Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit besonderen Vorschriften für den Obst- und Gemüsesektor und zur Änderung bestimmter Verordnungen“

KOM(2007) 17 endg. — 2007/0012 (CNS)

(2007/C 175/14)

Der Rat beschloss am 14. Februar 2007, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 36 und 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 8. Mai 2007 an. Berichterstatter war Herr CAMPLI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 436. Plenartagung am 30./31. Mai 2007 (Sitzung vom 30. Mai) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Nach Auffassung des EWSA können die Ziele der Reform in ihrer Gesamtheit eine kohärente Politik für die Entwicklung dieses wichtigen Zweigs der Agrar-, Industrie- und Nahrungsmittelwirtschaft der Europäischen Union gewährleisten.

1.2 Der EWSA begrüßt die Bestätigung der zentralen Stellung der Erzeugerorganisationen in der Gemeinsamen Marktorganisation für den Obst- und Gemüsesektor.

1.3 Der EWSA hält die finanzielle Ausstattung für einen wesentlichen Bestandteil einer kohärenten Politik, die geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Obst- und Gemüsesektors zu garantieren; er fordert die Kommission daher zu eingehenderen Überlegungen über die finanziellen Auswirkungen der Neuerungen auf, so positiv und vertretbar sie auch sein mögen.

1.4 Der EWSA stellt fest, dass die Aufnahme neuer und wesentlicher Maßnahmen in die operationellen Programme (OP) de facto zu einer Senkung der für Investitionen und Beschäftigung verfügbaren Mittel führt.

1.5 Der EWSA unterstützt die Strategie der Kommission, den gesamten ersten Pfeiler bis 2013 zu einem homogenen und ausgewogenen Ganzen zu machen; zu diesem Zweck fordert er die Kommission auf, auch im Obst- und Gemüsesektor geeignete Modalitäten für den Übergang festzulegen, um alle zu dem Sektor gehörenden Wirtschaftsbeteiligten an das neue System heranzuführen und dem europäischen Verbraucher gleichzeitig die Sicherheit eines qualitativ wie quantitativ angemessenen Angebots zu bieten.

1.6 Der EWSA begrüßt die Politik der Kommission, die auf den aktiven Schutz der Umwelt abzielt; hierbei empfiehlt er flexible Maßnahmen, mit denen die Vorgehensweisen und Ansätze der verschiedenen Wirtschaftsbeteiligten honoriert werden. Was die Förderung des Verzehrs von Obst- und Gemüseerzeugnissen durch bestimmte Verbrauchergruppen betrifft, so empfiehlt sich eine wirkungsvollere Strategie im Rahmen der horizontalen Förderungspolitik.

1.7 Der EWSA empfiehlt die Beibehaltung der Vermarktungsnormen zum Schutz der Verbraucher, vor allem in Bezug auf die gesundheitliche Unbedenklichkeit und den Ursprung der Erzeugnisse.

2. **Überlegungen und Vorschläge der Kommission**

2.1 Die Kommission nennt folgende Ziele:

— Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Marktorientierung des Obst- und Gemüsesektors der EU, in anderen Worten: Beitrag zur Erreichung einer nachhaltigen Erzeugung, die auf dem Binnen- wie auf dem Ausfuhrmarkt wettbewerbsfähig ist;

— Verringerung von krisenbedingten Schwankungen im Einkommen der Obst- und Gemüseerzeuger;

— Erhöhung des Obst- und Gemüsekonsums in der EU;

— Fortführung der Bemühungen des Sektors zum Schutz und zur Erhaltung der Umwelt;

— Vereinfachung und — wenn möglich — Verringerung des Verwaltungsaufwands für alle Beteiligten.

2.2 Die Struktur der Reform stützt sich auf drei wesentliche Elemente:

— Haushaltsneutralität;

— Anpassung der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) an die GAP-Reform von 2003 und die anschließend erlassenen Verordnungen;

— Konsolidierung der Struktur der GMO dank einer Stärkung der Erzeugerorganisationen (EO).

2.2.1 Die Kommission weist darauf hin, dass die vorgenannten Ziele der Reform unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der WTO-Kompatibilität, der Übereinstimmung mit der reformierten GAP und der Konformität mit der geltenden finanziellen Vorausschau festgelegt wurden.

2.2.2 Sie stellt fest, dass die Obst- und Gemüseerzeugung der EU-27 3,1 % des Gemeinschaftshaushalts und 17 % der gesamten EU-Agrarproduktion ausmacht.

2.2.3 Dem Reformvorschlag zufolge werden für frisches Obst und Gemüse weiterhin finanzielle Mittel von 4,1 % des Wertes der vermarkteten Erzeugung jeder Erzeugerorganisation bereitgestellt, während die nationalen Obergrenzen für Verarbeitungserzeugnisse entsprechend dem historischen Ausgabenniveau jedes Landes und für die neuen Mitgliedstaaten nach Maßgabe der in den Beitrittsverträgen festgelegten Beträge in die Betriebsprämienregelung übernommen werden.

2.2.4 In Regionen, in denen die Erzeuger nur in geringem Umfang organisiert sind, werden zusätzliche einzelstaatliche Finanzbeihilfen gewährt.

2.2.5 Die Kofinanzierung für die OP beträgt weiterhin 50 %; in einigen Sonderfällen erreicht sie ausnahmsweise 60 % (grenzübergreifende Maßnahmen, branchenübergreifende Maßnahmen, ökologischer Landbau, Erzeuger in den neuen Mitgliedstaaten, Zusammenschlüsse von EO, Regionen in äußerster Randlage, Regionen, in denen weniger als 20 % der Produktion von Erzeugerorganisationen vermarktet werden).

2.2.6 Marktrücknahmen bis zu einem Höchstwert von 5 % der Erzeugung können bei Verteilung an gemeinnützige Einrichtungen, Justizvollzugsanstalten, Schulen, Kinderferienlager, Krankenhäuser und Altenheime zu 100 % von der Kommission finanziert werden.

2.2.7 Artikel 51 der Verordnung 1782/2003 soll aufgehoben werden, wodurch die Obst- und Gemüsekulturen in die Betriebsprämienregelung einbezogen werden können.

2.2.8 Die Mitgliedstaaten sollen die Referenzbeträge und zuschussfähigen Flächen im Rahmen der Betriebsprämienregelung auf der Grundlage eines für den Markt jedes Obst- und Gemüseerzeugnisses geeigneten Bezugszeitraums sowie angemessener objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien festsetzen.

2.2.9 Die Kommission sieht vor, dass mindestens 20 % der Gesamtausgaben jedes OP für Agrarumweltmaßnahmen aufgewendet werden.

2.2.10 Der Vorschlag berührt nicht die für den Außenhandel geltende Regelung; allerdings wird die Abschaffung der Ausfuhrerstattungen vorgeschlagen.

2.2.11 Ein Teil der in dem erörterten Vorschlag vorgesehenen Regelung für den Obst- und Gemüsesektor ist auch bereits in dem Vorschlag für die Verordnung über eine „einzige GMO“ (der derzeit vom Rat geprüft wird) enthalten.

2.2.12 Dem Reformvorschlag der Kommission zufolge sollen anschließend auch die Vermarktungsnormen überprüft werden, insbesondere was die Einteilung nach Güte- und Gewichtsklassen, die Größensortierung, die Verpackung, die Umhüllung, die Einlagerung, die Beförderung, die Aufmachung, das Inverkehrbringen und die Etikettierung betrifft. Der Vorschlag der Kommission bestätigt die wesentliche Rolle der EO für den Obst- und Gemüsesektor, indem

— die Liste der Erzeugnisse geändert wird, für die EO gegründet werden können;

— den EO die Verantwortung für Krisenmanagementmaßnahmen übertragen wird, deren Kosten bis zu einem Drittel des operationellen Programms betragen dürfen;

— ein Prozentsatz für den Direktverkauf eingeführt wird, der von den Mitgliedstaaten auf mindestens 10 % festzusetzen ist.

2.2.13 Mit dem Vorschlag werden Branchenverbände anerkannt und er sieht die Ausdehnung der für einer EO angeschlossene Erzeuger geltenden Bestimmungen auf nicht angeschlossene Erzeuger vor, sofern auf die EO mindestens 60 % des Angebots in dem betreffenden Wirtschaftsbezirk entfallen.

2.2.14 Die Kommission schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten eine nationale Strategie ausarbeiten, die die Bewertung der operationellen Programme der EO ermöglicht.

2.2.15 Jedes OP muss zwingend Förderungsmaßnahmen zugunsten von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren beinhalten.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Nach Auffassung des EWSA können die Ziele der Reform in ihrer Gesamtheit eine kohärente Politik für die Entwicklung dieses wichtigen Zweigs der Agrar-, Industrie- und Nahrungsmittelwirtschaft der Europäischen Union gewährleisten. Die Kommission selbst hebt in den „Gründen für die Reform“ hervor: „Von den 9,7 Millionen landwirtschaftlichen Betrieben in der Europäischen Union (EU) der 25 erzeugen 1,4 Millionen Obst und Gemüse (O&G). Der Sektor bebaut 3 % des Kulturlandes und erzeugt 17 % des Wertes der Agrarproduktion der EU. Der Sektor steht unter dem Druck stark konzentrierter Einzelhandelsketten und eines wachsenden Wettbewerbs durch Drittlanderzeugnisse. […] Der O&G-Sektor macht rund 3,1 % des gemeinsamen Agrarhaushalts aus […]“ ([1]). Der EWSA unterstreicht seinerseits, dass der Obst- und Gemüsesektor — bezogen auf die Nutzfläche — derjenige produktive Sektor mit dem höchsten Beschäftigungsniveau ist. Darüber hinaus sieht sich der Obst- und Gemüsesektor einem internationalen Wettbewerb gegenüber (WTO-Verhandlungen, Freihandelszone Europa-Mittelmeerraum ab 2010), der die Entwicklung der europäischen Obst- und Gemüseerzeugung immer stärker beeinflussen wird.

3.2 Im Übrigen fordert der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 8/2006 mit dem Titel „Wachsender Erfolg? Wirksamkeit der Unterstützung der Europäischen Union für die operationellen Programme der Obst- und Gemüseerzeuger“, in dem er auch die Funktionsweise der EO kritisch prüft und „einen erheblichen Fortschritt […] im Vergleich zur Ausgangssituation“ feststellt, eine verbesserte Überwachung der Wirksamkeit der Hilfe und eine zielgerichtetere Politik, um die EO zu stärken.

([1]) Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK(2007) 75 — Wege zu einer Reform der gemeinsamen Marktorganisationen für frisches Obst und Gemüse sowie Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse — Zusammenfassung der Folgenabschät-zung.

3.3 Der EWSA weist auf die Diskrepanz zwischen den genannten Zielen und der Höhe der für ihre Verwirklichung bereitgestellten Finanzmittel hin, die doch einen unentbehrlichen Bestandteil jeder kohärenten Politik ausmachen; hierdurch wird das Ungleichgewicht der GAP in Bezug auf die Erzeugung des Mittelmeerraums konsolidiert.

Der EWSA stellt fest, dass die Höhe der Haushaltsmittel durch die Vorschläge der Kommission nicht berührt wird. Er nimmt außerdem zur Kenntnis, dass die Kommission durch die Abschaffung der Marktrücknahmen und der Ausfuhrerstattungen eine Erhöhung der potenziell für künftige OP verfügbaren Mittel bewirkt, die allerdings ungenutzt zu bleiben drohen und nicht von den effizienteren EO investiert werden können.

3.4 Der EWSA stellt außerdem fest, dass mit dem Vorschlag zum einen neue Maßnahmen von großer politischer und wirtschaftlicher Bedeutung in die OP aufgenommen werden (Bewältigung von Marktkrisen, Umweltpolitik, Konsumförderung) und zum anderen die Kofinanzierung bestimmter als strategisch wichtig eingestufter Maßnahmen erhöht wird (auf bis zu 60 %).

Dieses neuartige Konzept führt in Verbindung mit der weiter geltenden Obergrenze der finanziellen Beihilfe der Gemeinschaft für die OP, die maximal 4,1 % des Wertes der vermarkteten Erzeugung der EO beträgt, de facto zu einer Senkung der für Investitionen verfügbaren Mittel.

3.5 Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die Einführung der vollständigen Entkoppelung der Beihilfen für Verarbeitungserzeugnisse mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Senkung des Wertes der vermarkteten Erzeugung und damit zu einer Senkung der insgesamt verfügbaren Finanzmittel im Vergleich zur jetzigen Situation führen würde.

3.6 Aus den vorgenannten Gründen vertritt der EWSA die Auffassung, dass mindestens drei Korrekturen vorgenommen werden müssen, bei denen der Grundsatz einer „echten" Haushaltsneutralität gewahrt bleibt:

— Die Finanzierung der Bewältigung von Marktkrisen sollte nicht in die OP der EO einbezogen werden.

— Von der Höchstgrenze von 4,1 % sollte bei einer 60 %-igen Kofinanzierung abgewichen werden, damit auch bereits etablierte EO weiter ihre Aufgabe erfüllen können, der Marktmacht der großen Einzelhandelsunternehmen zu begegnen ([2]).

— Aufnahme gemeinsamer Aktionen von zwei oder mehr Erzeugerorganisationen, um die Zusammenarbeit zwischen Erzeugerorganisationen und die Angebotskonzentration zu fördern.

3.7 Der EWSA nimmt im Übrigen den Vorschlag der Kommission zur Kenntnis, das Krisenmanagement den EO zu übertragen, und fordert die Kommission auf, transparente Kriterien für das Krisenmanagement aufzustellen und dafür zu sorgen, dass die zu diesem Zweck verfügbaren Instrumente von allen Erzeugern so genutzt werden können, dass etwaige Kriseninterventionen Wirkung zeigen und es ermöglichen, die ursprünglichen Märkte zurückzugewinnen.

3.8 Dem EWSA ist bekannt, dass die Kommission mehrfach auf ihre langfristige Strategie hingewiesen hat, der zufolge sämtliche GMO bis 2013 in die Betriebsprämienregelung einbezogen werden sollen. Der EWSA hält es — auch im Einklang mit den bisher verabschiedeten Reformen — für denkbar, dass eine angemessene Übergangszeit in Betracht gezogen wird, um den Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten und Erzeugnisse Rechnung zu tragen. Der EWSA ist sich bewusst, dass ein zu rasches Vorgehen störenden Einfluss auf die Beschäftigung und die Verarbeitungsindustrie nehmen könnte, die sich einer komplexen Umstrukturierungsstrategie gegenübersieht — welche möglicherweise auch die Schließung von Standorten umfassen wird -, für die in dem Reformvorschlag keine spezifischen Begleitmaßnahmen vorgesehen sind.

3.9 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission es aus Gründen der WTO-Vereinbarkeit für erforderlich hält, Artikel 51 der Verordnung 1782/2003 zu ersetzen. Dies würde innerhalb des Sektors zu einem zusätzlichen Wettbewerb zwischen traditionellen Obst- und Gemüseanbauern und möglichen neuen Erzeugern führen. Um künstliche Störungen der Ertragsdynamik des Sektors zu vermeiden, hält der EWSA es für unumgänglich, den Mitgliedstaaten — während eines Übergangszeitraums — zu gestatten, Artikel 51 in selektiver Weise auf bestimmte empfindliche Waren weiter anzuwenden oder neue Rechte für diejenigen Obst- und Gemüseanbauer einzuführen, die mit ihrer bisherigen Erzeugung keine solchen benötigten.

3.10 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission in Bezug auf den Handel mit Drittländern die Abschaffung der Ausfuhrerstattungen für den Sektor vorschlägt, und stellt fest, dass dies zu einer allgemein uneinheitlichen EU-Politik für die verschiedenen Landwirtschaftssektoren beiträgt. Er ersucht die Kommission, keine Handelskonzessionen zu machen, die den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz beeinträchtigen, und empfiehlt ihr, für die strikte Anwendung der Zollkontingente und die Beibehaltung der besonderen Schutzklausel zu sorgen, zumal die EU der weltweit größte Einführer von Obst und Gemüse ist, über 70 % ihrer Einfuhren aus Ländern stammen, die in den Genuss präferenzieller Handelsabkommen kommen und einige der Erzeugnisse des Sektors so genannte „empfindliche Waren" sind.

3.11 Der EWSA unterstützt zwar das Ziel einer tendenziellen Vereinfachung, hält jedoch die Beibehaltung der Vermarktungsnormen für ein wichtiges Instrument sowohl für den Verbraucherschutz mit Blick auf Sicherheit und Ursprung der Erzeugnisse als auch wegen der wesentlichen Rolle solcher Normen für die Marktregulierung. Vor diesem Hintergrund hebt der EWSA hervor, wie wichtig es ist, dass es der EU gelingt, in den internationalen Handelsbestimmungen das Prinzip der Rückverfolgbarkeit durchzusetzen, um eine Bewertungsgrundlage für den Umgang mit sanitären und phytosanitären Risiken zu erhalten.

([2]) ABl. C 255 vom 14.10.2005, S. 44, Stellungnahme CESE 381/2005 — Große Einzelhandelsunternehmen — Tendenzen und Aus-wirkungen auf Landwirte und Verbraucher.

3.12 Der EWSA hält es außerdem für erforderlich, dass die Europäische Union auf internationaler Ebene die Einführung und Anerkennung umweltbezogener und sozialer Standards mit Blick auf die in den Produktionsprozessen tätigen Arbeitnehmer fördert.

3.13 Der EWSA begrüßt die Politik der Kommission, die auf den aktiven Schutz der Umwelt abzielt. Wesentlich effizienter als Höchstgrenzen und feste Prozentsätze wäre hierfür nach Ansicht des EWSA ein Kofinanzierungssystem mit einer verbindlichen Mindestgrundlage und gestaffelten Sätzen, das operationellen Programmen zugute käme, die der Verwirklichung dieser Ziele dienen.

3.14 Was die Förderung des Verzehrs von Obst- und Gemüseerzeugnissen durch bestimmte Verbrauchergruppen betrifft, so misst der EWSA diesem Ziel dieselbe Bedeutung bei wie die Kommission und fordert letztere daher auf, im Rahmen der horizontalen Förderungspolitik eine spezifische Strategie auszuarbeiten; er bezweifelt allerdings, ob obligatorische Förderungsmaßnahmen innerhalb der OP sinnvoll sind, da sie unvermeidlich nur von geringem Umfang sein können.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 Der Ausschuss weist darauf hin, dass mit dem Vorschlag der Kommission das Problem der Produzenten von rotem Obst für die Verarbeitung nicht gelöst wird. Der EWSA hält es für angebracht, ähnlich wie für andere Obst- und Gemüsesorten zur Verarbeitung (z.B. Trockenobst), für diesen Sektor ein System zur direkten Unterstützung zu schaffen.

4.2 Der EWSA begrüßt die Aufnahme von Küchenkräutern in die Liste der Erzeugnisse, für die eine EO gegründet werden kann, und fordert die Kommission ferner auf, zu überprüfen, ob die in ihrem Vorschlag festgelegte Liste den Anforderungen sämtlicher Gebiete der EU entspricht.

4.3 In Anbetracht früherer Erfahrungen mit der Verteilung an gemeinnützige Einrichtungen weist der EWSA die Kommission auf das Erfordernis hin, Vorkehrungen für eine rasche und wirksame Durchführung zu treffen.

4.4 Der EWSA fordert die Kommission auf, im Rahmen der Maßnahmen der kostenlosen Verteilung auch Nichternährungszwecke in Betracht zu ziehen.

4.5 Der EWSA ersucht die Kommission, die besonderen Schwierigkeiten der Erzeuger aus den neuen Mitgliedstaaten bei der Kofinanzierung des Krisenmanagements zu bedenken.

4.6 Nach Auffassung des EWSA steht die Festlegung eines Mindestsatzes für den Direktverkauf durch den Erzeuger im Widerspruch zu den Reformzielen, weshalb er vorschlägt, den Wortlaut der vorhergehenden Verordnung beizubehalten.

4.7 Der EWSA lehnt die Ausarbeitung einer nationalen Strategie für die OP durch die Mitgliedstaaten — auch mit Blick auf eine verbesserte Nutzung bereits vorhandener öffentlicher Strukturen — nicht ab, vertritt jedoch die Auffassung, dass diese Strategien für den betreffenden Mitgliedstaat fakultativ sein müssen und nicht zur Neuauflage von Listen mit nationalen Positivmaßnahmen führen dürfen.

4.8 Der EWSA stellt außerdem fest, dass sich in manchen Fällen ein Widerspruch zwischen der Gemeinschaftspolitik, die auf die Förderung der Angebotskonzentration — u.a. durch den Zusammenschluss von EO — abzielt, und den Maßnahmen der gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörde ergeben kann. Er fordert daher, dass bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln der europäischen Dimension des Obst- und Gemüsemarkts Rechnung getragen wird.

4.9 Der EWSA schlägt der Kommission vor, eine gemeinschaftliche Beobachtungsstelle für Preise und Handelsgepflogenheiten einzurichten, wodurch die Markttransparenz zum Nutzen aller Wirtschaftsbeteiligten erhöht werden könnte.

4.10 Der EWSA, der der Ansicht ist, dass mit der vorgeschlagenen Reform eine unabhängige gemeinsame Marktorganisation für den Sektor bestätigt wird, fordert die Kommission auf, in die Verordnung über die so genannte „einzige GMO“ keine zusätzlichen spezifischen Bestimmungen für Obst und Gemüse aufzunehmen.

Brüssel, den 30. Mai 2007.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS