

**Peter Hancvencí**

## **Die Angleichung der agrarrechtlichen Gesetzgebung und ihre praktische Durchführung in den mittel- und osteuropäischen Staaten vor ihrem Beitritt zur EU**

**Thema des runden Tisches des Agrarrechtskongresses des CEDR vom 27. bis 30. Mai 2001 in Helsinki**

Alle zwei Jahre findet ein Agrarrechtskongress des CEDR (Le Comité Européen de Droit Rural), statt, der sich mit agrarrechtlichen Themen befasst. Bei diesem Zusammentreffen von Rechtswissenschaftlern und Praktikern aus verschiedenen Länder kommt es zu Diskussionen, in denen leider die rechtlichen Aspekte nicht mehr den Stellenwert einnehmen wie in früheren Jahren. Als Praktiker ist es dem Autor ein Anliegen nicht zu sehr generell abstrakte Probleme der Wissenschaft, sondern den tatsächlichen Schwierigkeiten beim Wechsel der Verwaltungssysteme beim Beitritt der MOEL-Staaten mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Um eine einheitliche Vorgangsweise der Aufarbeitung der Themen zu gewährleisten, wird vor Beginn des Kongresses ein Fragebogen an die nationalen Berichtersteller ausgesendet. Der diesjährige Runde Tisch steht ganz im Zeichen der Osterweiterung.

### **Fragebogen zum Runden Tisch**

Folgende Problemstellungen wurden in diesem Fragebogen angeführt:

- Organisation der landwirtschaftlichen Betriebe
- Organisation des Bodens
- die Verarbeitungsindustrie
- Vermarktung
- Veterinär- und Gesundheitsprobleme
- Staat und Intervention
- allgemeine Organisation

Dieser Fragebogen ist an die Vertreter der mittel- und osteuropäischen Staaten und an alle Mitgliedstaaten gerichtet. Es wird die Auffassung vertreten, dass sowohl die Gründungsmitglieder als auch jene Staaten, die im Rahmen eines späteren Beitritts ihre

Agrarstrukturen an das EU-Regime anpassen mussten, ihre wertvollen Erfahrungen zur Verfügung stellen sollen.

Der Fragebogen regt unter anderem auch dazu an sich Gedanken zu machen, inwiefern die Situation der mittel- und osteuropäischen Staaten mit den Beitritten in der Vergangenheit verglichen werden kann, oder die Situation auf beiden Seiten doch eine andere ist. Bemerkenswert muss auf jeden Fall, dass beim Beitritt von Finnland, Schweden und Österreich 1995 die Situation grundsätzlich eine andere war, wie z.B. beim Beitritt von Spanien oder Portugal 1985, zumal 1992 eine grundsätzliche Reform der Agrarpolitik durchgeführt wurde. Außerdem war 1995 bereits der Binnenmarkt verwirklicht und es musste dadurch auch im Rahmen des Beitrittsvertrages eine andere Situation berücksichtigt werden. Als Beispiel für diese Änderung kann aus Erfahrung beim Beitritt Österreichs angeführt werden, dass in den österreichischen Beitrittsvertrag im letzten Moment die sogenannte „safe guard clause“ (Schutzklausel) aus dem Beitrittsvertrag Spanien, Portugal eingefügt wurde, jedoch mit der Abänderung, dass die von Österreich ergriffenen Maßnahmen „keine Maßnahmen an der Grenze sein dürfen“. Diese Änderung war aufgrund des in der Zwischenzeit installierten Binnenmarktes notwendig, der keine Maßnahmen an der Grenze zulässt.

Die nachstehenden Überlegungen versuchen auf wichtige Punkte des Beitritts Bezug zu nehmen und die wichtigsten Konfliktpunkte aufzuzeigen.

### **Acquis communautaire**

Eine der wichtigsten Verpflichtungen beim Beitritt ist die uneingeschränkte Übernahme des Acquis communautaire (des gemeinsamen Rechtsbestandes) der Gemeinsamen Agrarpolitik. Nationale Ausnahmen von Einzelbereichen auf Dauer sind vom System her grundsätzlich ausgeschlossen. Es geht auch nicht um die Frage, ob gewisse nationale rechtliche Maßnahmen besser sind als der betreffende Bereich der EU-Gesetzgebung – eine solche Diskussion ist überflüssig –, sondern es ist Wesen der Gemeinsamen Agrarpolitik, dass sie für alle Mitgliedstaaten einheitlich ist. Im Vergleich zum Beitritt Österreichs ist der Acquis communautaire in der Zwischenzeit um einiges angewachsen. Von besonderer Problematik für die einzelnen Beitrittskandidaten ist auch die Fortentwicklung des Acquis communautaire, der von den Beitrittsländern dauernd beobachtet und bei der Übernahme auch angepasst werden muss. Schwierigkeiten bereitet für den Beitritt und die Übernahme des Rechtssystems der noch nicht feststehende Beitrittstermin. Die Kandidaten der ersten Gruppe gehen von einem fiktiven Termin 1. Jänner 2003 aus.

Ein nicht zu unterschätzendes Problem der Beitrittskandidaten ist weiters die Übersetzung des *Acquis communautaire* in die jeweilige Landessprache. Aufgrund der derzeit noch immer mangelhaften Fremdsprachenkenntnisse in der Verwaltung der MOEL ist es erforderlich, die einzelnen Rechtsvorschriften in die betreffende Landessprache zu übersetzen. Durch falsche oder ungenaue Übersetzungen kommt es hierbei immer wieder zu Problemen. Das Sprachenproblem beim Beitritt erfordert auf jeden Fall eine Lösung, die der Vertrag von Nizza allerdings noch nicht gebracht hat.

Die einzelnen Beitrittsstaaten haben im Rahmen eines Nationalen Planes die Rechtsanpassung organisiert. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit dem Austausch der Positionspapiere und des Gemeinsamen Standpunkts der EU und der Reaktion jeweils darauf wurden auch konkrete Zeitpläne zur Implementierung des *Acquis communautaire* vorgelegt. Während beim Beitritt Österreichs die Umsetzung des *Acquis communautaire* grundsätzlich ein rein formales Problem bei einer funktionierenden Rechtsordnung war, wird aufgrund der Situation der Kandidatenländer seitens der Europäischen Union die tatsächliche Umsetzung des *Acquis communautaire* geprüft werden. In einem Fortschrittsbericht wird regelmäßig die Situation der einzelnen Beitrittsstaaten hinsichtlich der Übernahme des *Acquis communautaire* dargestellt und kritisiert.

### **Rechtliche Schwierigkeiten der Umsetzung**

Voraussetzung für den Beitritt der Beitrittskandidaten ist eine möglichst vollständige Umsetzung des *Acquis communautaire* der Gemeinsamen Agrarpolitik. Eine vollständige Umsetzung ist, da es sich vor dem Beitritt bei den Beitrittsländern um Drittländer handelt, gerade im Bereich der gemeinsamen Marktorganisationen nicht möglich. Bei den gemeinsamen Marktorganisationen wird es genügen, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung im Zeitpunkt des Beitritts geschaffen und die gegenwärtigen Schutzmechanismen gegenüber der EU aufgehoben werden. Eine nationale Einführung der Direktzahlungen im Marktordnungsbereich erscheint – wie auch Polen in seiner Antwort auf die Aufforderungen der Europäischen Kommission ausführt – schon aus budgetären Gründen nicht möglich. Zweckmäßig wäre es, wenn die einzelnen Beitrittswerber vor dem Beitritt nationale Marktordnungen in den Bereichen Milch, Fleisch, Getreide einführen würden, die sich den EU-Marktordnungen annähern. Die Tschechische Republik hatte bei der Einführung von Kontingenten im Rahmen der Landwirtschaft aufgrund ihrer liberalen Verfassung Schwierigkeiten. So war das tschechische Parlament ursprünglich nicht bereit, ein Kontingentsystem für die Landwirtschaft einzuführen.

Während die Mitgliedstaaten der Europäischen Union lediglich die Richtlinien in nationales Recht umsetzen müssen, haben die Beitrittskandidaten ebenfalls die in der Europäischen Union unmittelbar wirkenden Verordnungen umzusetzen. Es besteht die Möglichkeit, die Verordnungen der Europäischen Union in nationalen Gesetzen wiederzugeben und somit bei einer Abänderung erneut das nationale Parlament zu befassen. Die elegantere und flexiblere Methode wäre es, den betreffenden Bundesminister im Rahmen einer Verordnungsermächtigung mittels eines Gesetzes die Möglichkeit der Anpassung zu geben. Bei einem Beitritt wären die entsprechenden nationalen Bestimmungen, welche die Verordnungen der EU wiederholen, jedoch aufzuheben. Dies wird gerade im Weinbereich in den einzelnen Beitrittskandidatenländern der Fall sein.

Neben einem rechtlichen scheint es doch hauptsächlich ein psychologisches Problem zu sein, dass in gewissen MOEL-Staaten Vorbehalte gegen eine Öffnung des landwirtschaftlichen Grundverkehrs für EU-Bürger, also derzeit Ausländer, bestehen. Grundsätzlich muss diese Möglichkeit jedoch – unvorgreiflich von allfälligen Übergangsfristen – vorgesehen werden.

### **Gemeinsame Marktorganisationen**

Im Beitrittszeitraum erscheint es zunächst nur zweckmäßig einige große Marktorganisationen wie Fleisch, Milch, Getreide national umzusetzen. Unbedingt erforderlich ist jedoch für die Zeit des Beitritts die notwendigen Strukturen durch Schaffung einer Marktordnungs- und Interventionsstelle zu schaffen. Beim Beitritt Österreichs hat es sich als zweckmäßig erwiesen, bereits vor dem Beitritt eine gesetzmäßige Grundlage für die Möglichkeit der Umsetzung der einzelnen Marktorganisationen zu bilden. Die Rechtsform der Umsetzung wird den einzelnen Mitgliedstaaten grundsätzlich frei gestellt. Österreich hat sich entschieden im Rahmen des Abschnittes F des Marktordnungsgesetzes 1985 im Rahmen der Hoheitsverwaltung die Möglichkeit der Umsetzung zu geben. Obwohl derzeit die Direktzahlungen noch nicht verhandelt werden und die Erzeugerpreise der Beitrittswerberländer (außer Slowenien) unter dem Weltmarktpreis liegen, können infolge einheitlicher Verhandlungsbasis der Beitrittswerber bei einem Beitritt auch Direktzahlungen in Anspruch genommen werden. Ein Argument hierfür ist, dass diese Direktzahlungen auch zum *Acquis communautaire* gehören und ein Instrument für die Mengenregelung sind. Außerdem sollen nicht zwei Klassen von Mitgliedstaaten geschaffen werden. Obwohl die EU-Kommission ursprünglich gänzlich gegen die Direktzahlungen an die Beitrittswerberländer war, scheint es derzeit einen Kompromiss zu geben, eine etappenweise Einführung zu ermöglichen.

Ein Streitpunkt ist noch die Auswahl der Referenzperioden für die betreffenden Marktordnungen. Während die Beitrittskandidaten für eine Referenzperiode sind, bei der eine hohe Produktion im Rahmen der Planwirtschaft aufrecht war, ist die Europäische Kommission für eine Referenzperiode mit niedrigen Produktionsziffern.

Einige Beitrittswerberländer haben unabhängig von einander eine Marktordnungs- und Interventionsstelle für die gemeinsamen Marktorganisationen und darüber hinaus parallel eine Zahlstelle für das SAPARD-Programm eingerichtet. Erst bei einem Beitritt sollen diese beiden Stellen zusammengelegt werden. Unklar aber ist, ob zum Zeitpunkt des Beitritts überhaupt noch gewisse Marktordnungen wie z.B. Milch existieren.

### **INVEKOS**

Aus der Sicht der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten ist mit der Übernahme der gemeinsamen Marktorganisation und der damit zusammenhängenden Direktzahlungen unbedingt auch die Einführung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems verbunden. Dies birgt insofern Schwierigkeiten, als das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem auf einem funktionierenden Kataster basiert, der jedoch erst in den Beitrittswerberländern aufgebaut werden muss.

In den betreffenden Papieren der Beitrittswerber der ersten Gruppe sind somit entsprechende Zeitpläne für die Einführung von INVEKOS vorgesehen. Österreich hat von der zweijährigen Übergangsfrist keinen Gebrauch gemacht und mit der sofortigen Einführung von INVEKOS die besten Erfahrungen gemacht.

### **Übergangsfristen**

In den ursprünglichen Positionspapieren der Beitrittswerber sind eine Reihe von Übergangsfristen vorgesehen, die jedoch im Rahmen der Verhandlungen immer mehr eingeschränkt wurden. Seitens der Mitgliedstaaten werden aus Wettbewerbsgründen für sensible Bereiche wie Veterinär-, Phytosanitär- und Hygiene, aber auch Tierschutz Übergangsfristen abgelehnt.

### **SAPARD**

In einer Vorbeitrittsperiode hat die Europäische Kommission im Rahmen einer EU-Verordnung Grundsätze für Vorbeitrittsmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung in den Beitrittsstaaten von Mittel- und Osteuropa festgelegt. Diese Rechtsvorschrift

beinhaltet einen Teil der Maßnahmen der Verordnung über die ländliche Entwicklung, welche für alle derzeitigen Mitgliedstaaten gültig ist und dient für die Beitrittskandidaten als eine Art „Training“ für die Übernahme von Förderungssystemen der EU. Für die Abwicklung dieser SAPARD-Maßnahmen ist die Einrichtung einer Zahlstelle erforderlich.

### **Organisatorische Maßnahmen**

Im Rahmen des Beitritts müssen aber auch notwendige organisatorische Maßnahmen getroffen werden. Dies kann im Bereich des Ministeriums durch die Einrichtung einer eigenen Marktordnungssektion wie in Österreich der Fall sein, erfordert aber die Abgrenzung der Regionen auf Basis der in der EG üblichen dreistufigen sogenannten NUTS-Gliederung, die Einrichtung von einer Marktordnungs- und Interventionsstelle sowie die einer Zahlstelle.

Für die Abwicklung der Verordnung ländliche Entwicklung, sowie des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems und der veterinär-physiotären Regelung ist ebenfalls die Installierung der notwendigen Kontrollorgane erforderlich. Mit dem Beitritt der Staaten wird es auch im Bereich der Bürokratie zu einem Generationenwechsel kommen. Wie es in Österreich der Fall war, wird die alte Generation den Beitritt zum Anlass nehmen in Pension zu gehen und jüngeren mit den neuen Regeln vertrauten Kräften die Möglichkeit geben tätig zu werden.

Ein noch nicht bewältigtes Problem ist die schlechte Bezahlung der Beamtenschaft in der Agrarbürokratie. Die im Rahmen der Ausbildungsprogramme geschulten Beamten werden von der Privatwirtschaft abgeworben. Nicht zu unterschätzen in diesem Zusammenhang ist auch das psychologische Moment. Während bei der Bürokratie der Beitrittsstaaten der ersten Gruppe EU-Fragen durchaus auch im Vordergrund stehen, ist bei der zweiten Gruppe der Beitrittstermin noch eher theoretisch und somit hat die nationale Alltagsarbeit Vorrang. Dies entspricht auch durchaus den Erfahrungen der österreichischen Bürokratie beim Beitritt.

### **Beihilfen**

In ihren Positionspapieren haben die Beitrittswerber eine Reihe von staatlichen Beihilfen bekannt gegeben. Diese wurden von der Kommission als nicht mit dem Acquis communautaire konform bezeichnet. Sie können daher nach dem Beitritt nicht mehr aufrecht erhalten werden. Österreich hatte nach dem Beitritt ein Problem mit indirekten Beihilfen z.B. Steuerbefreiungen, die als solche nicht erkannt wurden, aber trotzdem aufrecht zu erhalten sind.

## **Nicht-harmonisierter Bereich**

Neben der Anpassung an die gemeinsame Agrarpolitik scheint auch ein Instrumentarium im nicht-harmonisierten Bereich hinsichtlich des Schutzes des landwirtschaftlichen Betriebes im Rahmen des Zivilrechtes erforderlich. Seitens der Beitrittskandidaten besteht ein Interesse zur Regelung des Erbrechts und des Landpachtrechts für landwirtschaftliche Betriebe. Um die Abenteuer einiger Glücksritter und Spekulanten mit landwirtschaftlichen Betrieben zu verhindern, ist ebenfalls der Gläubigerschutz ausreichend zu regeln.

## **Zusammenfassung**

Beim Agrarrechtskongress des CEDR wird im Rahmen eines Runden Tisches die Angleichung der agrarrechtlichen Gesetzgebung und ihre praktische Durchführung in den mittel- und osteuropäischen Staaten vor ihrem Beitritt zur EU diskutiert. Bei diesem Beitritt ist zunächst die formaljuristische Umsetzung des Acquis communautaire von Bedeutung, wobei die verschiedenen rechtlichen Instrumente nach den nationalen Rechtsordnungen unterschiedlich sind. Bei der Umsetzung der gemeinsamen Marktorganisationen können zunächst nur die notwendigen Strukturen für den Beitritt durch Schaffung einer Marktordnungsinterventionsstelle vorbereitet werden. Eine wichtige Rolle für die Gewährung der Direktzahlungen spielt auch die Installierung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems. Als Vorbereitung für den Beitritt und der Einführung der Maßnahmen für die ländliche Entwicklung ist das SAPARD-Programm anzusehen. Neben der Implementierung des Acquis communautaire sind auch gewisse Maßnahmen im Rahmen des nichtharmonisierten Bereichs für einen Schutz der Landwirtschaft erforderlich.

Informationen über den Prozess der Erweiterung der Europäischen Union finden Sie unter [http://europa.eu.int/pol/enlarg/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/pol/enlarg/index_de.htm)

## **Autor:**

**MR Dr. Peter HancvencI**, Jurist im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft; praktische Erfahrungen bei der Umsetzung des Acquis communautaire der Gemeinsamen Agrarpolitik in nationales Recht beim Beitritt Österreichs 1995.

Diese Erfahrungen waren auch wertvoll bei der Beratung der mittel- und osteuropäischen Staaten im Rahmen von PHARE-, TWINNING- und TAIEX-Projekte. In der Projektgruppe „Osterweiterung“ des BMLFUW erfolgte auch eine Beschäftigung mit den Positionspapieren und den „Screening Berichten“ der einzelnen Beitrittskandidaten sowie dem „Gemeinsamen Standpunkt“ der Europäischen Union.