

Univ. Prof. Dr. Gottfried Holzer

Stand der Umsetzung der GAP- Reform in Österreich

DGAR-ÖGAUR-Tagung Salzburg

8.-9. September 2022

GAP-Reform/Rechtsgrundlagen EU

Start des Reformprozesses:

- Mitteilung der Kommission vom 29.11.2017, COM (2017) 713 final: „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ >
- Mehrjähriger Konsultationsprozess und Trilog EK, Rat und EP >
- 02.12.2021 Beschlussfassung der drei „Grundverordnungen“ (Basisrechtsakte), Inkrafttreten 01.01.2023:

GAP-Reform/Rechtsgrundlagen EU

Basisrechtsakte:

- GAP-Strategiepläne-VO (EU) 2021/2115 (SPVO);
- VO (EU) 2021/2116 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP (Horizontale VO, HVO);
- VO (EU) 2021/2117 mit Änderungen der VO (EU) 1308/2013 über die Gemeinsame Marktordnung (GMO-VO).

Diese Basisrechtstexte enthalten eine Vielzahl von Ermächtigungen zur Erlassung von Kommissionsrecht in Form von *delegierten Rechtsakten* (Art 290 AEUV) und *Durchführungsrechtsakten* (Art 291 AEUV).

GAP-Reform/ Rechtsgrundlagen Österreich

Der VfGH vertritt in ständiger Rechtsprechung (vgl. VfSlg. [15.189/1998](#), [15.354/1998](#), [17.735/2005](#), [18.317/2007](#)) den Standpunkt, dass durch den Beitritt Österreichs zur EU der Verwaltung keine generelle Ermächtigung zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch Rechtsverordnungen erteilt und Art 18 Abs 2 B-VG nicht so weit verändert wurde, dass den Verwaltungsorganen die Befugnis übertragen worden wäre, Regelungen des Gemeinschaftsrechts unter Ausschaltung des Gesetzgebers zu konkretisieren; vielmehr ist zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften nach dem Konzept des Art 18 Abs 2 B-VG nicht der Verordnungsgeber, sondern der Gesetzgeber berufen.

GAP-Reform/ Rechtsgrundlagen Österreich

- Sammelnovelle zur Änderung von Marktordnungsg (MOG)/Landwirtschaftsgesetz/AMA-Gesetz, BGBl I 2022/77.
- Umbenennung des MOG 2007: „*Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und die Grundsätze der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (Marktordnungsgesetz 2021 – MOG 2021)*“
- Das MOG 2021 (§§ 6a bis g) enthält allgemein gehaltene Vorgaben für den zu erstellenden nationalen GAP-Strategieplan hinsichtlich strategischer Ausrichtung und Evaluierung, der Fördermaßnahmen und der Begriffsbestimmungen des GAP-Strategieplans sowie der Konditionalität (GLÖZ-Standards) mit weitreichenden Verordnungsermächtigungen. >

GAP-Reform/Rechtsgrundlagen Österreich

- § 8 Abs MOG 2021:
„Der/die BMLF kann durch Verordnung, soweit die jeweiligen Regelungen des Marktordnungsrechts der Union eine Durchführung hinsichtlich der technischen Abwicklung bei Direktzahlungen vorsehen und soweit diese in den zugrunde liegenden Regelungen des Marktordnungsrechts der Union bestimmt, bestimmbar oder begrenzt ist, die näheren Vorschriften erlassen.“
- Eine gesetzliche Verordnungsermächtigung mit einer bloßen Verweisung auf das gesamte gemeinschaftsrechtliche Marktordnungsrecht stünde im Widerspruch zum Determinierungsgebot des Art 18 B-VG (VfSlg 15.354, 17.735, 18317).

GAP-Reform/ Rechtsgrundlagen Österreich

- > Entwurf einer 243 §§ (!) umfassenden Verordnung des BM für Land- und Forstwirtschaft mit Regeln zur Anwendung des GAP-Strategieplans – **GSP-Anwendungsverordnung** = GSP-AV (soll im Herbst 2022 in Kraft treten).

Die VO umfasst 10 Kapitel und regelt insbes:

1. Kap: Begriffsbestimmungen, Verfahren der Antragstellung, Kontrollen, Sanktionen (§§ 1 ff)
2. Kap: Invekos, Regeln zur förderfähigen Fläche, Mehrfachantrag (§§ 20 ff)
3. Kap: Projekt- und Sekturmaßnahmen Obst, Gemüse, Wein, Imkerei (§§ 54 ff)
4. Kap: Konditionalität, GLÖZ-Standards (Anlage 2), (§§ 104 ff)

GAP-Reform/ Rechtsgrundlagen Österreich

5. Kap: Soziale Konditionalität (§§ 109 ff)
 6. Kap: Landwirtschaftliche Betriebsberatung (§ 110)
 7. Kap: Direktzahlungen, Kappung (§§ 111 ff)
 8. Kap: Sektormassnahmen (Erzeugerorganisationen)
Obst und Gemüse (§§ 114- 202)
 9. Kap: Sektormassnahmen Wein (§§ 203 ff.)
 10. Kap: Schlussbestimmungen (§§ 242, 243)
- Anlage 1: Auflistung der im GAP-Strategieplan
enthaltenen Fördermassnahmen mit Interventionscode
(Direktzahlungen + Ökoregelungen, ÖPUL-
Massnahmen – zB 70.02 Biologische Wirtschaftsweise)
- Anlage 2: Mindeststandards für den guten
landwirtschaftlichen u. ökologischen Zustand GLÖZ

GAP-Reform/Umsetzungsmodell

Die reformierte GAP ist geprägt von einem Wandel vom Konformitätsmodell zum *Umsetzungsmodell*, das im Wesentlichen drei zentrale Anliegen verfolgt:

- stärkere Fokussierung der GAP auf die Erreichung ihrer agrarpolitischen Ziele, Abkehr von der bisherigen Schwerpunktsetzung der GAP-Durchführung auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit (*Konformitätsmodell*)
- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch Übertragung größerer Gestaltungsspielräume an die MS sowie
- Verwaltungsvereinfachung sowohl für die MS wie auch für die Leistungsempfänger (zB Wegfall des Systems der Zahlungsansprüche).

GAP-Reform/Ökologisierung 1

- Ein zweiter Schwerpunkt der Reform ist die Schaffung einer neugestalteten *Umwelt- und Klimaarchitektur* mit dem Ziel einer weitergehenden „Ökologisierung der GAP“.
- Die SPVO (Anhang 11) listet jene EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt und Klima auf, zu deren Zielen die GAP-Strategiepläne der MS beitragen sollen, darunter die NEC-RL (Ammoniak-Emissionen), die LastenteilungsVO sowie die LULUCF-VO (Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und der Forstwirtschaft).

Darin findet die zunehmende Inpflichtnahme der GAP für die Erreichung der Umwelt- und Klimaziele der EU ihren rechtlichen Ausdruck.

GAP-Reform/Ökologisierung 2

Nationale Durchführung:

§ 6a Abs 2 Z 4 MOG (idF der Novelle 2022) sieht ausdrücklich vor, dass die im GAP-Strategieplan festgelegten Förderungsmaßnahmen u.a. ausdrücklich auf folgendes Ziel ausgerichtet sein müssen: *"Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel unter Fokussierung auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen und die Verbesserung der Kohlenstoffbindung sowie nachhaltiger Energie mittels standortangepasster land- und forstwirtschaftlicher Produktion unter Berücksichtigung des Klimaschutzgesetzes in der jeweils geltenden Fassung"*.

Neufassung des Klimaschutzgesetzes steht aus (Problematik der Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz).

GAP-Strategieplan/Allgemeines

- **Strategieplan** - Zentrales Instrument der Umsetzung der GAP-Reform in d. Mitgliedstaaten
- Kein völlig neues Instrument: bereits die VO 1698/2005 und 1305/2013 verpflichteten die MS im Bereich der ländlichen Entwicklung zur Vorlage nationaler Strategiepläne als Grundlage nationaler Förderprogramme für den ländlichen Raum.
- Besonderheit der GAP-Strategiepläne (GSP) neu: säulenübergreifenden Struktur und mehrjährige Bindung der Mittelzuweisung, die auch den nationalen Gesetzgeber (Bund, Länder) in seiner Gestaltungsfreiheit beschränkt.

GAP-Strategieplan/Allgemeines

- Der grundlegende **Systemwandel**, der mit der GAP-Strategiepläne-VO (SPVO) vorgenommen wird, besteht im Wechsel der Rechtsgrundlage für die Gewährung von Förderungen vom EU-Recht hin zum nationalen Recht:
- Der Anspruch des einzelnen Landwirtes auf Direktzahlungen stützt sich künftig nicht mehr auf EU-Recht, sondern auf das nationale Recht.
- Die MS haben den **Rechtsrahmen** dafür im Einklang mit dem genehmigten GAP-SP und dem EU-Recht (insbes SPVO, Horizontale VO) festzulegen (Art 9 UAbs 3 SPVO).
 - > MOG 2021 + GSP-AnwendungsVO.

GAP-Strategieplan/Rechtsnatur

- Die *Rechtsnatur* des GAP-Strategieplanes richtet sich nach dem jeweiligen nationalen Recht des MS. Die zur innerstaatlichen Umsetzung der GAP-Reform erfolgte Novellierung des Marktordnungsg (MOG) enthält keine expliziten Aussagen zur Rechtsnatur des GAP-Strategieplanes.
- GAP-SP = Plan mit eingeschränkter normativer Wirkung
Rechtswirkungen erst mit der Genehmigung durch die EK nur für den Mitgliedstaat, nicht für den einzelnen Landwirt: eine Umsetzung des nationalen GAP-Strategieplanes und damit die Förderung mit EU-Mitteln kann erst nach dessen Genehmigung rechtswirksam vorgenommen werden. Bei der Ausgestaltung und Abwicklung der Stützungsmaßnahmen sind Bund und Länder an den genehmigten mehrjährigen Strategieplan gebunden.

GAP-Strategieplan/Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Zuständigkeit des Bundes für dieses säulenübergreifende ganzheitliche Instrument, das erstmals die Direktzahlungen und Sektormassnahmen der 1. Säule mit den Instrumenten der 2. Säule (ÖPUL, AZ) verknüpft, bildet

- a) die Kompetenzdeckungsklausel des § 1 MOG 2021 für die Massnahmen der 1. Säule (Direktzahlungen, Massnahmen für bestimmte Sektoren, Konditionalität und Regelungen zum Verwaltungs- u. Kontrollsystem),
- b) Art 17 B-VG für die Massnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums. Diese (ÖPUL, AZ, Investförderung) werden – wie bisher – im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung und unter Beibehaltung der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder abgewickelt.

GAP-Strategieplan/inhaltliche Vorgaben

- Alle Fördermaßnahmen im GAP-SP müssen einen Beitrag zu den GAP-Reformzielen (Art 5 und 6 SPVO (EU) 2021/2115 leisten, insbes zu Ernährungssicherheit, flächendeckender Bewirtschaftung, Umwelt- und Klimaschutz, Nachhaltigkeit, Biodiversität, Tierschutz (§ 6a Abs 2 MOG 2021).
- Im GAP-SP sind quantifizierte Zielwerte für Ergebnis- und Outputindikatoren festzulegen.

GAP-Strategieplan/Maßnahmen

Förderkategorien des GAP-Strategieplanes :

(§ 6 c MOG + GSP-AnwendungsVO):

a) Direktzahlungen einschließlich einjährige Maßnahmen für Klima, Umwelt und Tierwohl (Ökoregelungen)

Begrünung von Ackerflächen (2), Erosionsschutzmaßnahmen bei Dauerkulturen, Tierschutz- Weidemaßnahmen

b) Sektorale Fördermaßnahmen (Obst, Gemüse, Wein)

c) Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Agrarumweltprogramm ÖPUL, Ausgleichszahlungen)

GAP-Strategieplan/Entwicklungsstand

Einreichung des öst. GAP-SP bei der EK Dez. 2021

„Observation Letter“ der EK Ende März 2022:

Kritikpunkte der Kommission:

- Klima- und Umweltschutz solle sich noch stärker im GAP-Strategieplan wiederfinden.
- Auch die Ziele des „Green Deal“ (insbes Reduktion von Pflanzenschutz- und Düngemitteln sowie Antibiotika für Nutztiere und Aquakultur) sollen stärker in den nationalen Zielen verankert werden.
- Nachbesserungen bei der Darstellung der Zielerreichung, bei Indikatoren und Begründungen.

GAP-Strategieplan/Entwicklungsstand

- Eindringliche Warnung der LKÖ, angesichts der aktuellen Situation (Ukrainekrieg, Versorgungsprobleme bei agrarischen Rohstoffen und Betriebsmitteln) produktionsbeschränkende Auflagen weiter zu verschärfen;
- Adaptionen des öst. GAP-Strategieplanes insbes bei Ökokonditionalität: GLÖZ 5 (Bodenbewirtschaftung – Erosionsschutz), GLÖZ 6 (Mindestbodenbedeckung, Begrünung) und GLÖZ 7 (Anbaudiversifizierung, Fruchtwechsel auf Ackerland);
- Wiedereinreichung des adaptierten öst. GSP am 29.07.2022;
- Mitte Sept 2022 voraussichtliche Genehmigung durch EK.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!