

# Amtsblatt der Europäischen Union

# C 109



Ausgabe  
in deutscher Sprache

## Mitteilungen und Bekanntmachungen

63. Jahrgang

1. April 2020

Inhalt

III *Vorbereitende Rechtsakte*

RECHNUNGSHOF

2020/C 109/01

**Stellungnahme Nr. 1/2020 (gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV) zu dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit Übergangsvorschriften für die Gemeinsame Agrarpolitik im Jahr 2021 (COM(2019) 581 final) .....** 1

**DE**



## III

*(Vorbereitende Rechtsakte)*

## RECHNUNGSHOF

**STELLUNGNAHME Nr. 1/2020***(gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV)***zu dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit Übergangsvorschriften für die  
Gemeinsame Agrarpolitik im Jahr 2021 (COM(2019) 581 final)***(2020/C 109/01)*

## INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
EINLEITUNG	01-06	3
TEIL I: ALLGEMEINE BEMERKUNGEN	07-11	4
Dauer des Übergangszeitraums	07-09	4
Zuweisung von Finanzmitteln	10-11	4
TEIL II: BESONDERE BEMERKUNGEN	12-25	4
Verlängerung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums	12-16	4
Mehrjährige Verpflichtungen	17	6
Vorgeschlagener Aufschub der Bewertung des Zeitraums 2014-2020	18-20	6
Zahlungsansprüche	21-22	7
Krisenreserve	23	7
Sektorspezifische Beihilferegeln	24-25	7
SCHLUSSFOLGERUNG	26-27	7
ANHANG		9

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 287 Absatz 4 und Artikel 322,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit Übergangsvorschriften für die Gemeinsame Agrarpolitik im Jahr 2021 <sup>(1)</sup> („vorgeschlagene Übergangsverordnung“),

gestützt auf die Verordnung (EU) 2020/127 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Januar 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 in Bezug auf die Haushaltsdisziplin ab dem Haushaltsjahr 2021 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf die Flexibilität zwischen den Säulen für das Kalenderjahr 2020 <sup>(2)</sup> („Änderungsverordnung“),

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden Strategiepläne <sup>(3)</sup> („Verordnung über die GAP-Strategiepläne“),

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik <sup>(4)</sup> („horizontale Verordnung“),

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 251/2014, (EU) Nr. 228/2013 und (EU) Nr. 229/2013 <sup>(5)</sup>,

gestützt auf die Jahresberichte und Sonderberichte des Rechnungshofs sowie auf seine Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik in der Zeit nach 2020 <sup>(6)</sup>,

<sup>(1)</sup> COM(2019) 581 final: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Übergangsvorschriften für die Unterstützung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) im Jahr 2021, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 228/2013, (EU) Nr. 229/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 hinsichtlich der Mittel und ihrer Aufteilung im Jahr 2021 sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf ihre Mittel und ihre Anwendbarkeit im Jahr 2021.

<sup>(2)</sup> ABl. L 27 vom 31.1.2020, S. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2018) 392: 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.

<sup>(4)</sup> COM(2018) 393: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 394: 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, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres.

<sup>(6)</sup> Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (ABl. C 41 vom 1.2.2019, S. 1).

gestützt auf das am 27. November 2019 eingegangene Ersuchen des Europäischen Parlaments um Stellungnahme zu dem vorstehend genannten Vorschlag für eine Übergangsverordnung <sup>(7)</sup> —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

#### EINLEITUNG

1. Die im Juni 2018 veröffentlichten Legislativvorschläge der Kommission <sup>(8)</sup> für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020 umfassten ein neues Umsetzungsmodell für diese Politik, das am 1. Januar 2021 in Kraft treten sollte. Ziel der Kommission ist es, von einem auf Regelkonformität gestützten Umsetzungsmodell für die GAP zu einem leistungs-gestützten Modell überzugehen, das auf von den Mitgliedstaaten zu erstellenden Strategieplänen basiert.

2. Im November 2018 veröffentlichte der Hof eine Stellungnahme <sup>(9)</sup> zu den Legislativvorschlägen der Kommission für die GAP nach 2020. Darin analysierte er, wie gut die politischen Erfordernisse, Ziele, Inputs und Wirkungen in den Vorschlägen behandelt und miteinander verknüpft werden. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Ziele der Politik nicht eindeutig mit den Interventionen oder deren Outputs, Ergebnissen und Auswirkungen verknüpft sind. Er stellte fest, dass die Mittelzuweisung nicht dem erwarteten EU-Mehrwert entspricht. Insgesamt wird die vorgeschlagene Reform der GAP den ehrgeizigen Bemühungen der EU um einen umweltfreundlicheren und stärker leistungs-gestützten Ansatz nicht gerecht. Die vorgeschlagene Reform sieht Instrumente vor, um Umwelt- und Klimaziele zu erreichen, diese wurden jedoch weder klar definiert noch in quantifizierte Vorgaben umgesetzt. Der Hof verwies darauf, dass die Kommission nicht mehr in der Lage wäre, das Ausmaß zu quantifizieren, in dem die Zahlungen an die Endbegünstigten gegen die Vorschriften verstoßen. Außerdem kam er zu dem Schluss, dass es vor allem wegen der veränderten Rolle der bescheidenen Stellen (insbesondere hinsichtlich der Überprüfung der Regelkonformität) schwieriger würde, das Modell der „Einzigsten Prüfung“ anzuwenden und auf diese Weise den Kontrollaufwand zu verringern.

3. Gemäß den Legislativvorschlägen für die GAP nach 2020 müssten die Mitgliedstaaten der Kommission spätestens bis zum 1. Januar 2020 ihre GAP-Strategiepläne vorlegen. Diese würden anschließend von der Kommission bewertet und genehmigt. Bis Februar 2020 haben die gesetzgebenden Organe noch keine Einigung über diese Legislativvorschläge erzielt.

4. Angesichts der Verzögerung bei der Verabschiedung der Vorschriften für die GAP nach 2020 veröffentlichte die Kommission am 31. Oktober 2019 zwei Legislativvorschläge für die GAP im Jahr 2021. Einer dieser Verordnungsvorschläge wurde im Januar 2020 vom Parlament und vom Rat gebilligt <sup>(10)</sup>. Der zweite Vorschlag — für eine Übergangsverordnung — ist Gegenstand dieser Stellungnahme. Er enthält Übergangsvorschriften für die Unterstützung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) im Jahr 2021.

5. Der von der Kommission vorgeschlagenen Übergangsverordnung liegt die Annahme zugrunde, dass sich die Einführung der neuen GAP um ein Jahr verzögern wird. Die vorgeschlagene Verordnung enthält Übergangsbestimmungen (Titel I), Änderungen der geltenden Rechtsvorschriften (Titel II), Bestimmungen über ihr Inkrafttreten (Titel III) und Anhänge, in denen die Höhe der Unionsförderung im Jahr 2021 angegeben ist.

6. Diese Stellungnahme umfasst allgemeine Bemerkungen (Teil I), besondere Bemerkungen (Teil II) und eine Reihe von Formulierungsvorschlägen (Anhang). Die Hauptkriterien, unter denen der Hof die vorgeschlagene Übergangsverordnung analysierte, waren die Klarheit des Rechtsrahmens und das für den Haushalt geltende Vorsichtsprinzip. Bei seiner Analyse bewertete der Hof auch die Auswirkungen auf die GAP nach 2020.

<sup>(7)</sup> Schreiben Nr. A/114858 (D 202 112 27.11.2019) des Stellvertretenden Generalsekretärs des Europäischen Parlaments.

<sup>(8)</sup> COM(2018) 392 final – 2018/0216 (COD); COM(2018) 393 final — 2018/0217 (COD); COM(2018) 394 final/2. <https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment>.

<sup>(9)</sup> Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020.

<sup>(10)</sup> Verordnung (EU) 2020/127.

**TEIL I: ALLGEMEINE BEMERKUNGEN****Dauer des Übergangszeitraums**

7. Der Hof stellt fest, dass die vorgeschlagene Übergangsverordnung darauf abzielt, während des Übergangszeitraums für diejenigen Mitgliedstaaten, die voraussichtlich vor Ende 2021 alle Mittel in Anspruch nehmen werden, hinsichtlich der Gewährung von Beihilfen an EU-Landwirte und der Entwicklung des ländlichen Raums für Rechtssicherheit und Kontinuität zu sorgen, indem der derzeitige Rechtsrahmen bis zum Inkrafttreten der neuen GAP verlängert wird. Die vorgeschlagene Übergangsverordnung enthält zudem Bestimmungen für den Übergang vom derzeitigen GAP-Zeitraum zum nächsten.

8. Die Übergangsbestimmungen in Titel I der von der Kommission vorgeschlagenen Übergangsverordnung beziehen sich auf ihre Legislativvorschläge zur GAP nach 2020 <sup>(11)</sup>, die eng mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Union für den Zeitraum 2021-2027 <sup>(12)</sup> verknüpft sind. Bis Ende Februar 2020 haben die gesetzgebenden Organe jedoch weder den MFR 2021-2027 noch die Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 angenommen. Nach Ansicht des Hofes sollten Übergangsbestimmungen grundsätzlich nicht auf der Annahme basieren, dass künftige Verordnungen in der vorgeschlagenen Form angenommen werden <sup>(13)</sup>.

9. Der Hof weist darauf hin, dass ein Übergangszeitraum von einem Jahr vorgeschlagen wird. Angesichts des Stands der Beratungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament über den MFR 2021-2027 und die GAP nach 2020 könnte die Einrichtung der überarbeiteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme zur Anwendung des neuen Rechtsrahmens und der GAP-Strategiepläne ab dem 1. Januar 2022 eine Herausforderung darstellen. Andererseits ist es wichtig, rasch mit Verbesserungen der GAP zu beginnen.

**Zuweisung von Finanzmitteln**

10. In der Begründung der vorgeschlagenen Übergangsverordnung heißt es, die im Vorschlag genannten Mittelzuweisungen entsprechen den im Vorschlag für den GAP-Plan genannten und stünden mit dem Vorschlag der Kommission für den MFR 2021-2027 im Einklang. Somit liegen die Mittelzuweisungen innerhalb der Grenzen des MFR 2014-2020, werden jedoch noch geändert, wenn die gesetzgebenden Organe einen MFR 2021-2027 vereinbaren, dessen Beträge von den derzeit vorgeschlagenen abweichen.

11. Gemäß Artikel 312 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union würden für den Fall, dass bis Ende 2020 keine Einigung über den MFR 2021-2027 erzielt wird, im Jahr 2021 die Obergrenzen für 2020 gelten. Die Obergrenzen für die GAP-Zuweisungen für 2020 sind höher als die im MFR 2021-2027 und in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne vorgeschlagenen Obergrenzen für 2021 <sup>(14)</sup>. Gleichzeitig enthält die im Januar 2020 angenommene Änderungsverordnung <sup>(15)</sup> Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin für den EGFL, mit denen sichergestellt wird, dass die jährliche Obergrenze für die EGFL-Ausgaben im Jahr 2021 nicht höher sein wird als die nach Vereinbarung des MFR 2021-2027 geltende Obergrenze.

**TEIL II: BESONDERE BEMERKUNGEN****Verlängerung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums**

12. In Artikel 1 ihrer vorgeschlagenen Übergangsverordnung lässt die Kommission den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen folgenden Möglichkeiten:

- Entweder können sie ihre aus dem ELER kofinanzierten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums oder bestimmte regionale Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums bis zum 31. Dezember 2021 verlängern und diese verlängerten Programme mit bestimmten Einschränkungen (siehe Ziffer 15) aus den entsprechenden Mittelzuweisungen für das Jahr 2021 finanzieren,
- oder sie können Artikel 8 des Entwurfs der MFR-Verordnung anwenden und die ELER-Mittelzuweisung für 2021 oder den Teil der ELER-Mittelzuweisung, der den nicht verlängerten regionalen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums entspricht, auf die Mittelzuweisungen für die Jahre 2022 bis 2025 übertragen.

<sup>(11)</sup> COM(2018) 392 final — 2018/0216 (COD); COM(2018) 393 final — 2018/0217 (COD); COM(2018) 394 final/2.

<sup>(12)</sup> COM(2018) 322 und COM(2018) 375.

<sup>(13)</sup> Dies betrifft die Artikel 1, 4 und 6 bis 8 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung.

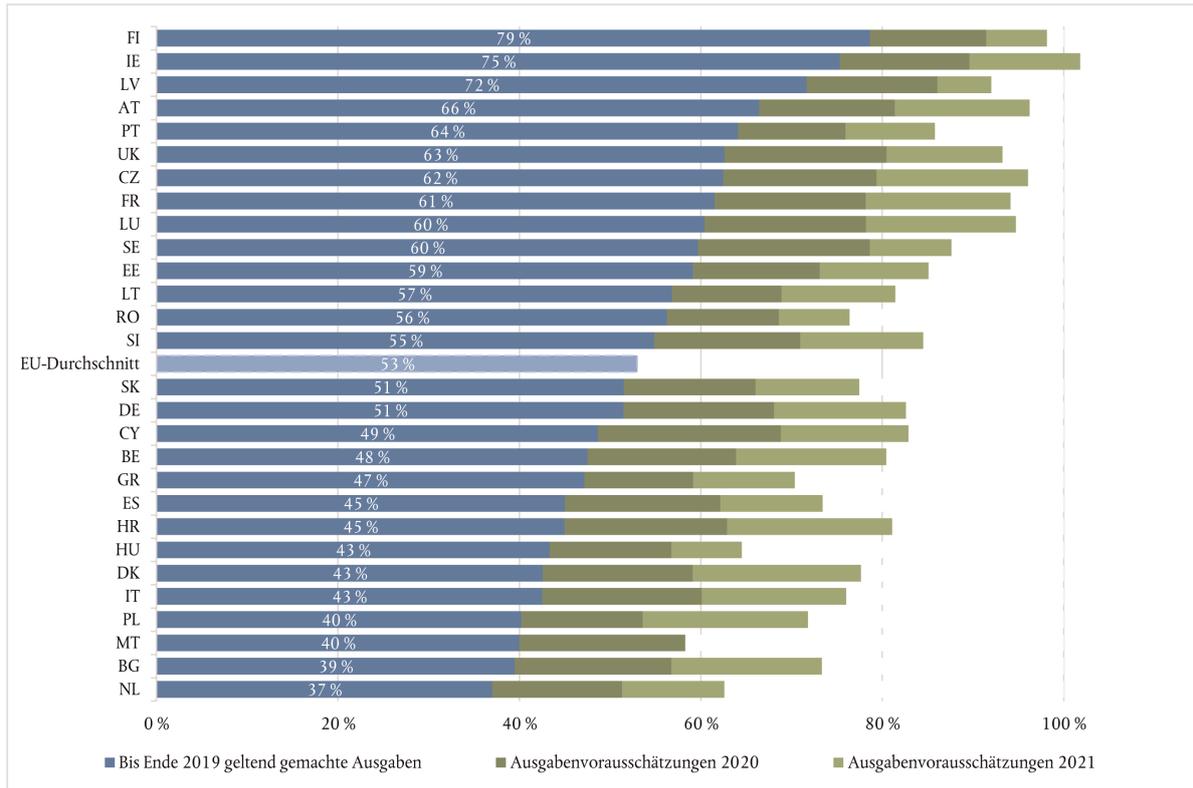
<sup>(14)</sup> Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020, Ziffer 24.

<sup>(15)</sup> Verordnung (EU) 2020/127.

13. Die Auswirkungen der Übergangsvorschriften auf die ELER-Ausgaben hängen davon ab, ob die Mitgliedstaaten beschließen, ihre Programme zu verlängern, und sind daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt ungewiss. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bis Ende 2019 in Anspruch genommenen Unterstützung aus dem ELER (siehe *Abbildung 1*) ist zu erwarten, dass nur ein kleiner Teil der Mitgliedstaaten von der Möglichkeit in Artikel 1 Absatz 1 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung Gebrauch machen und die jeweilige Mittelzuweisung für das Jahr 2021 verwenden wird. Die nicht verwendeten Mittel des laufenden Programmplanungszeitraums werden Ende 2020 voraussichtlich zwischen weniger als 10 % (Finnland und Irland) und fast 50 % (Niederlande) liegen.

Abbildung 1

Verwendung der ELER-Mittel für 2014-2020 durch die Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

14. Artikel 1 Absatz 1 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung sieht die Möglichkeit vor, dass die Verlängerung eines Programms durch einen Mitgliedstaat nach Auffassung der Kommission nicht gerechtfertigt ist. In der vorgeschlagenen Übergangsverordnung wird jedoch nicht erläutert, auf welcher Grundlage die Kommission eine Verlängerung für ungerechtfertigt halten würde.

15. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung sollten für den Fall, dass ein Mitgliedstaat beschließt, sein Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums oder einige seiner regionalen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums um ein Jahr zu verlängern, die verlängerten Programme mindestens den gleichen Gesamtnutzen für Umwelt und Klimaschutz haben wie bereits in den geltenden Vorschriften festgelegt<sup>(16)</sup>. In der vorgeschlagenen Übergangsverordnung wird eine weniger strikte Formulierung verwendet als im derzeitigen Rechtsrahmen, in dem es heißt, dass „mindestens 30 % der Gesamtbeteiligung des ELER [...] für [solche] Maßnahmen vorzubehalten“ sind. Dies kann so verstanden werden, dass die Mittelzuweisung für 2021 bei den Programmen, für die mehr als 30 % der Mittel für die aufgeführten Klima- und Umweltschutzmaßnahmen ausgegeben wurden, auf der Grundlage weniger ehrgeiziger Umwelt- und Klimaschutzziele erfolgen könnte. Jegliche „neue Finanzmittel“, die nach Maßgabe der alten Vorschriften verwendet werden, sollten mindestens ebenso ehrgeizig wie bisher oder noch ehrgeiziger auf Umwelt- und Klimaschutzelange ausgerichtet sein. Darüber hinaus sollten alle Auswirkungen darauf, in welchem Maße GAP-Ausgaben für klimawandelbedingte Probleme relevant sind, in der Klimaberichterstattung der Kommission zum Ausdruck kommen<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 4: „Im Rahmen einer solchen Änderung müssen die ELER-Ausgaben für die in Artikel 59 Absatz 6 der genannten Verordnung [1305/2013] aufgeführten Maßnahmen mindestens in unveränderter Gesamthöhe beibehalten werden.“

<sup>(17)</sup> Siehe auch den Sonderbericht Nr. 31/2016 des Hofes: „Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen“, Empfehlungen 1, 2 und 6.

16. Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 4 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung bezieht sich auf die Änderung eines Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß Artikel 11 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>(18)</sup>. Die Fristen für solche Änderungen sind in Artikel 4 Absatz 3 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission<sup>(19)</sup> festgelegt. Geht es um „eine Änderung des gesamten Unionsbeitrags oder seiner jährlichen Aufteilung auf Programmebene“<sup>(20)</sup>, so sollte die Änderung der Kommission nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 808/2014 spätestens bis zum 30. September 2020 vorgelegt werden. Je nachdem, wann die vorgeschlagene Übergangsverordnung in Kraft tritt, könnte es erforderlich sein, dass die Kommission die im Durchführungsrechtsakt gesetzte Frist für die Änderungen anpasst.

### Mehrjährige Verpflichtungen

17. Gemäß Artikel 8 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung würde die Laufzeit neuer mehrjähriger Verpflichtungen höchstens drei statt fünf Jahre betragen, um zu vermeiden, dass umfangreiche Verpflichtungen aus dem laufenden Programmplanungszeitraum für die Entwicklung des ländlichen Raums auf die GAP-Strategiepläne übertragen werden. Die Mitgliedstaaten könnten diese kürzeren Verpflichtungen für drei Maßnahmen anbieten: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, ökologischer/biologischer Landbau und Tierschutz. Bei Waldumweltmaßnahmen (Artikel 34 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013) würde für neue Verpflichtungen nach wie vor eine Laufzeit von fünf oder mehr Jahren gelten. Die Verlängerung bestehender Verpflichtungen würde auf ein Jahr begrenzt werden. Eine Begrenzung der Laufzeit mehrjähriger Verpflichtungen kann dazu beitragen, den Umfang der übertragenen Verpflichtungen einzuschränken, damit diese die künftigen Haushaltspläne nicht belasten, auch wenn Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen, die für ein bis drei Jahre eingegangen werden, möglicherweise geringere Auswirkungen haben als Verpflichtungen für fünf bis sieben Jahre.

### Vorgeschlagener Aufschub der Bewertung des Zeitraums 2014-2020

18. In Artikel 2 Absatz 4 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung wird die Frist, bis zu der die Kommission einen Synthesebericht über die Ex-post-Bewertungen des ELER erstellen sollte, auf den 31. Dezember 2026 verschoben. Dies steht im Widerspruch zu den früheren Empfehlungen des Hofes<sup>(21)</sup>, wonach der MFR mit dem tatsächlichen Ausgabenzyklus abgestimmt werden sollte und vor der Festlegung eines neuen langfristigen Haushaltsrahmens eine umfassende Überprüfung der Ausgaben vorgenommen werden sollte. Verzögerungen bei der Umsetzung von Programmen im Rahmen der Mehrjährigen Finanzrahmen sind in der Tat allgemeine und immer wiederkehrende Probleme, die das Risiko erhöhen, dass übermäßiges Gewicht auf die Absorption von Mitteln gelegt und ein neuer MFR geplant wird, bevor die Ergebnisse der EU-Ausgaben aus dem vorangegangenen Zeitraum vorliegen.

19. Dieses Phänomen lässt sich anhand der Ausschöpfungsquote für die Unterstützung aus dem ELER im Zeitraum 2014-2020 veranschaulichen. *Abbildung 1* (siehe Ziffer 13) zeigt, dass die Ausschöpfungsquote der Unterstützung aus dem ELER am Ende des vorletzten Jahres des laufenden Programmplanungszeitraums im EU-Durchschnitt bei 53 % lag. Infolgedessen wird wie in den vorangegangenen Programmplanungszeiträumen ein erheblicher Teil der Ausgaben im Jahr  $n+3$  getätigt werden. Gemäß dem Vorschlag für die Verordnung zum MFR des Zeitraums 2021-2027<sup>(22)</sup> sollte die Kommission im Jahr 2025 einen neuen MFR vorschlagen. Im Jahr 2025 wird jedoch der Bewertungszyklus für den Zeitraum 2014-2020 noch nicht abgeschlossen sein, sodass sich die Lücke zwischen der MFR-Planung und der Bewertung der Ausgaben in vorangegangenen Programmplanungszeiträumen weiter vergrößern würde. Die Kommission würde demnach ihren Vorschlag für die GAP nach 2027 erstellen, ohne die Leistung der GAP im Zeitraum 2014-2020 vollständig bewertet zu haben.

20. In seinem Jahresbericht 2018<sup>(23)</sup> empfahl der Hof der Kommission, für die Zeit nach 2020 die von ihm im derzeitigen Leistungsrahmen ermittelten Mängel zu berücksichtigen, „um sicherzustellen, dass die Ergebnisindikatoren die Auswirkungen von Vorhaben auf sachgerechte Weise messen und in eindeutiger Verbindung zu den betreffenden Interventionen und politischen Zielen stehen“. In seiner Stellungnahme Nr. 7/2018 zu dem Vorschlag für die GAP nach 2020 stellte der Hof fest, dass die vorgeschlagenen Indikatoren noch nicht vollumfänglich ausgearbeitet waren, und legte besondere Bemerkungen zu diesen Indikatoren vor<sup>(24)</sup>. Die zusätzliche Zeit bis zur Umsetzung des neuen GAP-Zeitraums könnte genutzt werden, um den künftigen Leistungsrahmen zu verbessern.

<sup>(18)</sup> Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (Abl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

<sup>(19)</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Abl. L 227 vom 31.7.2014, S. 18).

<sup>(20)</sup> Artikel 11 Buchstabe a Ziffer iii der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

<sup>(21)</sup> Sonderbericht Nr. 16/2017: „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden“, Empfehlung 6; Sonderbericht Nr. 36/2016: „Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013“, Empfehlung 4.

<sup>(22)</sup> COM(2018) 322 und COM(2018) 375.

<sup>(23)</sup> Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2018 (Abl. C 340 vom 8.10.2019, S. 1).

<sup>(24)</sup> Stellungnahme Nr. 7/2018, Ziffer 70 und Anhang I.

### Zahlungsansprüche

21. Artikel 19 Absatz 2 der vorgeschlagenen Verordnung über die GAP-Strategiepläne bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Gewährung der Einkommensgrundstützung auf der Grundlage von Zahlungsansprüchen einzustellen und Zahlungsansprüche am 31. Dezember 2020 auslaufen zu lassen. In der Folgenabschätzung zu ihren Vorschlägen für die GAP nach 2020<sup>(25)</sup> stellte die Kommission fest, dass das Wegfallen von Zahlungsansprüchen eine Verringerung des Verwaltungsaufwands ermöglichen würde, und der Hof sah darin in seiner Stellungnahme<sup>(26)</sup> eine erhebliche Vereinfachung. In der vorgeschlagenen Übergangsverordnung wird diese Möglichkeit aufgeschoben, jedoch in Artikel 10 Absatz 4 eine lineare Kürzung oder Erhöhung des Wertes aller Zahlungsansprüche und/oder der Reserve vorgeschlagen, um eine Anpassung an die neue Obergrenze für die Basisprämienregelung vorzunehmen.

22. Seit der Veröffentlichung der Vorschläge für die GAP nach 2020 wird Zahlungen an nicht als echte Landwirte tätige Begünstigte, die landwirtschaftliche Flächen erwerben, um GAP-Zahlungen zu erhalten, immer mehr Aufmerksamkeit zuteil. Die Kommission und die gesetzgebenden Organe könnten das zusätzliche Jahr nutzen, um zu bewerten, ob die Anforderungen bei den Definitionen der Begriffe „echter Betriebsinhaber“, „förderfähige Hektarfläche“ und erforderliches Mindestmaß an „landwirtschaftlicher Tätigkeit“ in den Vorschlägen für die GAP nach 2020 überarbeitet werden müssen, um diesem Risiko ohne unverhältnismäßige Erhöhung des Verwaltungsaufwands für die Betriebsinhaber zu begegnen, indem u. a. die Bedeutung des Begriffs „dem Betriebsinhaber zur Verfügung stehende Fläche“ geklärt wird.

### Krisenreserve

23. Gemäß Artikel 9 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung würden die derzeitige Krisenreserve und das damit verbundene Verfahren der Haushaltsdisziplin um ein Jahr verlängert. Vor dem Hintergrund der Vorschläge für die GAP nach 2020 bedeutet dies Folgendes: Alle bis zum Ende des Haushaltsjahrs 2020 nicht für Krisenmaßnahmen verwendeten Beträge werden an die Landwirte, deren Direktzahlungen im Rahmen des Verfahrens der Haushaltsdisziplin gekürzt wurden, zurückgezahlt. Alle bis zum Ende des Haushaltsjahrs 2021 nicht für Krisenmaßnahmen verwendeten Beträge werden nicht an die Landwirte zurückgezahlt, da nach Maßgabe der horizontalen Verordnung<sup>(27)</sup> eine Agrarreserve gebildet würde, deren nicht in Anspruch genommene Beträge fortlaufend auf das folgende Jahr übertragen würden.

### Sektorspezifische Beihilferegulungen

24. Die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 enthält Vorschriften für die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte. In Artikel 7 der vorgeschlagenen Übergangsverordnung wird die Laufzeit bestimmter Beihilferegulungen geändert, die als sektorale Interventionen gemäß Artikel 39 Buchstaben a bis e der vorgeschlagenen Verordnung über die GAP-Strategiepläne in die künftigen GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollen.

25. Der Hof stellt fest, dass für die Verlängerungen der sektorspezifischen Beihilferegulungen unterschiedliche Vorschriften vorgesehen sind. Im Sektor Olivenöl und Tafeloliven würden die Arbeitsprogramme, die für den Zeitraum bis zum 31. März 2021 erstellt wurden, bis zum 31. Dezember 2021 weiterlaufen. Die Erzeugerorganisationen müssten ihre Arbeitsprogramme ändern, um dieser Verlängerung Rechnung zu tragen, und die Kommission bis zum 31. Dezember 2020 über ihre geänderten Arbeitsprogramme unterrichten. Im Weinsektor und im Bienenzuchtsektor würden die derzeitigen Stützungsprogramme bis zu ihrem Ende weiterlaufen, d. h. bis zum 15. Oktober 2023 bzw. 31. Juli 2022. Daher müssten die Wirtschaftsbeteiligten keine besonderen Maßnahmen ergreifen. Bei einem operationellen Programm im Sektor Obst und Gemüse, das für einen Zeitraum genehmigt wurde, der über den 31. Dezember 2021 hinausgeht, müssten die Erzeugerorganisationen dem Mitgliedstaat bis zum 15. September 2021 einen Antrag auf Änderung oder Ersetzung ihres operationellen Programms übermitteln. Andernfalls würde das operationelle Programm am 31. Dezember 2021 enden.

### SCHLUSSFOLGERUNG

26. Die von der Kommission vorgeschlagene Übergangsverordnung entspricht dem Ziel, die Finanzierung der GAP während des Übergangszeitraums auf der Grundlage der in den Vorschlägen für die GAP nach 2020 festgelegten Beträge fortzusetzen. Der Hof stellt fest, dass sich die vorgeschlagene Übergangsverordnung auf mehrere Aspekte der GAP auswirkt. Die Verlängerung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums wirkt sich insbesondere auf die damit verbundenen mehrjährigen Verpflichtungen, die Ambitionen in den Bereichen Umwelt und Klima, die Bewertungsmodalitäten und den Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Mittel für Zahlungen aus.

<sup>(25)</sup> Folgenabschätzung, SWD(2018) 301 final, Teil 3, S 131.

<sup>(26)</sup> Stellungnahme Nr. 7/2018, Ziffer 63.

<sup>(27)</sup> In Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vorschlags für eine horizontale Verordnung (COM(2018) 393 final) heißt es: "Abweichend von Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe d der Haushaltsordnung wird zudem der gesamte nicht verwendete Betrag der Krisenreserve, der am Ende des Jahres 2020 zur Verfügung steht, zur Finanzierung der Agrarreserve auf das Jahr 2021 übertragen und nicht den Haushaltslinien zugewiesen, aus denen die Interventionen gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c finanziert werden."

27. Durch die verspätete Annahme des Rechtsrahmens für die Zeit nach 2020 wird sich die Umsetzung einer potenziell ehrgeizigeren GAP um mindestens ein Jahr verzögern. Die Kommission und die gesetzgebenden Organe könnten die zusätzliche Zeit nutzen, um die vom Hof in dieser Stellungnahme und an anderer Stelle angesprochenen Probleme anzugehen. Insbesondere gilt dies für die Herausforderungen in den Bereichen Klima und Umwelt, die im Grünen Deal dargelegt sind, sowie für die Notwendigkeit, solide Governance-Systeme für die künftige GAP zu gewährleisten und die Leistungsmessung zu verbessern.

Diese Stellungnahme wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Nikolaos Milionis, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. Februar 2020 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Präsident*

---

## ANHANG

Wortlaut des Vorschlags	Vorschläge des Hofes
<p><i>Artikel 1</i></p> <p><b>Verlängerung der Laufzeit von aus dem ELER geförderten Programmen</b></p> <p>(2) [...]</p> <p>Beschließt ein Mitgliedstaat, nur für bestimmte regionale Programme von der Möglichkeit gemäß Absatz 1 Gebrauch zu machen, so entspricht die in Unterabsatz 1 genannte Zuweisung dem in Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 für den betreffenden Mitgliedstaat für 2021 festgesetzten Betrag abzüglich der gemäß Absatz 2 Unterabsatz 1 mitgeteilten Mittelzuweisungen für die regionalen Programme, die verlängert werden.</p>	<p><i>Artikel 1</i></p> <p><b>Verlängerung der Laufzeit von aus dem ELER geförderten Programmen</b></p> <p>(2) [...]</p> <p>Beschließt ein Mitgliedstaat, nur für bestimmte regionale Programme von der Möglichkeit gemäß Absatz 1 Gebrauch zu machen, so entspricht die in Unterabsatz 1 genannte Zuweisung dem in Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 für den betreffenden Mitgliedstaat für 2021 festgesetzten Betrag abzüglich der gemäß Absatz <del>1</del> <u>2</u> Unterabsatz <del>2</del> <u>1</u> mitgeteilten Mittelzuweisungen für die regionalen Programme, die verlängert werden.</p>
<p><i>Artikel 3</i></p> <p><b>Förderfähigkeit bestimmter Ausgabenarten im Jahr 2021</b></p> <p>c) das in Artikel 67 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 genannte System gilt für die rechtlichen Verpflichtungen, die im Rahmen von Maßnahmen eingegangen werden, die einer gemäß Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben a und b sowie den Artikeln 28 bis 31, 33, 34 und 40 der genannten Verordnung gewährten Unterstützung entsprechen, und die betreffenden Vorhaben sind klar ausgewiesen und</p>	<p><i>Artikel 3</i></p> <p><b>Förderfähigkeit bestimmter Ausgabenarten im Jahr 2021</b></p> <p>c) das in Artikel 67 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 genannte System gilt für die rechtlichen Verpflichtungen, die im Rahmen von Maßnahmen eingegangen werden, die einer gemäß Artikel 21 Absatz 1 Buchstaben a und b sowie den Artikeln 28 bis 31, 33, 34 und 40 der <del>genannten</del> <u>Verordnung (EU) Nr. 1305/2013</u> gewährten Unterstützung entsprechen, und die betreffenden Vorhaben sind klar ausgewiesen und</p>
<p><i>Artikel 8</i></p> <p><b>Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013</b></p> <p>8. In Artikel 75 Absatz 1 wird folgender Unterabsatz 2 angefügt:</p> <p>„Für Programme, für die ein Mitgliedstaat beschließt, den Zeitraum 2014-2020 im Einklang mit Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EU) [XXXX/XXXX] [die vorliegende Verordnung] zu verlängern, legt dieser Mitgliedstaat der Kommission den jährlichen Durchführungsbericht gemäß Unterabsatz 1 bis zum 31. Dezember 2025 vor.“</p>	<p><i>Artikel 8</i></p> <p><b>Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013</b></p> <p>8. In Artikel 75 Absatz 1 wird folgender Unterabsatz 2 angefügt:</p> <p>„Für Programme, für die ein Mitgliedstaat beschließt, den Zeitraum 2014-2020 im Einklang mit Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EU) [XXXX/XXXX] [die vorliegende Verordnung] zu verlängern, legt dieser Mitgliedstaat der Kommission den jährlichen Durchführungsbericht gemäß Unterabsatz 1 bis zum <del>31. Dezember</del> <u>30. Juni</u> 2025 vor.“</p>
<p><i>Artikel 10</i></p> <p><b>Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013</b></p> <p>10. In Artikel 36 Absatz 1 wird folgender Unterabsatz 2 eingefügt:</p> <p>„Die Mitgliedstaaten, die im Jahr 2020 die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, wenden diese nach dem 31. Dezember 2020 weiterhin an.“</p>	<p><i>Artikel 10</i></p> <p><b>Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013</b></p> <p>10. In Artikel 36 Absatz 1 wird folgender Unterabsatz <del>2</del> <u>3</u> eingefügt:</p> <p>„Die Mitgliedstaaten, die im Jahr 2020 die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, wenden diese nach dem 31. Dezember 2020 weiterhin an.“</p>









ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)  
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



**Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union**  
L-2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**DE**