



Brüssel, den 2. Oktober 2019  
(OR. en)

12693/19

---

---

**Interinstitutionelle Dossiers:**

2018/0216(COD)

2018/0217(COD)

2018/0218(COD)

---

---

**AGRI 475  
AGRILEG 165  
AGRIFIN 58  
AGRISTR 57  
AGRIORG 59  
CODEC 1442  
CADREFIN 335**

**VERMERK**

---

Absender: Vorsitz

Empfänger: Sonderausschuss Landwirtschaft / Rat

---

Nr. Komm.dok.: 9645/18 + COR1 + ADD1  
9634/18 + COR1 + ADD1  
9556/18 + REV1 (en, de, fr) + COR1

---

Betr.: GAP-Reformpaket für die Zeit nach 2020

- a) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates
- b) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013
- c) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und der Verordnung (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres

– Sachstandspapier des Vorsitzes

---

Zur Vorbereitung der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 14./15. Oktober 2019 erhalten die Delegationen in der Anlage ein Sachstandspapier des Vorsitzes zum oben genannten Thema, einschließlich einer Frage zur Strukturierung der Aussprache der Ministerinnen und Minister.

Die Delegationen werden gebeten, die Frage in der Sitzung des Sonderausschusses Landwirtschaft am 7. Oktober 2019 zu billigen und ihre vorläufigen Standpunkte dazu mitzuteilen, ohne damit den Beratungen im Rat vorzugreifen.

---

**SACHSTAND BEI DER GAP-REFORM**

Zur Halbzeit des finnischen Vorsitzes möchten wir eine Bilanz zum derzeitigen Stand des GAP-Reformpakets ziehen und die Themen ermitteln, bei denen nach Auffassung des Vorsitzes weitere Arbeiten erforderlich sind. Zweck dieses Papiers ist es, den Sachstand in Bezug auf die einzelnen GAP-Verordnungen zu beschreiben und die nächsten Schritte für die kommenden Monate darzulegen.

Während des österreichischen wie auch des rumänischen Vorsitzes wurden erhebliche Fortschritte erzielt, und seit der Vorlage der Vorschläge unter bulgarischem Vorsitz haben im Rat und seinen Vorbereitungsgremien zahlreiche Beratungen stattgefunden. Auf der Grundlage dieser Arbeiten führt der finnische Vorsitz die fachlichen und die politischen Beratungen zu den drei Verordnungen fort. Die bisherigen Arbeiten und die noch offenen Fragen sind in der Anlage zusammengefasst.

Der Vorsitz hat die Absicht, die fachlichen Beratungen über die in der Anlage aufgeführten Elemente fortzuführen und die nächsten beiden Tagungen des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) im November und Dezember zu nutzen, um die ehrgeizigeren Umweltziele der GAP und das neue Umsetzungsmodell zu erörtern.

Darüber hinaus beabsichtigt der Vorsitz, bis Anfang Dezember aktualisierte Formulierungsvorschläge zu allen drei Verordnungen vorzulegen.

In Anbetracht der in der Anlage beschriebenen Fortschritte und unter Berücksichtigung des Umstands, dass einige Fragen auf fachlicher und politischer Ebene weiter erörtert werden müssen, während zugleich die Ergebnisse der MFR-Verhandlungen nach wie vor ungewiss sind, wird der Rat ersucht, zu der folgenden Frage Stellung zu nehmen:

**Welche wesentlichen Elemente der Vorschläge zur GAP-Reform müssen nach Auffassung der Ministerinnen und Minister weiter erörtert werden ?**

## EINLEITUNG

Der Vorschlag für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) umfasst die folgenden drei Verordnungen:

- eine Verordnung über die GAP-Strategiepläne, die das Kernstück des Reformpakets darstellt; darin werden Vorschriften für Direktzahlungen, sektorale Interventionen und die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt und ist eine Umstellung auf ein neues leistungsorientiertes Umsetzungsmodell vorgesehen ("**Verordnung über die Strategiepläne**");
- eine Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP ("**horizontale Verordnung**");
- eine Verordnung, mit der die Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation (GMO) für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 zu aromatisierten Weinerzeugnissen, (EU) Nr. 228/2013 zu den Regionen in äußerster Randlage und (EU) Nr. 229/2013 zu den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres geändert und aktualisiert werden ("**Änderungsverordnung**").

## SACHSTAND BEI DER VERORDNUNG ÜBER DIE GAP-STRATEGIEPLÄNE

Seit Anfang Juli hat der finnische Vorsitz vier Sitzungen der Gruppe "Horizontale Agrarfragen" über insgesamt sieben Arbeitstage ausgerichtet, um den Vorschlag auf der Grundlage der in den Sitzungen und in Form schriftlicher Bemerkungen geäußerten Standpunkte der Delegationen weiter auszuarbeiten. Auf der Grundlage von Diskussionspapieren des Vorsitzes und Arbeitsdokumenten der Kommission wurde mehrmals ein Gedankenaustausch über spezifische Elemente des Vorschlags geführt. Diese Elemente werden im Folgenden erläutert.

## Umwelt- und Klimaaspekte

Auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) vom 15. Juli 2019 führten die Ministerinnen und Minister auf der Grundlage eines Diskussionspapiers des Vorsitzes (Dok. 10622/19) einen Gedankenaustausch über die Umwelt- und Klimaaspekte der GAP nach 2020. Sie wurden gebeten, sich zu den entscheidenden Elementen des Kommissionsvorschlags zu äußern und Überlegungen zu möglichen Verbesserungen anzustellen, die zum Erreichen der angestrebten ehrgeizigeren Umwelt- und Klimaziele notwendig sind.

Wie bereits in der Vergangenheit brachten zahlreiche Delegationen ihre grundsätzliche Unterstützung für die von der Kommission vorgeschlagenen **ehrgeizigeren Umwelt- und Klimaziele** der künftigen GAP zum Ausdruck. Die Delegationen hoben indes hervor, dass es wichtig sei, diesen ehrgeizigeren Zielen entsprechend für eine angemessene Finanzierung der GAP zu sorgen, den Verwaltungsaufwand sowohl für die Landwirte als auch für die Behörden zu verringern und den Mitgliedstaaten zu gestatten, bei der Umsetzung der umwelt- und klimabezogenen Anforderungen den lokalen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Außerdem gab es Reaktionen zu den individuellen Standards des Konditionalitätssystems, die weiter fachlich bearbeitet werden, sowie zu der Notwendigkeit, einfache und verständliche Bestimmungen für Landwirte wie auch für nationale/lokale Behörden zu gewährleisten. Darüber hinaus lag der Schwerpunkt der Beratungen auf der informellen Tagung der Landwirtschaftsministerinnen und -minister auf der Neugestaltung der Rolle der Landwirte bei Klimaschutzmaßnahmen und insbesondere bei der Kohlenstoffbindung im Boden.

Der Vorsitz strebt an, die Beratungen über Umwelt- und Klimaaspekte der GAP auf den Tagungen des Sonderausschusses Landwirtschaft (SAL) im November fortsetzen. Die Gruppe "Horizontale Agrarfragen" hat bereits über Öko-Regelungen, die Konditionalität und damit verbundene Kontrollen und Sanktionen, den Umfang der Zweckbindung von 30 % im Rahmen des ELER sowie die Behandlung von Landwirten mit kleinen Betrieben im Rahmen der Konditionalität beraten. Dieses Thema wird auch auf der Tagesordnung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 18. November 2019 stehen.

## Finanzielle Flexibilität bei Direktzahlungen

Auf der Grundlage der schriftlichen Bemerkungen der Mitgliedstaaten und der Beratungen im Rat (Landwirtschaft und Fischerei) hat der Vorsitz die Gruppe "Horizontale Agrarfragen" und den SAL ersucht, die **finanzielle Flexibilität bei Direktzahlungen** zu erörtern. Dieses Thema gehört offenbar zu den wichtigsten Prioritäten der Delegationen, damit das neue Umsetzungsmodell funktionieren kann. Die wichtigsten Bedenken der Mitgliedstaaten waren: i) die Schwierigkeit, die für Öko-Regelungen und für die Regelung für Junglandwirte vorzusehenden Mittel im Voraus zu planen, und ii) die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass eine unvollständige oder übermäßige Ausschöpfung dieser Regelungen nicht zu einem Verlust von Mitteln für den betreffenden Mitgliedstaat führt.

Der Vorsitz schlug vor, die gewünschte Flexibilität sicherzustellen, indem den Mitgliedstaaten gestattet wird, **Höchst- und Mindesteinheitsbeträge** festzusetzen (Dok. 12045/19). Damit würde das Konzept des Höchstbetrags/der Abweichung in Artikel 89 Absatz 1 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne erweitert, indem der tatsächliche Einheitsbetrag innerhalb der im Plan festgelegten Mindest- bzw. Obergrenze nicht nur *über*, sondern auch *unter* dem in einem bestimmten Jahr geplanten Einheitsbetrag liegen kann. Durch die vorgeschlagene Änderung wäre es möglich, die für Interventionen in Form von Direktzahlungen vorgesehenen Einheitsbeträge auf den im Plan festgelegten Mindestbetrag zu senken und die frei gewordenen Mittel für andere Interventionen zu nutzen, bei denen mehr Mittel benötigt würden.

Bei den Beratungen im SAL vom 16. September begrüßten die Mitgliedstaaten die vorgeschlagene Flexibilität, die ihrer Ansicht nach in die richtige Richtung geht. Jedoch forderten einige Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Geltungsbereich der Flexibilität auf nicht flächenbezogene Maßnahmen, etwa sektorale Interventionskategorien, Investitionen usw. auszudehnen. Einige Mitgliedstaaten verlangten außerdem, dass weiterhin ausreichende Mittel für Öko-Regelungen bereitstehen sollten, und forderten, weiter darüber zu beraten, wie nicht verwendete Mittel im Falle einer geringeren als der geplanten Inanspruchnahme der oben genannten Regelungen vermieden werden können.

## Sektorale Interventionskategorien

Der SAL hat am 16. September die Formulierungsvorschläge des Vorsitzes zu den sektoralen Interventionskategorien, und zwar hauptsächlich zum Umfang und den Formen der Zusammenarbeit der "**anderen Sektoren**", die Unterstützung der Union erhalten sollen, erörtert. Der Vorsitz schlug insbesondere die Einführung eines neuen Anhangs [x] vor, in dem die Liste der förderfähigen Erzeugnisse auf der Grundlage einer entsprechenden Liste von Erzeugnissen aus der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 (d. h. der derzeitigen "GMO-Verordnung", aus der sektorale Interventionen im Wesentlichen in die Verordnung über Strategiepläne "migriert" werden sollen) enthalten wäre.

Nach Auffassung einer Mehrheit der Mitgliedstaaten sollte die Liste der Erzeugnisse in dem vorgeschlagenen Anhang nicht zuletzt aus Gründen der Rechtssicherheit eine geschlossene Liste sein. Was die **Formen der Zusammenarbeit** betrifft, hielt der Vorsitz an der Idee des rumänischen Vorsitzes fest, breitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit vorzusehen: So würden nicht nur anerkannte Erzeugerorganisationen oder Vereinigungen von Erzeugerorganisationen, sondern je nach den spezifischen Bedürfnissen der einzelnen Mitgliedstaaten auch andere Formen der Zusammenarbeit Unterstützung erhalten. Der Vorsitz schlug ferner eine fachliche Präzisierung der Artikel über sektorale Interventionskategorien vor.

Der Vorsitz betrachtet die **Umwelt- und Klimaziele** der operationellen Programme als Teil der übergeordneten ehrgeizigen Umwelt- und Klimaziele der GAP und wird daher im November auf dieses Thema zurückkommen, wenn Umwelt- und Klimaaspekte auf der Tagesordnung stehen.

## Begriffsbestimmungen

Um einen Kompromiss in Bezug auf die Begriffsbestimmungen und die damit verbundenen Bedingungen zu finden, hat der Vorsitz Änderungen der Artikel 3 und 4 vorgeschlagen, wobei die Änderungen in Artikel 3 rein fachliche Präzisierungen betrafen.

Der Schwerpunkt der Beratungen im SAL am 23. September (Dok. 12268/19) lag vor allem auf den Begriffsbestimmungen für "förderfähige Hektarfläche" und "echter Landwirt". In Bezug auf "**förderfähige Hektarfläche**" zielten die Formulierungsvorschläge darauf ab, die Umwelt- und Klimaziele der Politik besser zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten begrüßten die vorgelegten Formulierungsvorschläge, jedoch waren viele Delegationen der Ansicht, dass noch weitere fachliche Arbeiten nötig seien.

In Bezug auf "**echter Landwirt**" schlug der Vorsitz vor, bei einer freiwilligen Anwendung dieser Begriffsbestimmung zu bleiben, und legte den Mitgliedstaaten zwei Alternativen zur Prüfung vor. Die Mehrheit der Delegationen gab der Option 1 den Vorzug, bei der die Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bekommen, da ihnen erlaubt wird, "echte Landwirte" nach "objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien" zu definieren, ohne dass dabei ausdrücklich auf die Bedeutung der landwirtschaftlichen Tätigkeit gegenüber der gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten des Landwirts verwiesen wird.

### Entwicklung des ländlichen Raums

Der Vorsitz hat der Gruppe "Horizontale Agrarfragen" am 25. September 2019 seine Formulierungsvorschläge zu den Interventionskategorien für die Entwicklung des ländlichen Raums vorgelegt.

Die Mitgliedstaaten begrüßten die meisten Formulierungsvorschläge. Jedoch muss vor allem Artikel 68 zu **Investitionen** noch weiter geprüft werden. Die Ansichten der Mitgliedstaaten unterschieden sich insbesondere im Hinblick darauf, i) wie begrenzte Ausnahmen für die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten für den Erwerb von Flächen zu definieren sind; ii) auf welcher Ebene ein Höchstsatz für die Unterstützung produktiver Investitionen festgelegt werden sollte.

### Landwirtschaftliche Betriebsberatungsdienste

Die Gruppe "Horizontale Agrarfragen" hat am 12. September 2019 die landwirtschaftlichen Betriebsberatungsdienste erörtert, und der Vorsitz hat den Mitgliedstaaten einige Formulierungsvorschläge zur Prüfung vorgelegt.

Im Mittelpunkt der Beratungen stand insbesondere die Frage, wie der erforderliche Inhalt des Betriebsnachhaltigkeitsinstruments für Nährstoffe (Farm Sustainability Tool for Nutrients – FaST) in Artikel 13 beschrieben werden sollte. Einige Mitgliedstaaten sprachen sich auch dafür aus, ihre bestehenden nationalen Instrumente als Ersatz für das FaST einzusetzen. Nach Auffassung des Vorsitzes sollte das Hauptziel die Entwicklung eines Instruments sein, das leicht zu verwenden ist und in Kombination mit guten Betriebsberatungsdiensten Landwirten dabei hilft, ihre Nährstoffbilanz zu verbessern.

Da noch weitere fachliche Arbeiten nötig sind, hat der Vorsitz die Kommission ersucht, einen Experten-Workshop auszurichten, bei dem die Mitgliedstaaten und die Kommission Informationen über die Vorbereitung der entsprechenden digitalen Instrumente austauschen können.

## Das neue Umsetzungsmodell (New Delivery Model – NDM)

Die Mitgliedstaaten haben dieses Thema seit dem österreichischen Vorsitz im Rat (Landwirtschaft und Fischerei) und dessen Vorbereitungsgremien erörtert, und die Kommission hat mündlich und schriftlich zahlreiche Präzisierungen und Erläuterungen übermittelt. Auf der Grundlage der während der vorangegangenen Vorsitze erzielten wesentlichen Fortschritte haben die Delegationen weiter über einige Elemente dieses Modells beraten, nämlich die Indikatoren, die Einheitsbeträge für nicht flächen- bzw. tierbezogene Interventionen, den Abstand zwischen den Etappenzielen (mit einer Präferenz für zweijährliche Etappenziele, entsprechend dem Vorschlag des rumänischen Vorsitzes) und den Leistungsüberprüfungen sowie die Angaben, die im jährlichen Leistungsbericht zu machen sind.

Da die Umstellung auf die neue, leistungsorientierte Politik eine erhebliche Veränderung darstellt, muss er sorgfältig überlegt sein, damit die Mitgliedstaaten, Landwirte und andere Begünstigte die Vereinfachungsmöglichkeiten, die dieser Wechsel in der Praxis bieten könnte, in vollem Umfang nutzen können.

Daher wird der Vorsitz die Beratungen auf Ebene des SAL wie auch des Rates fortsetzen und Formulierungsvorschläge dazu vorlegen, wie das NDM praktisch gestaltet und in den Mitgliedstaaten einfacher umsetzbar gemacht werden kann.

## **SACHSTAND BEI DER HORIZONTALEN VERORDNUNG**

Seit Anfang Juli hat der Vorsitz drei Sitzungen der Gruppe "Agrofinanzielle Fragen" (Gruppe "AGRIFIN") ausgerichtet, in denen der Vorschlag weiter erörtert und entwickelt wurde. Auf der Grundlage der Beratungen betrachtet der Vorsitz die horizontale Verordnung in Bezug auf die Fragen, die sich nicht auf die Verordnung über die GAP-Strategiepläne beziehen, als weitgehend stabil.

Um zu verdeutlichen, wie das NDM funktioniert, hat die Kommission weitere Präsentationen abgehalten und die Gruppe AGRIFIN hat das NDM aus dem Blickwinkel der horizontalen Verordnung erörtert. Falls die Entwicklungen in Bezug auf die Verordnung über die Strategiepläne es erfordern, wird der Vorsitz Änderungen der Artikel in der horizontalen Verordnung, die mit dem NDM zusammenhängen, prüfen.

Die Gruppe AGRIFIN hat ferner den Grundsatz der "Einzigsten Prüfung" und die Kontrollen der Kommission in den Mitgliedstaaten (Artikel 46-47) erörtert.

Im Bereich der Prüfung von Geschäftsvorgängen (Artikel 74-83) haben die Mitgliedstaaten trotz der durch die Formulierungsvorschläge des österreichischen und des rumänischen Vorsitzes bereits erreichten Vereinfachung noch immer unterschiedliche Ansichten dazu, welches Kontrollniveau im Basisrechtsakt beibehalten werden sollte. Der Vorsitz hat den Mitgliedstaaten einige Formulierungsvorschläge, mit denen die Bestimmungen noch weiter vereinfacht würden, zur Prüfung vorgelegt.

### **SACHSTAND BEI DER ÄNDERUNGSVERORDNUNG**

Nach Auffassung des Vorsitzes ist der Text der Änderungsverordnung nach der umfassenden Arbeit während des österreichischen und des rumänischen Vorsitzes weitgehend stabil.

Der Vorsitz wird die fachliche Prüfung der Änderungsverordnung fortsetzen, um den Text aus rechtlicher Sicht noch präziser zu gestalten. Der Vorsitz beabsichtigt insbesondere, die fachlichen Einzelheiten der Weinetikettierung am 25. Oktober 2019 in der Gruppe "Agrarerzeugnisse" weiter zu erörtern.