



## **DIE ERSTE SÄULE DER GAP: I – DIE GEMEINSAME MARKTORGANISATION (GMO) FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE ERZEUGNISSE**

Mit der GMO erhalten die Marktmaßnahmen der GAP einen Rahmen. Im Zuge der nach und nach durchgeführten Reformen wurden 21 GMO im Jahr 2007 zu einer einzigen GMO für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse zusammengefasst. Gleichzeitig wurde die GAP im Zuge ihrer Überarbeitungen immer stärker auf die Märkte ausgerichtet und der Anwendungsbereich der Interventionsinstrumente reduziert. Sie gelten heute als „Sicherheitsnetze“ und werden nur im Krisenfall eingesetzt.

### **RECHTSGRUNDLAGE**

Artikel 38 bis 44 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die [Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates, die [Verordnung \(EU\) Nr. 1370/2013](#) des Rates und die [Richtlinie \(EU\) 2019/633](#) des Europäischen Parlaments und des Rates.

### **EINFÜHRUNG: ZUSAMMENFASSUNG VON 21 GMO ZU EINER EINZIGEN GMO**

Die GMO stellen seit Anbeginn ein grundlegendes Element der GAP dar, denn darin wurden die Marktstützungsregelungen für die einzelnen Agrarmärkte verankert.

Die Einführung einer GMO dient dazu, die Ziele der GAP zu erreichen (Artikel 40 AEUV), nämlich die Märkte zu stabilisieren, den Landwirten eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und die Produktivität in der Landwirtschaft zu erhöhen. Die GMO gilt für die in Anhang I AEUV genannten Erzeugnisse. Sie besteht aus einer Vielzahl von Verfahren, die die Erzeugung und Vermarktung dieser Erzeugnisse innerhalb der EU flankieren. Diese Verfahren bieten variable, an die Besonderheiten der jeweiligen Erzeugnisse angepasste Garantien. Die Marktmaßnahmen der GMO sind ein Teil der ersten Säule der GAP.

Bis zum Inkrafttreten der einheitlichen GMO im Jahr 2007 ([Verordnung \(EG\) Nr. 1234/2007](#) des Rates) existierten 21 GMO nebeneinander, die jeweils bestimmte Erzeugnisse abdeckten und in gesonderten Grundverordnungen geregelt waren. Ursprünglich stützten sich die GMO hauptsächlich auf garantierte Preise, die jedoch immer weiter gesenkt wurden, wofür ein zunächst vollständiger und danach teilweiser Ausgleich in Form von Direktbeihilfen geschaffen wurde. Seit der Reform von 2003



(siehe Kurzdarstellung [3.2.3](#)) wurden darüber hinaus die meisten Direktbeihilfen im Rahmen der verschiedenen GMO nach und nach von der Erzeugung abgekoppelt und aus den jeweiligen GMO-Verordnungen (Einführung der Betriebsprämienregelung) erst in die [Verordnung \(EG\) Nr. 1782/2003](#) und später, nach der Einführung des „Gesundheitschecks“, in die [Verordnung \(EG\) Nr. 73/2009](#) übernommen.

Mit den verschiedenen Reformen wurden somit die Interventionsinstrumente erheblich verändert. Heute gelten sie als „Sicherheitsnetze“, die nur im Fall von Krisen und erheblichen Marktstörungen eingesetzt werden. Von den preisbezogenen Unterstützungsmaßnahmen wurden nur die Interventionspreise beibehalten (garantierte Preise, zu denen eine von den Mitgliedstaaten bezeichnete Interventionsstelle die erzeugten Mengen aufkauft und lagert). Die Interventionen wurden stark reduziert (siehe den nachfolgenden Absatz zur Finanzierung der GMO).

## **DIE NEUE GMO NACH 2013**

Die Vorschriften für die GMO sind besonders komplex: Die Grundverordnung umfasst 232 Artikel. Hinzu kommen die zahlreichen Vorschriften aus den delegierten Rechtsakten und den Durchführungsrechtsakten.

Die GMO besteht aus einer internen Komponente (Marktinterventionen, Vorschriften für die Vermarktung und Vorschriften für die Erzeugerorganisationen) und einer externen Komponente, die sich auf den Handel mit Drittländern bezieht (Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen, Einfuhrzölle, Verwaltung von Zollkontingenten, Ausfuhrerstattungen u. a.). Die GMO befasst sich auch mit den für Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln und staatlichen Beihilfen. Sie sieht ferner allgemeine Bestimmungen hinsichtlich der außergewöhnlichen Maßnahmen vor (insbesondere Präventivmaßnahmen gegen durch Preisschwankungen oder andere Ereignisse bedingte Marktstörungen, Marktstützungsmaßnahmen im Fall von Tierkrankheiten und des Verlusts des Verbrauchervertrauens aufgrund von Gefahren für die öffentliche Gesundheit, die Tier- und Pflanzengesundheit sowie Maßnahmen hinsichtlich abgestimmter Verhaltensweisen für Zeiträume mit starken Ungleichgewichten auf den Märkten) sowie eine neue Reserve, um möglichen Krisen in der Landwirtschaft zu begegnen.

Diese Reserve ist ein neues Instrument, mit dem die Branche bei Krisen, die sich auf die Erzeugung oder die Vermarktung auswirken, unterstützt werden soll. Sie wird gebildet, indem die Direktzahlungen jedes Jahr nach dem Verfahren der Haushaltsdisziplin gekürzt werden ([Verordnung \(EU\) Nr. 1306/2013](#)). Die Haushaltsdisziplin findet nur auf Direktzahlungen von über 2 000 EUR Anwendung. Wird die Reserve in einem Jahr nicht ausgeschöpft, so werden die Mittel den Landwirten ausgezahlt. Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 wird die Reserve in sieben gleiche Jahrestanchen von 400 Mio. EUR aufgeteilt (das entspricht einem Gesamtbetrag von 2,8 Mrd. EUR). Die Krisenreserve kann zur Finanzierung der außergewöhnlichen Maßnahmen gegen Marktstörungen herangezogen werden.

Die Regelungen für öffentliche Interventionen und Beihilfen für die private Lagerhaltung wurden im Hinblick auf eine schnellere und bessere Wirksamkeit überarbeitet. Der Interventionszeitraum für Butter und Magermilchpulver wurde um einen Monat



verlängert, über bestimmten Obergrenzen ist für Milch und Magermilchpulver ein Preiswettbewerb vorgesehen und für Butter wurde die Höchstmenge für den Ankauf zum Festpreis auf 50 000 Tonnen erhöht. Für bestimmte Sorten von Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder geschützter geografischer Angabe (g.g.A.) kann eine Beihilfe für die private Lagerhaltung gewährt werden.

Hinsichtlich der Maßnahmen zur Angebotssteuerung lief die Regelung für Zuckerquoten am 30. September 2017 aus. Für den Zeitraum 2016-2030 wurde eine Regelung für die Erteilung von Genehmigungen für Neuanpflanzungen eingeführt. Pro Jahr können für höchstens 1 % der Rebflächen Genehmigungen für Neuanpflanzungen ausgestellt werden.

Die Milchquote lief wie geplant am 31. März 2015 aus. Die Bestimmungen des „kleinen Milchpakets“ über die Vertragsbeziehungen im Bereich Milch und Milcherzeugnisse ([Verordnung \(EU\) Nr. 261/2012](#)) wurden in die neue Verordnung übernommen. Damit soll die Verhandlungsposition der Milcherzeuger in der Versorgungskette gestärkt werden. Insbesondere erhalten die Mitgliedstaaten durch diese Bestimmungen die Möglichkeit, den Abschluss schriftlicher Verträge zwischen Landwirten und milchverarbeitenden Betrieben verbindlich vorzuschreiben. Zudem können die Landwirte über Erzeugerorganisationen geschlossenen Verträge aushandeln. Das Angebot von Käse mit geschützter Herkunftsangabe (g.U./g.g.A.) kann ebenfalls von den Erzeugerorganisationen geregelt werden.

Darüber hinaus wurden das Schulobstprogramm und die Schulmilchregelung verlängert und die jährliche Mittelzuweisung für das Schulobstprogramm von 90 Mio. EUR auf 150 Mio. EUR aufgestockt. Dank der [Verordnung \(EU\) 2016/791](#) funktionieren diese Programme nun besser als vorher.

Die Bestimmungen über Erzeugerorganisationen, Vereinigungen von Erzeugerorganisationen und Branchenverbände wurden auf alle Bereiche ausgedehnt, damit die Verhandlungsposition der Landwirte gestärkt wird. Ihre Finanzierung läuft über die Entwicklung des ländlichen Raums. Außerdem können Erzeugerorganisationen in den Bereichen Olivenöl, Feldkulturen und Rindfleisch unter bestimmten Voraussetzungen im Namen ihrer Mitglieder an Kollektivverhandlungen teilnehmen. In bestimmten Fällen können anerkannte Erzeugerorganisationen und ihre Vereinigungen sowie anerkannte Branchenverbände von der Kommission ermächtigt werden, vorübergehende Maßnahmen zur Stabilisierung der Märkte zu ergreifen (beispielsweise die Rücknahme vom Markt oder die Lagerung durch private Anbieter).

Die Erstattungen für Ausfuhren in Drittländer gelten auch nach der neuen Verordnung weiter, jedoch nur für bestimmte Erzeugnisse und sofern die für außergewöhnliche Maßnahmen vorgeschriebenen Voraussetzungen im Binnenmarkt erfüllt sind.

Die Anpassung der GAP an den Vertrag von Lissabon (insbesondere in Fragen zur Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 AEUV, wonach der Rat allein beschließt) war bei den Verhandlungen über die Reform der GMO eine heikle Frage. So fallen einige Maßnahmen, die öffentliche Interventionen und die private Lagerhaltung, Schulprogramme, Ausfuhrerstattungen und die Zuckerbranche betreffen, nunmehr in die ausschließliche Zuständigkeit des Rates (Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 – siehe Kurzdarstellung [3.2.1](#)).



## FINANZIERUNG DER GMO

Die GMO wird aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert. Im Jahr 2018 beliefen sich die Marktinterventionsmaßnahmen insgesamt auf etwa 2,7 Mrd. EUR, was 6,1 % der Gesamtausgaben des EGFL entsprach. Aus Tabelle 1 geht deutlich hervor, dass die Beträge für die Ausfuhrerstattungen sehr stark zurückgegangen sind.

Tabelle 1: Ausgaben des EGFL für Agrarmarktinterventionen (in Mio. EUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lagerung	93,6	-194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6	182,3
Ausfuhrerstattungen	185,0	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0	0,1
Sonstige Marktmaßnahmen	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061	2 527,1
Gesamt	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6	2 709,4

Quelle: Finanzberichte der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat.

Im Gegensatz zu den Direktbeihilfen und der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums werden für Marktmaßnahmen nicht im Vorhinein Mittel aus den nationalen Haushalten vorgesehen. Für den Zeitraum 2014-2020 dürften die verfügbaren Mittel für die Marktpolitik der EU einschließlich der Krisenreserve ungefähr 4 % (17,5 Mrd. EUR) des Gesamthaushalts der GAP ausmachen.

Auf die GMO wurde wegen der Krisen in der Milch-, Schweinefleisch- sowie Obst- und Gemüsebranche zurückgegriffen. Im März 2016 hat die Kommission zum ersten Mal eine der außergewöhnlichen Maßnahmen (Artikel 222 der GMO-Verordnung) ergriffen und es den Erzeugerorganisationen, den Branchenverbänden und den Kooperativen in der Milchbranche damit ermöglicht, freiwillige Vereinbarungen zur Beschränkung ihrer Produktion zu treffen. Dieser Beschluss erfolgte in Ergänzung zu einer vorübergehenden Erhöhung der staatlichen Fördermittel und der Verdoppelung der Interventionshöchstsätze für Magermilchpulver und Butter. Schließlich wurde im September 2016 das folgende Maßnahmenpaket beschlossen: die Einführung einer EU-weiten Regelung zur Förderung der Verringerung der Milchproduktion (150 Mio. EUR), eine an Bedingungen geknüpfte Anpassungsbeihilfe, die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer von der Kommission vorgeschlagenen Liste festzulegen und umzusetzen ist (350 Mio. EUR, die von den Mitgliedstaaten mit nationalen Mitteln um denselben Betrag aufgestockt werden können), technische Maßnahmen zugunsten einer gewissen Flexibilität (z. B. bei gekoppelten Beihilfen), eine Unterstützung zur Deckung des Liquiditätsbedarfs und eine Verbesserung der Mechanismen des Sicherheitsnetzes (Verlängerung der Interventionsmaßnahmen und der Beihilfen für die private Lagerhaltung von Magermilchpulver). Die Krisenreserve wurde bislang nicht herangezogen.

Die im Januar 2016 geschaffene Arbeitsgruppe, die sich Gedanken über die Zukunft der Agrarmarktpolitik machen sollte, hat im November 2016 ihren Abschlussbericht



vorgelegt. Das Europäische Parlament hat bei der Halbzeitüberarbeitung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 die Vorschläge der Arbeitsgruppe aufgegriffen, indem es zusätzliche Änderungsvorschläge zum Vorschlag für eine „Omnibus“-Verordnung ([COM\(2016\) 605](#) vom November 2016) vorlegte (siehe Kurzdarstellung [3.2.9](#)). Im Oktober wurde eine Einigung mit dem Rat erzielt, und der Text wurde im Dezember 2017 veröffentlicht ([Verordnung \(EU\) 2017/2393](#)).

## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das „kleine Milchpaket“ ([Verordnung \(EU\) Nr. 261/2012](#)) war der erste Rechtsakt zur Landwirtschaft, den das Europäische Parlament und der Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet haben.

Die GMO war eines der umstrittensten Themen bei den Verhandlungen über die neue GAP. Die GMO-Verordnung war die am meisten diskutierte von den vier im März 2013 im Plenum zur Abstimmung gestellten Verordnungen im Zusammenhang mit der GAP (und wurde schließlich mit 375 Stimmen bei 277 Gegenstimmen angenommen). Dies ist insbesondere dadurch zu erklären, dass diese Verordnung besonders sensible Themen behandelt, wie die Regulierung der Agrarmärkte, die Anwendung der Wettbewerbsregeln in der Landwirtschaft und die jeweilige Rolle der Institutionen in der GAP (insbesondere Artikel 43 Absatz 3 AEUV). Das Europäische Parlament, das als Mitgesetzgeber fungiert, hat die neue Verordnung maßgeblich mitgeprägt. So hat es beispielsweise die Wiederaufnahme des Hartweizens in die Liste der interventionsfähigen Erzeugnisse, die Erhöhung der Höchstmenge für die öffentliche Intervention bei Butter (50 000 Tonnen, gegenüber 20 000 Tonnen im Vorschlag der Kommission), die Aufnahme von Käse mit geschützter Herkunftsangabe (g.U./g.g.A.) in die Liste der für die private Lagerhaltung förderfähigen Erzeugnisse, die Erhöhung der Obergrenze für Finanzhilfen der EU für Erzeugerorganisationen oder Vereinigungen von Erzeugerorganisationen in der Obst- und Gemüsebranche, die Verlängerung der Regelung der Zuckerquoten bis 2017 und die Aufrechterhaltung der Erteilung von Genehmigungen für den Weinanbau nach dem Ende der Pflanzungsrechtsregelung unterstützt.

Darüber hinaus verfolgt das Parlament aufmerksam die Ausarbeitung von die GMO betreffenden delegierten Rechtsakten durch die Kommission, um sicherzustellen, dass diese den politischen Kompromissen, die bei der Reform gefunden wurden, entsprechen. Das Parlament kann nämlich Einwände im Hinblick auf diese Rechtsakte erheben, aufgrund derer die Kommission gegebenenfalls den betreffenden Rechtsakt aufhebt (siehe Kurzdarstellung [3.2.1](#)).

Das Parlament verfolgt auch sehr aufmerksam die zur Bewältigung der Krise in der Landwirtschaft ergriffenen Maßnahmen.

Schließlich wurde im April 2019 zur Ergänzung der GMO-Verordnung eine Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette ([Richtlinie \(EU\) 2019/633](#)) veröffentlicht, nachdem das Parlament im März eine Entschließung zu diesem Thema ([P8\\_TA\(2019\)0152](#)) angenommen hatte. Um gegen Praktiken, die gegen das Gebot von Treu und Glauben verstoßen, unlautere Praktiken und Praktiken, die einem



Handelspartner einseitig von einem anderen auferlegt wurden, vorzugehen, soll in der neuen Richtlinie eine Mindestliste verbotener unlauterer Handelspraktiken zwischen Käufern und Lieferanten in der Lebensmittelversorgungskette festgelegt werden.

Albert Massot  
02/2020

