



Council of the European Union  
General Secretariat

**Brussels, 29 October 2025**

**WK 14223/2025 ADD 14**

**LIMITE**

**AGRI  
AGRIFIN  
CADREFIN  
FIN  
CODEC  
ENV  
FORETS**

*This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.*

## **CONTRIBUTION**

---

<b>From:</b>	General Secretariat of the Council
<b>To:</b>	Working Party on Horizontal Agricultural Questions (Post-2027 CAP)
<b>N° Cion doc.:</b>	ST 11733 2025 ADD 1 COR 1 + ST 11733 2025 ADD 1 + ST 11733 2025 INIT
<b>Subject:</b>	Regulation establishing the conditions for the implementation of Union support under the CAP - Comments from Germany on block III

---

## DE: Schriftliche Fragen zu Themenblock 3 der RAG-HAQ CAP post 2027

### Übergeordnet zu den nachfolgenden Artikeln

#### Artikel 6 - Degressive flächenbezogene Einkommensstützung

Absatz	Fragen
übergeordnet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Die DABIS gibt den Mitgliedstaaten eine hohe Flexibilität die zukünftigen Mittel zielgerichtet zu verteilen und z.B. nach Betriebsgrößen vielfältig zu differenzieren. Könnte die Flexibilität nicht bereits ausreichen, um die von der KOM gewünschten Effekte für eine zielgerichtetere Förderung ohne Kappung/Degression zu erreichen?</li><li>• Könnte die KOM erläutern, zu welchem Zeitpunkt die aus der Degression/Kappung potenziell generierten Mittel zu verplanen bzw. verwenden sind?</li><li>• Ist der „Einkommensbedarf“ zu berechnen und wenn ja, nach welcher Methode?</li><li>• Wäre der gesamte Einkommensbedarf durch diese Intervention „zu decken“, oder geht es um eine ergänzende Unterstützung des Einkommens?</li><li>• Kann von der förderfähigen Hektarfläche eines Antragstellers auf den Einkommensbedarf geschlossen werden?</li><li>• Die DABIS stellt einen neuen Ansatz dar, welcher eine zielgerichtetere Förderung auf Basis bestimmter Charakteristika und Merkmale (wie Einkommen) in einem Mitgliedstaat ermöglichen soll. Wie ist demnach mit Antragstellern aus Drittstaaten umzugehen?</li></ul>
Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"><li>•</li></ul>
Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"><li>• In Unterabsatz 1 Satz 1 heißt es, dass die Zahlungen „nach Gruppen von Landwirten „ODER“ geographischen Gebieten“ differenziert werden müssen. Haben wir die Ausführungen der KOM im Rahmen der RAG richtig verstanden, dass diese beiden Differenzierungsebenen nicht verpflichtend adressiert werden müssen?</li><li>• Wenn doch, soll das „Einkommen“ das einzig zulässige Kriterium für die Bildung bzw. Einteilung nach Gruppen oder Gebieten sein?</li><li>• Welche Bedeutung hat das „Einkommen der Landwirte aus landwirtschaftlicher Tätigkeit in einem repräsentativen Referenzzeitraum“ für die Differenzierung?</li><li>• Muss dieses Einkommen einer Gruppe niedriger sein als etwa ein durchschnittliches Einkommen im „repräsentativen Referenzzeitraum“ und gibt es hierbei einen Mindestabstand, der zu berücksichtigen ist?</li><li>• In Unterabsatz 2 werden Charakteristika bzw. Merkmale von Betrieben aufgezählt, wie zum Beispiel Junglandwirte, Frauen, Größe der Betriebe. Diese müssen „INSBESONDERE“ zur Differenzierung herangezogen werden. Wie ist die Bedeutung des „INSBESONDERE“ zu verstehen? Haben wir die Ausführungen der KOM im Rahmen der RAG richtig verstanden, dass: 1) es sich nicht um eine abschließende Liste handelt, folglich andere/weitere Kriterien hinzugefügt werden könnten, 2) die genannten Kriterien nicht vollständig angewendet werden müssen, 3) Mitgliedstaaten keine der genannten Merkmale für eine Prämiendifferenzierung heranziehen müssen?</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie verhalten sich die Kriterien zur Differenzierung in Absatz 2 Unterabsatz 1 (Einkommen) und Unterabsatz 2 (bedürftigste Landwirte) zueinander?</li> <li>• In der Auflistung der „bedürftigsten Landwirte“ sind auch Landwirte in gemäß Art. 8 festgelegten benachteiligten Gebieten genannt. Ist bei der Differenzierung die Höhe einer Zahlung nach Art. 8 zu berücksichtigen, insbesondere bei der Beurteilung des Einkommensbedarfs?</li> <li>• Gehen wir zurecht davon aus, dass auch Gebiete mit bestimmten verpflichtenden Anforderungen nach Art. 9 GAP-VO bei der Differenzierung berücksichtigt werden können?</li> <li>• Kann die Differenzierung auch Kriterien berücksichtigen, die etwa die Bewirtschaftung von Dauergrünland oder bestimmte Formen der Bewirtschaftung wie eine Beweidung betreffen? Kann auch z.B. der Anteil von Hecken, Baumreihen und Feldgehölzen an der förderfähigen Fläche eines Landwirts ein Kriterium sein, da diese Flächen als nicht produktiv gelten und daher kaum Einkommen bringen?</li> <li>• Wie leitet die KOM im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot der Grundrechtecharta der EU rechtlich her, dass bei einer flächenbezogenen Einkommenszahlung eine Differenzierung ausschließlich aufgrund des Geschlechts erfolgen kann?</li> </ul>
Abs. 3 /4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die KOM hat im Rahmen der RAG am 8. Oktober auf Basis von Zahlen aus dem FADN erörtert, wie die für Kappung und Degression definierten Schwellen generiert wurden. Wird dieser Ansatz in Augen der KOM der heterogenen Agrarstrukturen in Europa gerecht? Wo würden die Schwellen liegen, würde man diese für Deutschland allein berechnen?</li> <li>• Auf welcher Basis wurden die Minderungsraten (25%/50%/75%) sowie die Anzahl der Stufen (drei Stufen) festgelegt?</li> <li>• Könnte die Kappungsgrenze unter dem Gesichtspunkt der Anknüpfung an die Maßnahmen, für die die Zuwendung beantragt wird, entsprechend verändert werden, bspw in Höhe der Maßnahmen, die gem. Art. 10 geleistet werden?</li> </ul>
Abs. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werden durch die in Abs. 5 vorgesehene Eingrenzung der DABIS-Empfänger auf „in erster Linie Landwirte ...“ heutige Empfänger von Direktzahlungen ausgeschlossen und wenn ja, welche? Soll durch diese Formulierung eine weitere Differenzierung der Empfänger erfolgen?</li> <li>• Ist die in Satz 1 enthaltene Formulierung „and actively contribute to food security“ als eigenständiges Differenzierungskriterium zu verstehen? Wie ist „food security“ an dieser Stelle zu verstehen? Wie wäre festzustellen, ob ein aktiver Beitrag hierzu besteht oder nicht besteht? Wir gehen davon aus, dass hier keine Koppelung der Zahlung an Produktion erfolgen soll.</li> </ul>
Abs. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie ist ein Ausschluss dieser Personengruppe von einer Einkommenszahlung im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot wegen Alters rechtlich einzuordnen?</li> <li>• Ist eine Vollsicherung wegen Alters gemeint oder ist jede Art von Altersrente ausschlaggebend? Anm.: In DEU sind selbständige Landwirtinnen und Landwirte in einem Teilsicherungssystem versichert und erhalten entsprechend niedrigere Altersrenten.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bezieht sich dies Anforderung nur auf landwirtschaftliche Altersrenten oder auch auf Renten, die Nebenerwerbslandwirte aus ihrer früheren Haupttätigkeit beziehen?</li> </ul>
Abs. 7	<p>Zu dieser wichtigen Definition stellen sich uns mehrere Fragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inwieweit bestehen bei diesen Festlegungen der Definition noch Spielräume für die MS bestehen?</li> <li>• Nach Absatz 7 muss die Fläche dem Landwirt zur Verfügung stehen. In Buchstabe a) sind weitere Kriterien festgelegt wie z. B. die Kontrolle des Landwirts hinsichtlich Bewirtschaftung. Aus welchen Gründen schlägt die KOM dieses Erfordernis neu und vor allem zusätzlich zu der Anforderung vor, dass die Fläche dem Landwirt zur Verfügung stehen muss?</li> <li>• Die förderfähige Fläche ist in Artikel 4 Nr. 22 lit. c) der NRP-VO definiert. Welche Bedeutung hat es, dass diese Regelung in Artikel 6 Absatz 7 der GAP-VO (hier dann ausschließlich für DABIS) inhaltsgleich nochmals enthalten ist?</li> <li>• Was ergibt sich aus dieser Vorgabe im Fall des Wechsels der Fläche von einem Landwirt zu einem anderen im Lauf eines Jahres?</li> <li>• Wie beurteilt die KOM diese neue Regelung im Hinblick auf das Ziel der Vereinfachung und des Bürokratieabbaus?</li> <li>• Umfassen die im Absatz 7 genannten Flächen alle Landschaftselemente gemäß derzeitigem GLÖZ 8 und Brachen gemäß den Öko-Regelungen?</li> </ul>

### Artikel 7 – Zahlung für Kleinerzeuger

Absatz	Fragen
übergeordnet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kann KOM bitte erläutern, welchen Mehrwert eine verpflichtende Zahlung für Kleinerzeuger hat?</li> <li>• Inwieweit passt dieser pauschale Ansatz zu dem Ziel der KOM, die Mittel unter Berücksichtigung von Charakteristika/Merkmalen zielgerichteter zu verwenden bzw. die Förderung zu differenzieren, wie es die DABIS ermöglicht.</li> </ul>
Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wieso werden hier – anders als in Art. 6 Abs. 2 – keine weiteren Vorgaben für die Differenzierung gemacht? Sind die Mitgliedstaaten hier vollständig frei bei der Auswahl von Differenzierungskriterien?</li> </ul>

### Artikel 11 – Gekoppelte Einkommensstützung plus Anhang II

Absatz	Fragen
übergeordnet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kann KOM bitte erläutern, warum diese Zahlung verpflichtend vorgesehen wird?</li> <li>• Werden die derzeit in Deutschland gestalteten Interventionen im Rahmen der gekoppelten Direktzahlungen fortgeführt werden können?</li> </ul>
Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die gekoppelte Zahlung soll für bestimmte Agrarsektoren, bestimmte Erzeugnisse oder bestimmte Formen landwirtschaftlicher Tätigkeit gewährt werden. Ist hierbei stets die Bedingung einzuhalten, dass sich der Sektor, das Erzeugnis oder die Tätigkeit „in Schwierigkeiten befinden und aus sozioökonomischen oder ökologischen Gründen wichtig sind“? Wie ist dies darzulegen und ggf. nachzuweisen, damit eine Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt vermieden wird?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kann auch die Bewirtschaftung als Paludikultur eine gekoppelte Zahlung begründen?</li> <li>• Kann auch eine Bewirtschaftung von Dauergrünland oder bestimmte Formen der Bewirtschaftung von Dauergrünland wie eine Beweidung eine landwirtschaftliche Tätigkeit sein, die eine gekoppelte Zahlung begründet?</li> </ul>
Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absatz 2 sieht vor, dass durch die Stützung auf der Grundlage objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien zusätzlicher Einkommensbedarf gedeckt wird.“ Diese Anforderung ist im Vergleich zur laufenden Förderung neu. Dies käme zur Anforderung aus Absatz 1 „Schwierigkeiten des Sektors“ jetzt hinzu.</li> <li>• Warum gibt es diese Ergänzung?</li> <li>• Was ist zu prüfen und vom MS zu belegen: individueller Einkommensbedarf oder pauschal für den Sektor?</li> <li>• Was bedeutet „zusätzlicher“ Einkommensbedarf, zusätzlich zu was?</li> <li>• Nach welchen Kriterien ist festzulegen, ob „additional income needs“ vorliegen?</li> </ul>
Abs. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
Abs. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kann eine maximale Besatzdichte bei einer gekoppelten Zahlung in einem Tierhaltungssektor auch in anderen Gebieten als mit Nitratbelastung angewendet werden?</li> <li>• An welche „environmental impacts“ über das genannte Beispiel hinaus ist hier gedacht?</li> </ul>

## Artikel 12 – Unterstützung für die Beteiligung an Risikomanagementinstrumenten

Absatz	Fragen
übergeordnet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kann KOM bitte erläutern, welchen Mehrwert eine verpflichtende Anwendung des Artikel 12 hat?</li> <li>• Bezieht sich Artikel 12 auch auf ad-hoc-Beihilfen (Kriseninterventionen) oder ausschließlich auf proaktive Maßnahmen im Sinne von Erwägungsgrund 11.</li> <li>• Auf welche Arten von Risiken bezieht sich der Artikel? (z. B. Extremwitterschäden, Schäden durch Tierseuchen, Pflanzenkrankheiten/-schaderreger, Marktrisiken?)</li> <li>• Welche konkreten Instrumente umfasst der in Artikel 12 verwendete Begriff „Risikomanagementinstrumente“?</li> </ul> <p>Artikel 12 sollte klar definieren, welche Risikomanagementinstrumente durch den Artikel umfasst sind. Eine entsprechende Aufzählung, ähnlich zu Artikel 76 Absatz 2 der VO (EU) 2021/2115, sollte in den Artikel aufgenommen werden. Dabei sollten die in den MS gängigen Präventionsmaßnahmen - mit und ohne Förderung - sowie Angebote zur Unterstützung der Risikoprävention anrechenbar sein (z. B. Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel im Sinne von Artikel 13, Versicherungen, Produktdiversifikation, Rückstellungen, Waretermingeschäfte).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gehen in Artikel 12 auch die Risikomanagementmaßnahmen der noch bestehenden Sektorprogramme auf?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Warum ist die von der KOM obligatorisch vorgesehene Förderung von Systemen zur Risikoabdeckung nicht an die Einhaltung von Maßnahmen zur Minderung von Risiken gebunden? Warum sieht die KOM kein Mindestmaß an Risikovorsorge vor, die etwa in Diversifizierung durch weite Fruchtfolgen oder in Maßnahmen zur Erosionsvermeidung bestehen würde? Warum fehlt die Verknüpfung mit Art. 3 (Verantwortungsvolle Betriebsführung), zumal für die Empfänger der Zahlung keine Verpflichtung besteht, auch an Interventionen teilzunehmen, die mit Art. 3 verknüpft sind.</li> <li>• Wie sind Mitnahmeeffekte zu vermeiden, auch Mitnahme von Versicherungsunternehmen?</li> </ul>
Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was ist mit ‚nationalen Systemen zur Risikoabdeckung‘ in Absatz 1 Unterabsatz 2 gemeint?</li> <li>• Welche „nationalen Systeme“ werden als hinreichend erachtet, um von der Verpflichtung zur Aufnahme von Interventionen für Risikomanagementinstrumente befreit zu werden?</li> <li>• Warum soll eine Schwelle von 20 % ausreichen, die bei vielen Kulturen oder Erzeugnissen schon durch Ertragsunterschiede verschiedener Standorte erreicht wird?</li> </ul>
Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist der in Unterabsatz 1 verwendete Begriff „Gebiet“ so zu verstehen, dass sie sich jeweils auf den betreffenden (versicherten) Schlag bzw. Feldstück bezieht? Wir bitten, den Begriff „Gebiet“ durch „Fläche“ zu ersetzen. „Fläche“ stellt eine sowohl der englischen Sprachfassung als auch dem deutschen Sprachgebrauch entsprechende Übersetzung dar und schafft begriffliche Klarheit.</li> <li>• Warum ist bei Dauerkulturen eine andere Berechnungsmethode möglich?</li> </ul>
Abs. 3	•
Abs. 4	•

### Artikel 13 – Unterstützung für Investitionen von Landwirten und Waldbesitzern

Absatz	Fragen
übergeordnet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kann KOM bitte erläutern, warum diese Zahlung verpflichtend vorgesehen wird?</li> <li>• Ist in regional organisierten MS eine flächendeckende Umsetzung verpflichtend?</li> <li>• Warum wird die Unterstützung von Investitionen auf Landwirte und Waldbesitzer beschränkt, obwohl Investitionen in kurze Lieferketten und hierbei insbesondere Investitionen in Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ebenfalls dem Ziel der Verbesserung von Einkommensperspektiven der Landwirte dienen können?</li> <li>• Aktuell sind auch Investitionen von Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung gem. Artikel 73 Verordnung (EU) 2021/2115 förderfähig. Dies ist in diesem Entwurf nicht mehr der Fall. Die Kommission hat bemerkt, alle Förderinhalte können wie bisher weiter gefördert werden. Auf welche Rechtsgrundlage soll die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gestützt werden?</li> <li>• Warum sieht die KOM keine Verknüpfung der Unterstützung mit Art. 3 (Farm Stewardship) vor?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist nicht ausgeschlossen, dass Investitionen flächenlos wirtschaftender Betriebe gefördert werden?</li> </ul>
Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie ist der Begriff "Resilienz" in Absatz 1 auszulegen?</li> <li>• Bisher können nichtproduktive Investitionen mit bis zu 100 % der förderfähigen Kosten gefördert werden; für diese ist nunmehr der generelle Höchstsatz der Unterstützung von 75 % maßgebend (vgl. NRP-VO Art. 35 Abs 4). Damit ist zu erwarten, dass solche Investitionen nicht mehr realisiert werden. Wird für diese Investitionen keine Notwendigkeit mehr gesehen oder sind sie an anderer Stelle förderfähig?</li> <li>• Gibt es auch weiterhin spezielle Anforderungen an förderfähige Investitionen in die Bewässerungsinfrastruktur?</li> <li>• In Verbindung mit der verpflichtenden Anwendung von Vereinfachten Kostenoptionen (VKO vgl. Art. 36 Abs. 3 und Art. 78 der NRP-VO): worin besteht die Notwendigkeit hierfür und welche Voraussetzungen gelten?</li> <li>• Die Förderung von Investitionen ist auf Landwirte und Waldbesitzer begrenzt. Darüber ist keine Förderung von Investitionen, die in Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung erfolgen, möglich. Ein gesonderter Artikel für die investive Förderung dieser Unternehmen ist nicht vorgesehen. Warum wird diese Förderung gegenüber dem Status Quo eingegrenzt?</li> <li>• Andererseits werden für das Interventionsfeld „grüne Investitionen“ im Anhang I zum Vorschlag für einen (horizontalen) Leistungsrahmen in #15 als Ergebnisindikatoren u.a. aufgeführt</li> <li>• Number of supported green investments in rural businesses, other than farms and forest holders;</li> <li>• Artikel 13 nennt als Ziel der Förderung u.a. einen angemessenen Beitrag für die Resilienz der ländlichen Gebiete. Auch dieses Ziel kann mit einem auf Landwirte und Waldbesitzer beschränkten Förderempfängerkreis nur unzulänglich adressiert werden.</li> <li>• Wir gehen daher davon aus, dass sich hiernach der Kreis der Förderempfänger über Landwirte und Waldbesitzer hinaus erstrecken kann und bitten um Erläuterung und Bestätigung.</li> </ul> <p>Kurze Lieferketten und Verarbeitungsstrukturen in der Größenordnung Kleinst-, kleiner und mittlerer Unternehmen tragen ebenfalls zur Resilienz des Agrarsektors bei.</p>
Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
Abs. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
Abs. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Warum soll die Investitionsförderung geöffnet werden für den Kauf von Tieren für die Zucht zur Verbesserung der Produktivität, obwohl damit viele Probleme u. a. der Abgrenzung und damit der Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt verbunden wären?</li> </ul>
Abs. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
Abs. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
Abs. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>

<p>(a) 'agricultural activity' shall be determined through one or both of the following activities:</p>		
<p>(i) production of agricultural products, which consists of all activities aimed at obtaining those products; where agricultural products means products listed in Annex I to the TFEU, with the exception of fishery products, as well as cotton and short rotation coppice;</p>		<p>DE: regarding activities aimed at obtaining those products': Is the interpretation correct that this for example also includes the storage of inputs for the production of agricultural products? What other differences to the current provision in Article 4(2) of Regulation (EU) 2021/2115 ('Production of agricultural products') result from the amended wording?</p> <p>DE: Would it not be appropriate to supplement other products not listed in Annex I TFEU, e.g. 'products produced by paludiculture' (productive use of wet peatlands)?]</p>
<p>(ii) maintenance of agricultural areas, which consists of the activities aiming at keeping the land in a state suitable for grazing or cultivation; where duly justified for animal welfare or environmental reasons, extensive grazing of an agricultural area that does not result in an increase of agricultural production for the</p>		<p>DE: Is it sufficient for an activity under (a)(ii) if a farmer does not carry out an activity of conservation on an area not used for production during a claim year, provided that the area</p>

<p>farmers concerned may also be considered 'maintenance'.</p>		<p>remains in the condition to be maintained throughout the year?</p> <p>DE: regarding 'extensive grazing': What are the requirements for the audit to determine that extensive grazing does not lead to an increase (compared to what?) in agricultural production for all 'farmers concerned'? Are 'the farmers concerned' also referring to farmers other than those who own the area and indicate it in the application (e.g. migrant shepherds)? Moreover, how does the Commission assess this requirement in terms of simplification and red tape reduction?]</p>
--	--	---