

Verfasser: Mag. iur. Bernhard Mittermüller
Mat.Nr.: 0606211
Betreuer: Univ. Prof. Dr. Bernhard Raschauer

Exposé zum Dissertationsvorhaben mit dem Arbeitstitel:

„Aktuelle Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik
dargestellt anhand der Kommissionsvorschläge KOM (2011)625 und
KOM (2011)628“

Darstellung des Dissertationsvorhabens:

„Die Landwirtschaft steht weltweit am Scheideweg und macht Schlagzeilen: Die Landwirtschaft der EU und ihre Gemeinsame Agrarpolitik (kurz: GAP) bilden dabei keine Ausnahme.“¹

Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei auch die neuen Herausforderungen der europäischen Agrarpolitik, die mithilfe der ab 2014 reformierten Rechtsinstrumentarien der GAP bewerkstelligt werden sollen.

Während die bisherigen Reformen der GAP sich im Wesentlichen auf endogene Herausforderungen richteten (so z.B. Beschränkung von Überschüssen oder auch Erfüllung von internationalen Verpflichtungen aus Handelsabkommen), wird die aktuelle vor allem von Faktoren bestimmt, die sie nicht selbst beeinflussen kann. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Sicherstellung der Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit, die Biodiversität und den Klimawandel.²

Laut Umweltausblick der OECD steigt die Weltbevölkerung bis 2050 um weitere zwei Milliarden Menschen und dadurch bedingt der Bedarf an Lebensmitteln. Parallel dazu dürfte es unter anderem zu destabilisierenden Klimaänderungen und zum Abbau biologischer Vielfalt in Europa kommen.³ Daraus folgt, dass unter einer einheitlichen Agrarpolitik versucht werden muss, einerseits die Produktion zu steigern, um die weltweit steigende Nachfrage zu bedienen und andererseits ressourcenschonende Bearbeitungsmethoden zu fördern, um die natürlichen Grundlagen der Landwirtschaft zu schützen. Gleichzeitig soll die GAP weiterhin den Menschen, die in der Landwirtschaft tätig sind, ein angemessenes Einkommen, garantieren.

Diese verschiedenen Interessen versucht die Kommission in ihren Vorschlägen zu vereinen.

¹ *Europäische Kommission*, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020, 20.10.2011, 2.

² Ebd., 2.

³ OECD-Umweltausblick bis 2050. Die Konsequenzen des Nichthandelns. Zusammenfassung, 3 ff.

Dass diese jedoch nicht unumstritten sind, beweist die Tatsache, dass bis zuletzt über 6.000 Abänderungsanträge von EU-Parlamentariern eingebracht wurden, die der Ausschuss für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (AGRI) im Herbst 2012 behandeln wird.⁴

Gleichzeitig hängt das „Damoklesschwert“ der Budgetknappheit über diesen Reformplänen. Zwar sieht der Vorschlag der Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen vor, dass die Finanzmittel für die GAP nominal in der Höhe von 2013 beibehalten werden sollen (ca 40% des Gesamthaushalts der EU)⁵, dennoch fordern einige „Nettozahler-Mitgliedstaaten“ Gesamteinsparungen in der Höhe von ca. 100 Mrd. € wovon alle Politikbereiche umfasst sein sollen.

Auch nach der Reform soll die GAP weiterhin in zwei Säulen gegliedert sein, wobei die erste Säule die Direktzahlungen und Marktmaßnahmen umfasst, die ausschließlich aus EU-Mitteln finanziert wird. Die zweite Säule erstreckt sich wie bisher auf die ländliche Entwicklung und wird von der EU und den Mitgliedstaaten kofinanziert.

Auf dieser Grundlage wird auch an der derzeitigen Struktur von vier grundlegenden Rechtsinstrumenten festgehalten. Die wichtigsten Hauptelemente des GAP-Rechtsrahmens für den Zeitraum 2014 – 2020 sind in folgenden Verordnungen dargelegt:

- Vorschlag für die Verordnung der Direktzahlungen⁶
- Vorschlag für die Verordnung einer Einheitlichen gemeinsamen Marktorganisation
- Vorschlag für die Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raumes
- Vorschlag für die Verordnung über die Finanzierung (horizontale Verordnung)⁷

Diese Rechtstexte werfen einige interessante Rechtsfragen auf, wobei ich mich in meiner Arbeit auf Aspekte der Direktzahlungsverordnung (KOM (2011)625) und der horizontalen Verordnung (KOM (2011)628) beschränken werde.

Zielsetzung und Methodik:

In meiner Arbeit soll der Fokus weg von der politischen Diskussion hin zu den brennendsten rechtlichen Problemstellungen dieser Verordnungsvorschläge gelenkt werden. Auch wenn die Kommissionsvorschläge im politischen Prozess noch einigen Änderungen unterliegen werden⁸, bleiben doch die zugrunde liegenden Rechtsfragen dieselben.

⁴ vgl. <http://www.agrarheute.com/gap-reform-521912> (30.7.2012).

⁵ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, 19.10.2011, 3; <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/agri/studiesdownload.html?languageDocument=DE&file=66031> (30.7.2012).

⁶ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, 19.10.2011.

⁷ *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, 19.10.2011.

⁸ Art 43 Abs. 2 AEUV sieht nunmehr auch für die Landwirtschaft das Mitentscheidungsverfahren vor; vgl. hierzu FN 4.

So sollen in einem ersten Schritt die prägenden Phasen seit den Römer Verträgen 1957 im Hinblick auf ihre Zielschwerpunkte dargestellt werden und dabei auf die wichtigsten Reformen Bezug genommen werden.

Nach einer kurzen Darstellung des Zwei-Säulen-Systems der GAP, wobei der Schwerpunkt bei der aktuellen Direktzahlungsverordnung⁹ und bei der EGMO¹⁰ im Rahmen der 1. Säule liegt, soll untersucht werden, ob der vorliegende Direktzahlungsvorschlag (KOM (2011) 625) von den (teilweise sehr widersprüchlichen) Zielen des Art 39 AEUV gedeckt ist oder ob eine zusätzliche Stützung auf Art 191 AEUV (Umweltpolitik) notwendig ist. So ist unter Art 29 ff der besagten Rechtsvorschrift vorgesehen, den Direktzahlungsanspruch in eine Basisprämie und in eine Ökologisierungsprämie aufzuteilen. Mit dieser obligatorischen Ökologisierungskomponente sollen klima- und umweltpolitische Ziele verfolgt werden.¹¹

Hierbei ist vor allem auf die Judikatur des EuGH einzugehen, der wiederholt ausgesprochen hat, dass die Umweltpolitik von Art 39 Abs 1a AEUV mitumfasst ist.¹² Dennoch ist hier auf eine gewisse Grenze für die Verfolgung anderer Politikbereiche aus dem Titel der Landwirtschaft hinzuweisen, die durch das Gericht erster Instanz gezogen wurde.¹³

In einem weiteren Schritt werden die beiden möglichen Gesetzgebungsverfahren, die Art 43 AEUV für die Erlassung von Sekundärrecht des europäischen Agrarrechts vorsieht, beleuchtet und die Gründe für die Stützung dieser Verordnung auf Abs 2 (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) untersucht.

Kern meiner Arbeit wird die Behandlung der Rechtsfragen sein, die sich iZm Art 29 ff („Greening“-Maßnahme) stellen, so vor allem, ob die Einführung der drei neuen Ökologierungsstandards den Vertrauensschutz der Beihilfenempfänger verletzt¹⁴, ob nach Einführung dieser neuen Standards die Direktzahlungsansprüche vom Eigentumsbegriff des Art 1 1. ZPMRK umfasst sind, oder ob diese Direktzahlungen auch nach dieser Veränderung „Green-Box“-kompatibel im Sinne des Landwirtschaftsübereinkommens der WTO sind. Kurz dargestellt werden soll, ob es eines zusätzlichen Verwaltungssystems neben dem existierenden INVEKOS bedarf, um die neuen Anspruchsvoraussetzungen wirksam kontrollieren zu können.

Außerdem wird die Neufestsetzung der Höhe der Direktzahlungen zu behandeln sein. Im Vorschlag ist der verpflichtende Umstieg vom bisherigen historischen Modell auf das Regionalmodell vorgeschrieben. Im Ergebnis bedeutet dies eine einheitliche Höhe des Direktzahlungsanspruchs innerhalb einer Region, die autonom von den Mitgliedstaaten festgelegt wird. Hierbei werden vor allem gleichheitsrechtliche Erwägungen eine Rolle spielen müssen.

⁹ VO (EG) Nr. 73/2009.

¹⁰ VO (EG) Nr. 1234/2007.

¹¹ Vgl. 26. Erwägungsgrund der VO (Komm) 625/2011.

¹² Vgl. z.B. Cs C-428/07.

¹³ Vgl. Rs T-576/08.

¹⁴ Vgl. hierzu 18. Erwägungsgrund VO (Komm) 625/2011.

Die generellen Voraussetzungen für den Erhalt der Direktzahlungen (Art 4 iVm Art 9) sollen erschwert werden. Ratio legis dieser Neuregelung ist, Unternehmen, deren Geschäftszweck nicht oder nur marginal in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, was insbesondere für Flughäfen und Sportanlagen wie Golfplätze zutrifft, von den Direktzahlungen auszuschließen.¹⁵ Diese Regelung ist aber alles andere als geglückt und ist zu Recht auf große Kritik gestoßen. So hat unter anderem der Europäische Rechnungshof in seiner Stellungnahme zu den Verordnungsvorschlägen die mangelnde Bestimmtheit der Definition „landwirtschaftlichen Mindesttätigkeit“ und vor allem den zusätzlichen Bürokratieaufwand angeprangert. Außerdem sei durch die Ausnahme von Unternehmen, die weniger als € 5.000,- an Zahlungen im Jahr erhalten, erst nicht gesichert, dass die Auszahlung an „Nicht-Landwirte“ verhindert wird.¹⁶

In einem abschließenden Kapitel möchte ich mich der Fragestellung widmen, ob eine Verwaltungssanktion, die aufgrund eines Verstoßes gegen die Anderweitigen Verpflichtungen (sogenannte „Cross-Compliance“)¹⁷ verhängt wurde und eine zusätzliche Kürzung der Beihilfen mit dem Verbot der Doppelbestrafung („ne bis in idem“) vereinbar ist. Hierbei möchte ich vor allem die Entscheidungen des EuGH, die im Agrarverwaltungsverfahren zu Art 50 GRC ergangen sind, mit jenen, die in ähnlichen Rechtsbereichen gefällt wurden, vergleichen.¹⁸

Vorläufiges Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung
2. Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik – Änderung der Zielschwerpunkte (1962 – 2014)
 - 2.1 Art 39 AEUV: Zieldivergenzen?
 - 2.2 Die prägenden Phasen
 - 2.2.1 Politik der Selbstversorgung
 - 2.2.2 Produktionsbeschränkung
 - 2.2.3 Direkte Einkommensbeihilfen
 - 2.2.4 Entkoppelung
 - 2.2.5 Verstärkter Umwelt- und Klimaschutz
3. Allgemeiner Überblick über das System der GAP
 - 3.1 Die Säulenstruktur
 - 3.2 Die grundlegenden Instrumente der 1. Säule (einheitliche Marktorganisation)
 - 3.2.1 Interventionssystem
 - 3.2.2 Produktionsbeschränkungen
 - 3.2.3 Außenschutz
 - 3.2.4 Beihilfen
 - 3.2.4.1 Die aktuelle Direktzahlungssystem – Die Einheitliche Betriebsprämie (VO EG 73/2009)
4. Reformvorschlag der Kommission für Direktzahlungen KOM (2011)625

¹⁵ Vgl. 13. Erwägungsgrund der VO (Komm) 625/2011).

¹⁶ Europäischer Rechnungshof, Stellungnahme 1/2012, 34 ff.

¹⁷ für die erste Säule: Art 91 ff VO (Komm) 628/2011; zur geltenden Rechtslage vgl. VO (EG) 73/2009 und VO (EG) 1122/2009.

¹⁸ So v.a. Rs C-489/10 mit Rs C-17/10.

- 4.1 Deckung durch die Ziele des Art 39 AEUV
 - 4.1.1 Andere berührte Zielbestimmungen:
 - 4.1.1.1 Umweltpolitik (Art 191 AEUV)
 - 4.1.1.2 Querschnittsmaterie (Art 11 AEUV)
 - 4.1.2 Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshöfe
 - 4.1.2.1 Umweltschutz als Teil der Agrarpolitik
 - 4.1.2.2 Grenzziehung Rs T-576/08 (Verfolgung der Sozialpolitik mittels des Agrarinterventionssystems)
- 4.2 Die „gesetzmäßige“ Rechtsgrundlage für die Erlassung der VO
 - 4.2.1 Art 43 Abs 2 AEUV: das ordentliche Gesetzgebungsverfahren
 - 4.2.2 Art 43 Abs 3 AEUV: Festsetzung der Beihilfen alleine durch den Rat der EU
- 4.3 Voraussetzung für den Erhalt der DZ
 - 4.3.1 Art 4 iVm Art 9: aktiver Landwirt
 - 4.3.2 Zweck der Neudefinition
 - 4.3.3 Kritik des Europäischen Rechnungshofs
- 4.4 Art 29 ff VO (Komm) 625/2011 (Greening-Maßnahmen)
 - 4.4.1 Zusammensetzung der Beihilfenhöhe
 - 4.4.1.1 Basisprämie
 - 4.4.1.2 Ökologisierungsprämie: Koppelung an „Greening-Maßnahmen“
 - 4.4.2 Rechtsfragen
 - 4.4.2.1 Vertrauensschutz der Beihilfenempfänger?
 - 4.4.2.2 Neues Verwaltungs- und Kontrollsystem?
 - 4.4.2.3 Neuer DZ vom Eigentumsbegriff umfasst?
 - 4.4.2.4 „Green-Box“-Maßnahme iSd LwÜ der WTO?
- 4.5 Die Höhe der DZ (Art 18 ff)
 - 4.5.1 Verpflichtender Umstieg vom historischen Modell zum Regionalmodell
 - 4.5.2 Festlegung der Region durch die Mitgliedsstaaten
 - 4.5.2.1 Gleichheitsrechtliche Erwägungen
 - 4.5.2.2 Vertrauensschutz (Übergangsfristen bis 2019)
- 5. Verletzung des Doppelbestrafungsverbot? – gleichzeitiger Verstoß gegen Cross-Compliance und Materiengesetz
 - 5.1 EuGH Rs C-489/10
 - 5.2 Gegenmeinungen in der Lehre
 - 5.3 Vergleich mit anderen Rechtsgebieten (v.a. Wettbewerbsrecht)
- 6. Ausblick: Fortentwicklung der Kommissionsvorschläge durch Rat und Parlament
- 7. Resümee

Persönliche Motivation

Das erste Mal in Berührung mit der Reform der GAP kam ich im Zuge eines Praktikums, das ich in der Rechtsabteilung der Landwirtschaftskammer Österreich im Frühjahr 2012 absolvierte.

Schnell wurde mir klar, dass mir die Arbeit mit dieser Thematik Freude bereitet und aus diesem Grund fasste ich den Entschluss meine Dissertation in diesem Gebiet zu verfassen.

Geplanter zeitlicher Ablauf:

Im **WS 2011/2012** wurden folgende LV absolviert:

- VO juristische Methodenlehre (nicht prüfungsimmanente LV im Ausmaß von 2 SST, 4 ECTS) gem. § 4 Abs 1 lit. a des Doktoratsstudienplans 2009
- KU Judikatur- und Textanalyse (prüfungsimmanente LV im Ausmaß von 2 SST, 4 ECTS) gem. § 4 Abs 1 lit. b des Doktoratsstudienplans 2009
- LV aus dem Dissertationsfach oder dem Bereich der Wahlfächer (6 SST, bis zu 18 □ECTS) gem. § 4 Abs 1 lit. e des Doktoratsstudienplans 2009

Im **SoSe 2012:**

- LV aus dem Dissertationsfach oder dem Bereich der Wahlfächer (6 SST, bis zu 18 □ECTS) gem. § 4 Abs 1 lit. e des Doktoratsstudienplans 2009
- SE aus dem Dissertationsfach gem. § 4 Abs 1 lit. d des Doktoratsstudienplans 2009
- SE im Dissertationsfach zur Vorstellung und Diskussion des Dissertationsvorhabens (2 SST, 6 ECTS) gem. § 4 Abs 1 lit. d des Doktoratsstudienplans 2009
- Abschluss der Dissertationsvereinbarung, Erarbeiten des Exposé

Für das **WS 2012/2013** und das **SoSe 2013** ist geplant:

- Absolvierung der dritten Seminararbeit
- Recherche, Verfassen der Dissertation gem. § 8 des Doktoratsstudienplans 2009

WS 2013/2014

- Defensio gem. § 9 des Doktoratsstudienplans 2009

Grundlegende Literatur:

Anhammer Franz, Marktordnungsrecht, in: Norer (Hrsg.), Handbuch des Agrarrechts, Wien 2005.

Borchardt Klaus-Dieter, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 4. Auflage, Heidelberg 2010.

Borchardt Klaus-Dieter, Zukünftige Direktzahlungssysteme: Europäische Union, in: Norer (Hrsg.), Agrarische Direktzahlungen – rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug. Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, Zürich/St. Gallen 2011.

Borchardt Klaus-Dieter, Europäisches Agrarrecht, unveröffentlichtes Vorlesungsskript. Universität Wien SoSe 2012.

Cardwell Michael, The European Model of Agriculture, Oxford 2004.

Eckhardt Gernot, Die Reform der GAP 2003 – Zwischenbilanz und Ausblick, in: Jahrbuch Agrarrecht, Wien 2010.

Grimm Christian, GAP-Reform 2003 – Rechtsnatur und Rechtsschutz der Zahlungsansprüche nach deutschem Recht, in: *Agrarrecht im Lichte des Öffentlichen Rechtes*. Festschrift Holzer, Wien 2007.

Hautzenberg Max, Beihilfenkontrolle bei den landwirtschaftlichen Unionsbeihilfen, *Jahrbuch Beihilfenrecht*, Wien 2012.

Holzer Gottfried, *Agrarrecht. Ein Leitfaden*, 2. Auflage, Wien 2011.

Killmann Bernd-Roland, Gemeinschaftssanktionen im Agrarrecht als Vorläufer eines europäischen (Verwaltungs-)Strafrechts?, in: *Jahrbuch Agrarrecht*, Wien 2010.

Kucera Marcus, *The Treaty of Lisbon – Impact on the WTO decision – making process in the EU*, Grafenwörth 2009.

Leidwein Alois, Die Internationalisierung des Agrarrechts, in: *Agrarrecht im Lichte des Öffentlichen Rechtes*. Festschrift Holzer, Wien 2007.

Leidwein Alois, *Europäisches Agrarrecht*, 2. Auflage, Wien 2004.

Martinez José, Mehrebenenvollzug des Direktzahlungssystem in der Europäischen Union: Brüssel und die Mitgliedsstaaten, in: *Norer* (Hrsg.), *Agrarische Direktzahlungen – rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug*. Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, Zürich/St. Gallen 2011.

Mögele Rudolf, Aktuelle Direktzahlungssysteme: Europäische Union. Die einheitliche Betriebsprämie in der EU, in: *Norer* (Hrsg.), *Agrarische Direktzahlungen – rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug*. Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, Zürich/St. Gallen 2011.

Mrozek Marius, *Europäisches Marktordnungsrecht, die WTO und die Osterweiterung. Das Steuerungsinstrumentarium des EU-Agrarrechts am Beispiel der Marktordnungen für Getreide und Zucker im Lichte der WTO und zugleich eine rechtsvergleichende Analyse der Agrarordnung Polens in der Vorbeitrittsphase*, Mannheim 2002.

Norer Roland, *Lebendiges Agrarrecht. Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*. Wien 2005.

Norer Roland, *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003*, Wien 2005.

Norer Roland, Einleitende agrarrechtliche Bemerkungen, in: *Norer* (Hrsg.), *Handbuch des Agrarrechts*, Wien 2005.

Norer Roland, *Agrargesetzgebung und -verwaltung*, in: *Norer* (Hrsg.), *Handbuch des Agrarrechts*, Wien 2005.

Norer Roland, *Förderungsrecht*, in: *Norer* (Hrsg.), *Handbuch des Agrarrechts*, Wien 2005.

Prieß Hans-Joachim (Hrsg.), *World Trade Organization: WTO-Handbuch*, München 2003.

Priebe Reinhard, Kommentar zu Art 38 ff AEUV, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar I*, München 2011.

Puck Elmar, *Wirtschaftslenkungsrecht*, in: *Raschauer* (Hrsg.), *Wirtschaftsrecht*, 3. Auflage, Wien 2010.

Rebhahn Robert, Beihilfen- und Subventionsrecht, in: *Raschauer* (Hrsg.), Wirtschaftsrecht, 3. Auflage, Wien 2010.

Reeh Matthias, Besonderheit des österreichischen Modells der Direktzahlungen, in: *Norer* (Hrsg.), Agrarische Direktzahlungen – rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug. Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, Zürich/St. Gallen 2011.

Reinl Anton, Rechtsfragen im Zusammenhang mit Cross Compliance aus der Sichtweise des EG-Rechtes, in: Agrarrecht im Lichte des Öffentlichen Rechts. Festschrift Holzer. Wien 2007.

Stolle Gabriele, Kontrollen und Sanktionen von Direktzahlungen in der Europäischen Union: Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos). Verwaltung im Spannungsverhältnis zwischen Unionsrecht und materiellem Recht, in: *Norer* (Hrsg.), Agrarische Direktzahlungen – rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug. Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, Zürich/St. Gallen 2011.

Walter Robert/*Mayer* Heinz/*Kucsko-Stadlmayer* Gabriele, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 10. Auflage, Wien 2007.

Wolfgarten Hubertus, Überlegungen zum künftigen Direktzahlungssystem aus deutscher Sicht, in: *Norer* (Hrsg.), Agrarische Direktzahlungen – rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug. Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, Zürich/St. Gallen 2011.

Zauner Anna, Zur verfassungskonformen Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation, in: Agrarrecht im Lichte des Öffentlichen Rechts. Festschrift Holzer, Wien 2007.