einer Gesamtbetriebsfläche von weniger als einem Hektar keine Meldung sämtlicher landwirtschaftlichen Betriebsflächen zu verlangen. Der EWSA befürwortet diese sehr kleinen Erzeugern zugutekommende Vereinfachung, da für diese die Kontrollkosten unangemessen hoch sein können. Jedoch könnte ein höherer Schwellwert als ein Hektar angesetzt werden.

5.4 Darüber hinaus ist der EWSA der Ansicht, dass die Kontrolle landwirtschaftlicher Betriebe möglichst flexibel gehandhabt werden sollte. Der Zeitpunkt einer Kontrolle und die Dauer des Aufenthalts des Kontrolleurs in dem Betrieb müssten in bestimmten Fällen der Disponibilität des Landwirts angepasst werden können. Nicht hinnehmbar ist vor allem, dass ein landwirtschaftlicher Erzeuger finanzielle Verluste erleidet, weil er wegen einer zu einem unpassenden Termin angesetzten Kontrolle zur Verfügung stehen muss.

Brüssel, den 16. Februar 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON