

Berichte über Ausschuss- und Forumssitzungen der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht im Rahmen des 73. Agrarrechtsseminars in Goslar, 24.-27.9.2018

VI. Ausschuss für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht

Dr. Christian Busse, Ausschussvorsitzender

Die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission vom Juni 2018 für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 – Bericht über die 5. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht am 26.9.2018 in Goslar

Am 26.9.2018 fand im Rahmen des 73. Agrarrechtsseminars der DGAR in Goslar die 5. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht unter dem Vorsitz des Berichterstatters statt. Alleiniges Thema waren die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission vom 1.6.2018 für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2020. (1) Zunächst gab der Berichterstatter einen Überblick über die Legislativvorschläge und skizzierte deren Konzeption. Hierbei konnte er an sein Editorial „Herausforderungen einer teilweisen Renationalisierung der GAP“ vom April 2018 (2) und seinen auf der DGAR-Frühjahrstagung am 27.4.2018 gehaltenen Impulsvortrag „Die kommende GAP-Reform und ELER“ (3) anknüpfen. Beide Beiträge hatten sich mit der Mitteilung der Europäischen Kommission „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ vom 29.11.2017 beschäftigt. Wie sich nun bewahrheitet, enthielt diese Mitteilung bereits die Grundkonzeption der Legislativvorschläge, so dass sich die bei der Analyse der Mitteilung identifizierten Fragen und Probleme in den Legislativvorschlägen wiederfinden.

Der Berichterstatter stellte Gliederung und Umfang der drei in den Legislativvorschlägen enthaltenen Verordnungsentwürfe vor. Die bisherige Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (ELER) und die bisherige Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (Direktzahlungen) sollen zusammen mit den fünf bislang in der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 (GMO) enthaltenen Sektorförderprogrammen in einer neuen GAP-Strategiepläne-Verordnung aufgehen. Für die Agrarfinanz- und Agrarverwaltungsverordnung (EU) Nr. 1306/2013 (horizontale Verordnung) ist zwar auch die Ablösung durch eine neue Verordnung vorgesehen. Diese Ablösungsverordnung orientiert sich jedoch inhaltlich und von ihrer Struktur her an der bisherigen horizontalen Verordnung. Die GMO soll hingegen nicht abgelöst, sondern nur durch eine Änderungsverordnung in kleineren Teilen – wird von der Überführung der Sektorförderprogramme in die GAP-Strategiepläne-Verordnung abgesehen – modifiziert werden. Zugleich erfolgt die Streichung der GMO-Bestimmungen zu der im September 2017 ausgelaufenen Zuckerquotenregelung und zu den Ausfuhrerstattungen.

Anschließend erläuterte der Berichterstatter die Grundidee der Neugestaltung der GAP, deren Mittelpunkt nunmehr die Aufstellung und Durchführung von Strategieplänen durch die Mitgliedstaaten bildet. Es folgte eine Darstellung des eigentlich von der Europäischen Kommission beabsichtigten, jedoch schon jetzt nicht mehr haltbaren Zeitplanes für das Inkrafttreten der neuen Verordnungen. Zu rechnen ist wohl mit einer mehrjährigen Verzögerung und folglich nicht mit einem Inkrafttreten zum 1.1.2021, sondern erst ab 2022/23. Schließlich wurden einige Einzelaspekte der GAP-Strategiepläne-Verordnung angesprochen. Dazu gehörten die Rechtsnatur des GAP-Strategieplanes, die Umstellung der Anspruchsgrundlage für die Gewährung der Direktzahlungen von der EU-Ebene auf die nationale Ebene, die WTO-Problematik sowie die Schwierigkeit, Wettbewerbsverzerrungen in einem noch stärker als zuvor durch die Mitgliedstaaten ausgestaltbaren Agrarbeihilfensystem zu vermeiden. Der Grundansatz der Legislativvorschläge und vor allem das Strategieplankonzept scheinen allerdings von den Mitgliedstaaten akzeptiert worden zu sein.

In einem zweiten Vortrag ging Herr Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Krüger, Berlin, auf einzelne Aspekte der vorgeschlagenen neuen Bestimmungen zu den entkoppelten Direktzahlungen ein. Zunächst behandelte er die allgemeinen Begriffsbestimmungen wie etwa die der „landwirtschaftlichen Fläche“, des „Dauergrünlandes“ und des „echten Betriebsinhabers“ (gegenwärtig „aktiver Betriebsinhaber“). In dem Legislativvorschlag für die GAP-Strategiepläne-Verordnung sind die bisherigen allgemeinen Begriffsbestimmungen zwar grundsätzlich übernommen, jedoch zum Teil erheblich verkürzt worden. Vor allem fehlen mehrere der derzeit vorhandenen mitgliedstaatlichen Ausgestaltungsoptionen, so dass sich die Frage stellt, ob diese weiterhin Bestand haben. So soll auch bezüglich der Begriffsbestimmungen zukünftig die rechtliche Festlegung gegenüber den Wirtschaftsbeteiligten nicht mehr im EU-Recht, sondern ausschließlich im nationalen Recht erfolgen.

Für die Regelungen der Kappung und Degression ist eine obligatorische Anwendung unter Berücksichtigung von Löhnen bei der Feststellung, ob die Kappungsgrenze erreicht wird, vorgesehen. Letzteres würde zu erheblichem bürokratischen Aufwand führen. Angesichts der generellen Zielsetzung einer Flexibilisierung der GAP spricht daher mehr für die Beibehaltung der bisherigen Möglichkeit, bei einer Förderung für die ersten Hektare auf die Kappung und Degression verzichten zu können. Zudem beinhaltet die Einbeziehung der neuen, für den Betriebsinhaber fakultativen Ökologisierungskomponente in die Kappung einen gewissen Wertungswiderspruch, da dadurch den größeren Betrieben ein Anreiz für die Teilnahme an der Ökologisierungskomponente genommen wird. Auch wurde darauf hingewiesen, dass bislang keine Vorgaben bestünden, wie die Mitgliedstaaten innerhalb der entkoppelten Direktzahlung das vorgesehene Mittelvolumen auf die einzelnen Elemente aufzuteilen haben. Würde beispielsweise ein erheblicher Anteil für die Ökologisierungskomponente vorgesehen, die jedoch auf Grund naturbedingter Gegebenheiten von Landwirten in bestimmten Regionen nicht genutzt werden kann, wäre es diesen Landwirten verwehrt, die vollständige entkoppelte Direktzahlung zu erhalten.

Kritisch äußerte sich der Vortragende ebenfalls zu der Beibehaltung der Sanktionen für Verstöße gegen die Tierkennzeichnung sowie die Fortführung des Frühwarnsystems. Geringfügige Verstöße gegen die Tierkennzeichnung seien in der Praxis kaum zu vermeiden. Das Frühwarnsystem beinhalte das Problem der späteren Sanktionierung eines schon abgestellten Verstoßes. (4) Eine Bagatellregelung sei geeigneter. Zum Schluss ging der Vortragende darauf ein, dass den Mitgliedstaaten zukünftig freigestellt werden soll, ob sie das System der Zahlungsansprüche weiter nutzen möchten. Gerade in Mitgliedstaaten wie Deutschland, das ab 2019 ein einheitliches Flächenprämiensystem

anwendet, bestehen bereits aktuell mehrheitliche Forderungen, auf das System der Zahlungsansprüche zu verzichten. Dies ist ein für die anwaltliche Vertragsgestaltung hinsichtlich Flächen- und Betriebsübertragungen schon jetzt zu bedenkender Aspekt.

Im Anschluss an die beiden Vorträge fand eine Diskussion statt, in der mehrere kritische Punkte zur Sprache kamen. Hinsichtlich der WTO-Problematik wurde darauf hingewiesen, dass es derzeit Bestrebungen gibt, im internationalen Agrarhandelsrecht Änderungen vorzunehmen, was sich auf die WTO-rechtliche Konstruktion der GAP auswirken könnte. Weiterhin fand sich die Frage der beihilferechtlichen Behandlung des neugestalteten Prämiensystems angesprochen. Diesbezüglich ist augenscheinlich Art. 131 Abs. 2 der GAP-Strategiepläne-Verordnung einschlägig, der entsprechend der bisherigen Systematik die im Rahmen der Verordnung vorgesehenen EU-Beihilfen und ergänzenden mitgliedstaatlichen Beihilfen vom allgemeinen Beihilfeverbot ausnimmt.

Größere Skepsis wurde dahingehend geäußert, ob eine solchermaßen reformierte GAP zu der von allen gewünschten und von der Europäischen Kommission proklamierten Vereinfachung führen wird. Denn es ist bislang nicht ersichtlich, dass sich die Grundlagen des Compliance-Systems ändern werden. Da nach der Rechtsprechung des EuGH die Einhaltung der mitgliedstaatlichen Durchführungsbestimmungen zur GAP ebenfalls zu einer ordnungsgemäßen Verausgabung der GAP-Mittel der EU gehört, führt die teilweise Verlagerung der Ausgestaltung der GAP von der EU-Ebene auf die Ebene der Mitgliedstaaten zunächst nicht dazu, dass die Anforderungen an die Compliance geringer werden und damit das Risiko für die Mitgliedstaaten, einer Anlastung durch die Europäische Kommission zu unterliegen, schrumpft. Bedeutsam scheint in dieser Hinsicht zu sein, in welchem Umfang das ergänzende Kommissionsrecht die Maßstäbe unter anderem für die Kontrollen vorgeben wird. Angesprochen fand sich auch der Aspekt, inwiefern Nebenerwerbslandwirte noch gefördert werden sollen und können. Denn durch den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Begriff des echten Betriebsinhabers besteht die Gefahr, dass die Einbeziehung von Nebenerwerbsbetrieben zunehmend schwerer werden könnte.

- 1) KOM (2018) 392, 393 und 394 endg. v. 1.6.2018 (abrufbar über die Internetseite der Europäischen Kommission).
- 2) *Busse*, Herausforderungen einer teilweisen Renationalisierung der GAP – Einige Gedanken zu den Vorstellungen der Europäischen Kommission für die Zukunft der GAP, AUR 2018, 121.
- 3) *Busse*, Die kommende GAP-Reform und ELER, AUR 2018, 377.
- 4) 4) Vgl. *Busse*, Von einer Milchsonderbeihilfe, der Reformdiskussion über den aktiven Betriebsinhaber und den Entwicklungen im InVeKoS-Sanktionensystem – Bericht über die 2. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht am 27.4.2017 in Erfurt, AUR 2017, 251 (254 f.).