

DE

2018

Nr.

10

Sonderbericht

Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe - Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Prüferteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Phil Wynn Owen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von João Figueiredo, Mitglied des Hofes. Aufgabenleiter war Sven Kölling. Zum Prüferteam gehörten außerdem die stellvertretenden Aufgabenleiter Blanka Happach und Jan Huth sowie Felipe Andres Miguelez, Ingrid Ciabatti, Michail Konstantopoulos und Anžela Poliulanaitė.



Von links nach rechts: Ingrid Ciabatti, Michail Konstantopoulos, Blanka Happach, Jan Huth, Sven Kölling, João Figueiredo, Anžela Poliulanaitė.

INHALT

	Ziffer
Abkürzungen	
Glossar	
Zusammenfassung	I - XIII
Einleitung	1 - 22
Wesentliche Elemente der Basisprämienregelung	8 - 16
Berechnung und Zuweisung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung	17 - 20
Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Einführung der Basisprämienregelung	21 - 22
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	23 - 25
Bemerkungen	26 - 73
Die Kontrollsysteme der besuchten Mitgliedstaaten haben das Risiko einer fehlerhaften Berechnung und Zuweisung von Basisprämienansprüchen weitgehend gemindert, aber nationale Wahlmöglichkeiten konnten für einige Zahlstellen besondere Herausforderungen mit sich bringen	26 - 33
Die meisten Mitgliedstaaten bewältigten die Herausforderungen, sodass die Basisprämienzahlungen an Betriebsinhaber insgesamt nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren ...	26 - 28
... doch in einigen Fällen waren die Werte der Basisprämienansprüche unrichtig, nur provisorisch berechnet oder beruhten auf Schätzungen ...	29
... und einige der besuchten Zahlstellen sahen sich besonderen Schwierigkeiten gegenüber	30 - 33
Die Kommission leistete bei der Einführung der Basisprämienregelung angemessene Unterstützung, allerdings hätte sie den Bescheinigenden Stellen höhere Anforderungen auferlegen können	34 - 41
Insgesamt überwachte die Kommission den Umsetzungsprozess gut und stellte umfangreiche Leitlinien bereit ...	34
... die Mitgliedstaaten übermittelten aber nicht alle Monitoringinformationen	35

Bei ihren eigenen Prüfungen kam die Kommission insgesamt zu positiven Ergebnissen ...	36 - 37
... allerdings hätte sie den Bescheinigenden Stellen höhere Anforderungen auferlegen können	38 - 41
Einige der von den Mitgliedstaaten gewählten Berechnungsvorschriften und Optionen konnten zu noch mehr Komplexität führen, die Belastung der nationalen Verwaltungen erhöhen und es einigen Betriebsinhabern ermöglichen, unerwartete Gewinne zu erzielen	42 - 48
Einige Vorschriften für die Festsetzung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung erforderten komplexe Berechnungen	42 - 43
Die von einigen Mitgliedstaaten gewählten Optionen konnten für die nationalen Verwaltungen eine erhebliche Belastung darstellen ...	44 - 46
... und einige Betriebsinhaber konnten durch die erhebliche Verkleinerung ihrer Betriebsgröße von unerwarteten Gewinnen profitieren	47 - 48
Die neuen Vorschriften sollten zu einer gezielten Stützung beitragen, waren jedoch nur teilweise wirksam	49 - 63
Durch die neuen Vorschriften wurden Anforderungen eingeführt, wonach bestimmte Kategorien von Antragstellern besonderen Kontrollen zu unterziehen sind ...	49 - 51
... und einige Mitgliedstaaten erzielten gute Ergebnisse ...	52 - 53
... aber die Umsetzung war nur teilweise wirksam und mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ...	54 - 55
... und konnte zu einer unterschiedlichen Behandlung ähnlicher Antragsteller führen	56
Ab 2018 können die Mitgliedstaaten entscheiden, die Kriterien zu vereinfachen oder die Anwendung der "Negativliste" einzustellen	57
Mit den neuen Vorschriften wurden die Kategorien beihilfefähiger Flächen erweitert ...	58
... und es wurde den Mitgliedstaaten ermöglicht, Maßnahmen zu ergreifen, um das Risiko spekulativer Anträge zu senken ...	59
... es entstanden aber auch schwierige Umsetzungsprobleme	60 - 63

Die Reform der GAP von 2013 stellte einen Schritt hin zu einer einheitlicheren Verteilung der Stützungszahlungen je Hektar dar, und es ist nach wie vor schwierig, die Effizienz der Einkommensstützung zu ermitteln, die Betriebsinhabern im Rahmen der Basisprämienregelung gewährt wird	64 - 73
Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 2013 war als Schritt in Richtung einheitlicherer Stützungszahlungen je Hektar konzipiert ...	64 - 65
... die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat jedoch die Option der partiellen Konvergenz gewählt ...	66 - 69
... und es ist nach wie vor schwierig, die Effizienz der Einkommensstützung zu ermitteln, die Betriebsinhabern im Rahmen der Basisprämienregelung gewährt wird	70 - 73
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	74 - 85
Anhang I - Haushaltsobergrenzen für die Basisprämienregelung im Zeitraum 2015-2020	
Anhang II - Modelle für die Umsetzung der Basisprämienregelung	
Anhang III - Anwendung des Konzepts des "aktiven Betriebsinhabers"	
Antworten der Kommission	

ABKÜRZUNGEN

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BPR	Basisprämienregelung
EU	Europäische Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD	Generaldirektion
ha	Hektar
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste
LPIS	<i>Land Parcel Identification System</i> (System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen)
WTO	<i>World Trade Organisation</i> (Welthandelsorganisation)
ZA	Zahlungsanspruch

GLOSSAR

Aktiver Betriebsinhaber: Betriebsinhaber, die entweder Mindestätigkeiten auf Flächen vornehmen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, oder deren landwirtschaftliche Tätigkeit nicht marginal ist. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Festlegung der einzelnen Kriterien über einen erheblichen Spielraum. Antragsteller müssen nachweisen, dass sie in Bezug auf die Flächen, für die sie Zahlungsansprüche beantragen, alle betrieblichen Entscheidungen treffen, die Erträge daraus erlangen sowie die finanziellen Risiken tragen.

Basisprämienregelung (BPR): Auf Zahlungsansprüchen basierende Regelung zur Einkommensgrundsicherung für Betriebsinhaber. Um Direktzahlungen zu erhalten, müssen Betriebsinhaber ihre Zahlungsansprüche zusammen mit beihilfefähigen landwirtschaftlichen Flächen "aktivieren". Die Stützung ist unabhängig ("entkoppelt") von landwirtschaftlicher Produktion und Einkommen.

Betrieb: Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten Einheiten, die sich im Gebiet eines einzelnen Mitgliedstaats befinden.

Betriebsinhaber: Natürliche oder juristische Person oder Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig davon, welchen rechtlichen Status diese Vereinigung oder ihre Mitglieder aufgrund nationalen Rechts haben, deren Betrieb sich in der EU befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

Betriebsprämieregelung: Von der Produktion entkoppelte Einkommensstützungsregelung für Betriebsinhaber, die durch die Reform der GAP von 2003 eingeführt wurde. Um Direktzahlungen zu erhalten, mussten Betriebsinhaber über Zahlungsansprüche verfügen und diese zusammen mit beihilfefähigen landwirtschaftlichen Flächen "aktivieren".

Direktzahlungen: Stützungsregelungen für Betriebsinhaber im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), der gemeinhin als "erste Säule" der GAP bezeichnet wird. Sie dienen in erster Linie der Stützung der Einkommen von Betriebsinhabern, sollen jedoch auch zur Umsetzung anderer Ziele im Zusammenhang mit der Landnutzung, wie Bodenschutz, Verbesserung der biologischen Vielfalt und Eindämmung des Klimawandels, beitragen. Für jeden Mitgliedstaat gibt es eine nationale Haushaltsobergrenze.

Entkoppelte Stützung: Beihilfen, die nicht an die Produktion eines bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnisses geknüpft sind.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Europäische Politik, die auf eine rentable Nahrungsmittelerzeugung, die Stabilisierung der landwirtschaftlichen Märkte und des Einkommens von Betriebsinhabern, die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und den Klimaschutz sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung in ländlichen Gebieten abzielt.

Konvergenz: Vorgang der Anpassung von Zahlungsansprüchen an ausgewogenere Werte je Hektar. Bis 2019 werden Zahlungsansprüche an einen nationalen oder regionalen Durchschnittswert angepasst (interne Konvergenz). Gleichzeitig werden die Werte der Zahlungsansprüche im Rahmen der Basisprämienregelung auf der Grundlage des EU-Beschlusses angepasst, wonach eine ausgewogenere Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt werden soll (externe Konvergenz).

Landwirtschaftliche Tätigkeit: i) Die Erzeugung, die Zucht oder der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke, ii) die Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem Zustand, der sie für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, oder iii) die Ausübung einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden.

Nationale Reserve: Damit vor allem neuen Betriebsinhabern oder Betriebsinhabern in besonderer Lage Zahlungsansprüche zugewiesen werden können, verfügt jeder Mitgliedstaat über eine nationale Reserve. Die nationale Reserve entspricht der Differenz zwischen der jeweiligen nationalen Obergrenze für die Basisprämienregelung und dem Gesamtwert aller zugewiesenen Zahlungsansprüche.

Negativliste: Liste von Unternehmen oder Tätigkeiten wie Flughäfen, Wasserwerke, Immobiliendienste oder dauerhafte Sport- und Freizeitflächen, deren Betreiber nicht als "aktive Betriebsinhaber" gelten, es sei denn, sie können nachweisen, dass ihre landwirtschaftliche Tätigkeit nicht marginal ist.

Ökologisierungszahlung: Flächenbezogene Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden.

Reform der GAP von 1992: Erste größere Reform der GAP (als "MacSharry-Reform" bezeichnet), die zur Kürzung der Interventionspreise im Kulturpflanzen- und Rindfleischsektor führte. Als Ausgleich für infolgedessen erwartete Einkommenseinbußen und für aus der Produktion zu nehmende Flächen (Flächenstilllegung) wurden durch die Reform Direktzahlungen an die Erzeuger landwirtschaftlicher Kulturpflanzen eingeführt.

Reform der GAP von 2003: Durch diese Reform wurden Direktzahlungen von der landwirtschaftlichen Produktion entkoppelt, um die Marktorientierung von Betriebsinhabern zu verbessern. Zudem wurden Zahlungen an die Einhaltung grundlegender Standards in den Bereichen Erhalt von Flächen, Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz (als Cross-Compliance bekannt) geknüpft.

Reform der GAP von 2013: Diese Reform war auf drei politische Zielsetzungen (rentable Nahrungsmittelerzeugung, nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung) ausgerichtet, wobei landwirtschaftliches Einkommen im Rahmen der ersten Zielsetzung ausdrücklich genannt wird. Sie setzte das System der von der Produktion entkoppelten Direktzahlungen fort, das mit der Reform der GAP von 2003 eingeführt worden war.

Skaleneffekte: Ergeben sich aufgrund der Fähigkeit eines Betriebsinhabers, die durchschnittlichen Produktionskosten durch Vergrößerung der Anbauflächen zu senken.

Unerwarteter Gewinn: Gewinn, der unerwartet eintritt, beispielsweise infolge von Änderungen der Rechtsvorschriften.

WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft: In diesem Übereinkommen, dem Ergebnis der Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde (1986-1994), vereinbarten die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) Verbesserungen im Bereich des Marktzugangs sowie einen Abbau der handelsverzerrenden Beihilfen im Agrarbereich.

Zahlstelle: Stelle im Mitgliedstaat, die für die Verwaltung von Agrarbeihilfen zuständig ist.

Zahlungsanspruch (Zahlungsanspruch im Rahmen der

Basisprämienregelung/Basisprämienanspruch): Übertragbarer Anspruch, der einem aktiven Betriebsinhaber das Recht auf Zahlung der mit diesem Anspruch verknüpften Basisprämie gibt, wenn er zusammen mit einem Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche angemeldet wird.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 2013 wurde eine neue Basisprämienregelung (BPR) für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe eingeführt, die in 18 Mitgliedstaaten angewendet wird¹. Die Basisprämienregelung ist wie die vorherige Betriebsprämienregelung, darauf ausgerichtet, Betriebsinhabern ein gesichertes Grundeinkommen zu bieten und so zu einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung in der EU beizutragen, ohne Produktionsentscheidungen zu verzerren. Mit jährlichen Ausgaben in Höhe von rund 18 Milliarden Euro, die etwa 4 Millionen Betriebsinhabern gewährt werden, handelt es sich um die größte EU-Einkommensstützungsregelung für Betriebsinhaber.

II. Die Hauptprüfungsfrage des Hofes lautete, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten die Basisprämienregelung ordnungsgemäß auf den Weg gebracht haben. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Regelung von der Umsetzung her auf gutem Weg ist, ihre Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus jedoch begrenzt sind.

III. Die Einführung der Basisprämienregelung verlangte den nationalen Behörden erhebliche Anstrengungen ab, die Kontrollsysteme der besuchten Mitgliedstaaten haben aber das Risiko einer fehlerhaften Berechnung und Zuweisung von Zahlungsansprüchen weitgehend gemindert. Die sich daraus ergebenden Basisprämienzahlungen waren insgesamt nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet. In einigen Fällen waren die Werte der Basisprämienansprüche jedoch im Jahr 2017 immer noch unrichtig, nur provisorisch berechnet oder beruhten auf Schätzungen, und einige der besuchten Zahlstellen sahen sich besonderen Schwierigkeiten gegenüber.

IV. Die Kommission gab den Mitgliedstaaten bei diesem Prozess umfassende Leitlinien an die Hand. Trotz der bereitgestellten Erläuterungen legten die Mitgliedstaaten bestimmte

¹ Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich. In den übrigen Mitgliedstaaten, die der EU 2004 oder 2007 beitreten, wird eine ähnliche, aber vorübergehende Regelung angewendet, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung.

Berechnungsvorschriften aber nicht immer einheitlich aus und übermittelten der Kommission nicht alle Monitoringinformationen. Bei ihren eigenen Prüfungen kam die Kommission insgesamt zu positiven Ergebnissen, allerdings hätte sie den Bescheinigenden Stellen höhere Anforderungen auferlegen können.

V. Eines der Leitprinzipien der Reform der GAP von 2013 war die Vereinfachung. Die komplexen Vorschriften der EU zur Basisprämienregelung und zu beihilfefähigen Flächen enthielten zahlreiche Optionen und Ausnahmen für die Anwendung der Regelung. Die von den Mitgliedstaaten gewählten Berechnungsvorschriften und Optionen waren der Vereinfachung nicht immer zuträglich; vielmehr führten sie manchmal zu noch mehr Komplexität, erhöhten die Belastung der nationalen Verwaltungen und ermöglichten es einigen Betriebsinhabern, unerwartete Gewinne zu erzielen.

VI. Mit der Reform der GAP von 2013 wurde eine Negativliste eingeführt, durch die Zahlungsempfänger ausgeschlossen werden sollten, deren primäre Tätigkeit nicht landwirtschaftlicher Natur war. Der Einsatz dieser Liste erfüllte seinen Zweck nur teilweise, konnte zu einer unterschiedlichen Behandlung ähnlicher Antragsteller führen und stellte einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Zahlstellen dar. Angesichts dieser Schwierigkeiten vereinbarten der Rat und das Parlament, dass die Mitgliedstaaten ab 2018 entscheiden können, ob sie die Kriterien, anhand deren Antragsteller ihren Status als "aktiver Betriebsinhaber" nachweisen können, reduzieren oder die Anwendung der "Negativliste" einstellen.

VII. Die Reform beinhaltete auch eine Erweiterung der Kategorien beihilfefähiger Flächen und ermöglichte es den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um das Risiko spekulativer Anträge zu senken. Das Bestreben, gezielter landwirtschaftliche Flächen zu unterstützen, führte jedoch zu schwierigen Umsetzungsproblemen.

VIII. Die Reform der GAP von 2013 stellte einen Schritt in Richtung einheitlicherer Stützungszahlungen je Hektar dar. Infolge der Reform sollten grundsätzlich alle im Jahr 2019 in einem Mitgliedstaat oder in einer Region aktivierten Zahlungsansprüche den gleichen Einheitswert besitzen. Von den 18 Mitgliedstaaten beschlossen jedoch nur sechs, diese Option in ihrem gesamten Hoheitsgebiet oder einem Großteil davon anzuwenden (und ein

siebter beschloss, sie bis 2020 umzusetzen). Abweichend davon konnten die anderen Mitgliedstaaten bei der Berechnung des Werts der Zahlungsansprüche, die die Betriebsinhaber im Jahr 2019 erhalten sollten, historische Faktoren berücksichtigen. Die von den Mitgliedstaaten gewählten Optionen haben erhebliche Auswirkungen auf den Grad der Umverteilung der Beihilfen, und Betriebsinhaber konnten in einigen Fällen besonders hohe Stützungszahlungen einfrieren, die von früheren Beihilfeneiveaus herrührten.

IX. Da sich die Basisprämienregelung im Wesentlichen auf Flächen bezieht, werden größere landwirtschaftliche Betriebe tendenziell begünstigt. Aufgrund der Konzeption der Regelung geht die Kommission davon aus, dass es mit der GAP-Reform von 2013 verstärkt zu einer Kapitalisierung der Beihilfen in den Bodenpreisen kommen wird, wovon die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen profitieren werden.

X. Die Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung ist für viele Betriebsinhaber eine bedeutende Einkommensquelle, allerdings weist die Regelung inhärente Einschränkungen auf. Sie berücksichtigt weder die Marktbedingungen noch die Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche oder die individuellen Umstände des Betriebs und beruht auch nicht auf einer Analyse der Gesamteinkommenssituation von Betriebsinhabern.

XI. Das Ziel des Vertrags, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, und das allgemeine GAP-Ziel einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung und existenzsichernder Einkommen für Betriebsinhaber sind bislang nicht in messbare Zielvorgaben übertragen worden, und es gibt keinen Ausgangswert, mit dem die erzielten Ergebnisse verglichen werden könnten.

XII. Im Hinblick auf die derzeitige, bis 2020 geltende Basisprämienregelung unterbreitet der Hof der Kommission eine Reihe von Empfehlungen in Bezug auf die Berechnung und Zuweisung von Zahlungsansprüchen, die sich auf die angemessene Durchführung der Schlüsselkontrollen der Zahlstellen, die Systeme der Kommission für die Verbreitung von Informationen unter den Mitgliedstaaten und die Rolle der Bescheinigenden Stellen beziehen.

XIII. Was die Ausarbeitung der Kommissionsvorschläge für den nächsten Programmplanungszeitraum angeht, empfiehlt der Hof der Kommission, die Faktoren mit

Auswirkungen auf das Einkommen aller Gruppen von Betriebsinhabern, ihren Bedarf an Einkommensstützung und den Wert der von ihnen bereitgestellten öffentlichen Güter zu analysieren und die vorgeschlagenen Maßnahmen von Anfang an mit angemessenen operativen Zielen und Ausgangswerten zu verknüpfen, an denen die Wirksamkeit der Unterstützung gemessen werden kann.

EINLEITUNG

1. Die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und damit die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung gehören zu den Kernzielen des Vertrags und sind ein wesentliches Anliegen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)². Vor 1992 lag der Schwerpunkt der GAP auf der Stützung garantierter Preise (Interventionspreise) für landwirtschaftliche Produkte. Dies führte zu erheblicher Überproduktion und einem unverhältnismäßigen Anstieg der EU-Ausgaben. Durch die GAP-Reform von 1992 wurden die Interventionspreise für Getreide und Rindfleisch gesenkt und größere landwirtschaftliche Betriebe verpflichtet, einen Teil ihrer Flächen stillzulegen. Als Ausgleich für die infolge des Preisrückgangs bei Getreide und Rindfleisch erwarteten Einkommenseinbußen erhielten Erzeuger Direktzahlungen, die an die Anbauflächen oder die Tierzahlen gekoppelt waren. Für die Gesamthöhe der Ausgaben wurden sektorspezifische regionale oder nationale Obergrenzen festgelegt.
2. Bei der Reform der GAP von 2003 wurde die Gesamthöhe der Direktzahlungen nicht verändert. Es wurde jedoch ein System der Einkommensstützung für Betriebsinhaber eingeführt, das sich auf landwirtschaftliche Flächen bezog, aber nicht mit einer Verpflichtung zur Erzeugung verbunden war ("Entkopplung"), die sogenannte Betriebsprämieregelung. Eine ähnliche, aber vorübergehende entkoppelte Regelung, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, stand Betriebsinhabern in Mitgliedstaaten zur Verfügung, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beitrat. Mit der schrittweisen Einbeziehung der Beihilfen verschiedener landwirtschaftlicher Sektoren in die Betriebsprämieregelung wurde diese zur größten Einkommensstützungsregelung der EU für Betriebsinhaber.
3. Bei seinen früheren Prüfungen zur Betriebsprämieregelung kam der Hof zu dem Schluss, dass diese Regelung ein gewisses Niveau der Einkommensstützung sicherstellte und es Betriebsinhabern ermöglichte, ihre Produktion an die Nachfrage auf dem Markt anzupassen. Allerdings wurde auch ein Mangel an Genauigkeit bei der Definition zentraler Begriffe wie "Betriebsinhaber", "beihilfefähige Fläche" und "landwirtschaftliche Tätigkeit"

² Siehe Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47).

festgestellt. Der Hof empfahl, die Unterstützung auf "aktive Betriebsinhaber" auszurichten, die Begriffe "beihilfefähige Fläche" und "landwirtschaftliche Tätigkeit" genauer zu bestimmen und die Berechnung von Zahlungsansprüchen auf der Grundlage der aktuellen Bewirtschaftungsbedingungen in den verschiedenen Regionen vorzunehmen³. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass im Rahmen der Betriebspolitik Berechnungsfehler aufgetreten waren und die interne Kontrolle in den Mitgliedstaaten Schwachstellen aufwies. Er sprach sich dafür aus, dass die Zahlstellen Fehler berichtigen und eindeutig festgelegte Verfahren einführen, die effektive Kontrollen der Zuverlässigkeit der den Berechnungen zugrunde liegenden Daten und der Richtigkeit von Zahlungsansprüchen umfassen⁴.

4. Bei der Reform der GAP von 2013 wurde das System der entkoppelten Stützung fortgesetzt, allerdings in Verbindung mit einem leichten Rückgang des für Direktzahlungen im Zeitraum 2014-2020 verfügbaren Gesamthaushalts⁵. Bei dieser Reform wurde eine neue Struktur von Direktzahlungen an Betriebsinhaber eingeführt. Diese besteht aus der Basisprämienregelung⁶, die auch Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, welche die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, sowie aus einer Zahlung für den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden⁷ und einer Zahlung für Junglandwirte⁸. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten eine Reihe von Optionen in

³ Sonderbericht Nr. 5/2011 "Betriebspolitik: Fragestellungen im Hinblick auf ein besseres Finanzmanagement".

⁴ Sonderbericht Nr. 8/2014 "Hat die Kommission die Einbeziehung der gekoppelten Stützung in die Betriebspolitik wirksam verwaltet?".

⁵ Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608).

⁶ Titel III, Kapitel 1, Abschnitt 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

⁷ Die sogenannte "Ökologisierungszahlung"; Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

⁸ Artikel 50 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

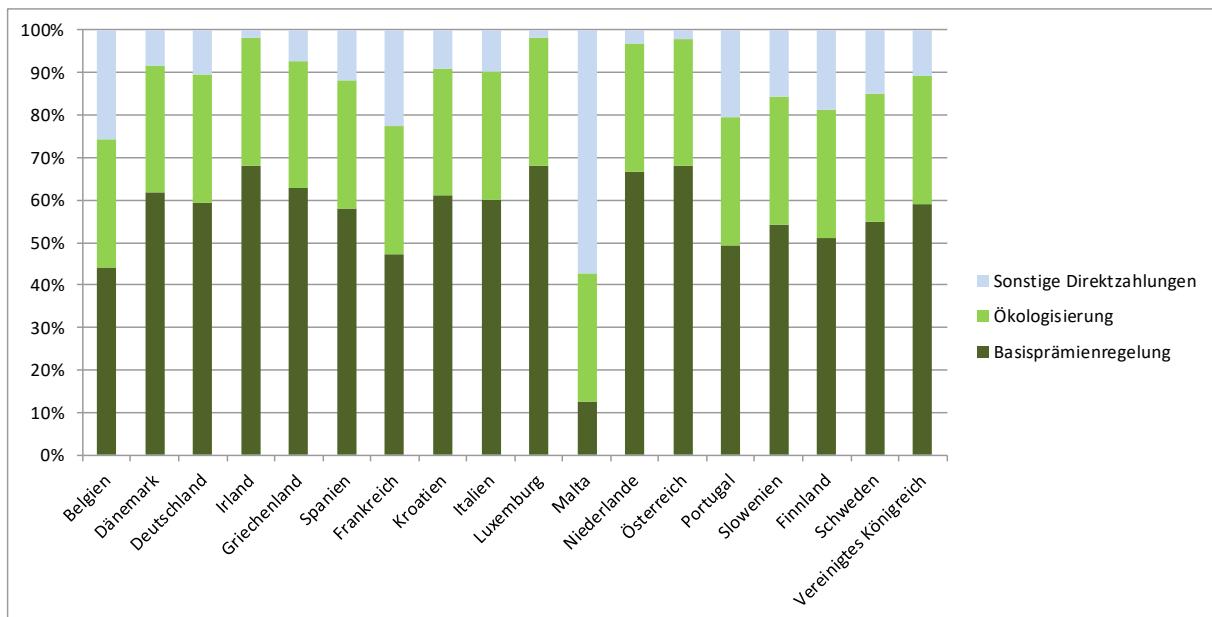
Anspruch nehmen, um die Stützung von Betriebsinhabern gezielter auf Sektoren oder Regionen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten oder auf kleinere Betriebe auszurichten.

5. Die Basisprämienregelung wurde ab dem Antragsjahr 2015 wirksam (wobei die Zahlungen aus dem EU-Haushalt 2016 finanziert wurden). 18 Mitgliedstaaten wenden die Regelung derzeit an⁹. Es ist die größte EU-Regelung für Direktzahlungen an Betriebsinhaber mit Ausgaben von rund 18 Milliarden Euro pro Jahr, die vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Im Jahr 2015 erhielten etwa 4 Millionen landwirtschaftliche Betriebe in der EU Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung. Auf der Grundlage der Beschlüsse der Mitgliedstaaten über die Zuweisung der nationalen Haushaltsobergrenze zu den einzelnen Direktzahlungsregelungen berechnet die Kommission jedes Jahr die für Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung verfügbaren Beträge, wodurch sichergestellt wird, dass den Betriebsinhabern ein Maximum der verfügbaren Mittel ausgezahlt werden kann¹⁰. Folglich kann der Anteil der Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung an den gesamten Direktzahlungen der EU von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich schwanken (siehe **Abbildung 1**).

⁹ Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich. In den anderen Mitgliedstaaten wird weiterhin die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung angewendet.

¹⁰ Siehe **Anhang I**.

Abbildung 1 - Anteil der Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung an den EU-Direktzahlungen im Jahr 2015 nach Mitgliedstaat



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

6. Im EU-Rechtsrahmen der GAP-Reform von 2013 wird die rentable Nahrungsmittelerzeugung zu den allgemeinen Zielen der Direktzahlungen gerechnet¹¹. Die Basisprämienregelung ist wie die vorherige Betriebspthèmenregelung, darauf ausgerichtet, Betriebsinhabern ein gesichertes Grundeinkommen zu bieten, ohne dabei Produktionsentscheidungen zu verzerren¹². Dies sollte Betriebsinhabern, die einer starken Volatilität der Marktpreise für ihre Produkte ausgesetzt sind, ein Sicherheitsnetz bereitstellen und somit dazu beitragen, ihr Einkommen zu stabilisieren, und es ihnen

¹¹ Artikel 110 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsysteem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).

¹² Siehe Erwägungsgrund 24 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1).

gleichzeitig ermöglichen, Produktionsentscheidungen auf der Grundlage der Marktnachfrage zu treffen. Als entkoppelte Stützungsregelung ist die Basisprämienregelung unabhängig von der landwirtschaftlichen Produktion und steht somit im Einklang mit internationalen Handelsabkommen¹³.

7. Die Zahlung der Stützung ist an die Bedingung geknüpft, landwirtschaftliche Flächen in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand zu bewahren. Somit trägt sie dazu bei, das landwirtschaftliche Produktionspotenzial der EU zu erhalten und so die Aufgabe von Flächen zu vermeiden. Betriebe, die Stützungszahlungen erhalten, müssen Mindeststandards in Bezug auf die Instandhaltung einhalten, um den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen sicherzustellen. Außerdem müssen sie bestimmte Verpflichtungen im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit, die Tier- und Pflanzengesundheit und den Tierschutz in ihren Betrieben erfüllen (Cross-Compliance). Dies sollte dazu beitragen, andere mit der Landnutzung verbundene allgemeine Ziele der GAP wie Bodenschutz, Artenvielfalt und Eindämmung des Klimawandels zu erreichen.

Wesentliche Elemente der Basisprämienregelung

8. Um Anspruch auf Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung zu haben, muss der Empfänger über Zahlungsansprüche ("Basisprämienansprüche") verfügen. Jeder Zahlungsanspruch gibt seinem Inhaber ein übertragbares Recht auf die jährliche Zahlung eines bestimmten Beihilfebetrags im Rahmen der Basisprämienregelung, sofern dieser Anspruch zusammen mit einem Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche angemeldet wird ("Aktivierung"). Zur landwirtschaftlichen Fläche gehört grundsätzlich die Gesamtfläche an Ackerland, Dauergrünland und Dauerkulturen. Der maximale Gesamtwert aller Zahlungsansprüche in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Mitgliedstaat darf eine festgelegte Haushaltsobergrenze nicht übersteigen.

9. Der Anspruch auf Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung (und der Besitz von Zahlungsansprüchen im Rahmen dieser Regelung) ist auch eine Voraussetzung dafür, dass die Betriebsinhaber andere Direktzahlungen erhalten können, etwa die sogenannte

¹³ WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft (ABl. L 336 vom 23.12.1994, S. 22).

"Ökologisierungszahlung", die Umverteilungsprämie¹⁴ und die Zahlung für Junglandwirte. Bei der "Ökologisierungszahlung" entschieden sich die meisten Mitgliedstaaten - und bei der Zahlung für Junglandwirte viele der Mitgliedstaaten -, die Zahlung in Form eines festen Prozentsatzes des Werts der von den Antragstellern aktivierten Zahlungsansprüche vorzunehmen. Dies bedeutet, dass eine fehlerhafte Zuweisung von Zahlungsansprüchen (in Bezug auf Wert oder Anzahl) auch Auswirkungen auf die Richtigkeit der Zahlungen im Rahmen anderer Direktzahlungsregelungen hat.

10. Die Basisprämienregelung ist auf Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe ausgerichtet. Betriebsinhaber werden als natürliche oder juristische Personen oder Vereinigungen von Personen definiert, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben, indem sie entweder landwirtschaftliche Erzeugnisse erzeugen, landwirtschaftliche Flächen in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten oder Mindesttätigkeiten auf landwirtschaftlichen Flächen ausüben, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden.

11. Um eine gezieltere Ausrichtung der Stützung auf "aktive Betriebsinhaber" sicherzustellen, mussten bestimmte Unternehmen, die zwar Flächen bewirtschafteten, deren Geschäftszweck jedoch nur marginal in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit bestand (z. B. Unternehmen, die Flughäfen, Wasserwerke und dauerhafte Sport- und Freizeitflächen betreiben oder Eisenbahnverkehrsleistungen oder Immobiliendienstleistungen erbringen) und die Direktzahlungen erhalten hatten, die über dem von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwert lagen¹⁵, ab 2015 im Falle eines Antrags auf Stützung nachweisen, dass ihre landwirtschaftliche Tätigkeit nicht unwesentlich war. Den Mitgliedstaaten stand es frei, striktere Bestimmungen einzuführen und dieser Liste weitere Unternehmen hinzuzufügen oder grundsätzlich alle Personen auszuschließen, deren landwirtschaftliche Tätigkeit nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen

¹⁴ Artikel 41 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

¹⁵ Artikel 9 Absätze 2 und 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

Tätigkeiten ausmacht oder deren Hauptgeschäftszweck nicht in der Ausübung landwirtschaftlicher Tätigkeiten besteht.

12. Im Rahmen der früheren Betriebsprämienregelung hingen die Werte der Zahlungsansprüche in den meisten Mitgliedstaaten vom Wert der historischen, an die Produktion gekoppelten Stützungszahlungen ab, die jeder Betriebsinhaber in einem bestimmten Referenzzeitraum erhalten hatte¹⁶. Somit konnte die Höhe der individuellen Stützungszahlungen je Hektar zwischen einzelnen Betriebsinhabern in Abhängigkeit von der Höhe ihrer historischen Stützungszahlungen erheblich schwanken¹⁷.

13. Mit der Reform der GAP von 2013 sollten diese historischen Komponenten in den Werten der Zahlungsansprüche allmählich beseitigt - oder zumindest reduziert - und die Werte bis spätestens 2019 an einheitliche Werte je Hektar angeglichen werden (interne Konvergenz). Um abrupte finanzielle Auswirkungen für die Betriebsinhaber zu vermeiden, konnten die Mitgliedstaaten über 2019 hinaus eine historische Komponente im Wert der Zahlungsansprüche beibehalten. Dies bedeutete, dass sich der Wert der im Rahmen von früheren, gekoppelten Stützungsregelungen geleisteten historischen Zahlungen an Betriebsinhaber bis zu einer weiteren künftigen Reform der GAP noch immer in den Werten der Zahlungsansprüche niederschlagen wird. Wie nachstehend in **Ziffer 67** dargelegt, werden sich die Auswirkungen dieser Abweichungen jedoch im Laufe des Zeitraums bis 2019 verringern.

14. Im Zeitraum 2016-2019 verändern sich die für die Basisprämienregelung verfügbaren Beträge noch weiter, da die nationalen Obergrenzen der Mitgliedstaaten für Direktzahlungen erhöht oder gesenkt werden ("externe Konvergenz")¹⁸.

¹⁶ In der Regel handelte es sich hierbei um die durchschnittlichen gekoppelten Zahlungen, die Betriebsinhaber von 2000 bis 2002 erhalten hatten.

¹⁷ Die meisten Mitgliedstaaten berechneten die Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämienregelung ausschließlich auf der Grundlage der historischen Zahlungen. Für weitere Einzelheiten siehe Anhang I des Sonderberichts Nr. 5/2011 "Betriebsprämienregelung: Fragestellungen im Hinblick auf ein besseres Finanzmanagement".

¹⁸ Unter Umständen werden weitere Anpassungen vorgenommen, wenn die Mitgliedstaaten beschließen, die Zuweisung von Direktzahlungen zu spezifischen Regelungen zu ändern, z. B.

15. Die Mitgliedstaaten hatten die Wahl zwischen drei grundlegenden Modellen für die Festlegung des Werts der Basisprämienansprüche (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 - Grundlegende Modelle für die Umsetzung der Basisprämienregelung

Pauschalwert im Jahr 2015
Alle Zahlungsansprüche in einem Mitgliedstaat (oder einer Region) haben den gleichen Wert.
Vollständige Konvergenz in Richtung eines Pauschalwerts bis 2019 (oder 2020)
Betriebsinhaber erhalten Zahlungsansprüche auf der Grundlage ihres individuellen Referenzbetrags von 2014. Bis 2019 wird dieser Wert an einen einheitlichen Pauschalwert angepasst.
Partielle Konvergenz bis 2019
Die Mitgliedstaaten mussten sicherstellen, dass bis 2019 jeder Zahlungsanspruch im Rahmen der Basisprämienregelung mindestens 60 % des entsprechenden nationalen oder regionalen durchschnittlichen Einheitswerts entspricht. Dieser Wertanstieg wird von jenen Betriebsinhabern finanziert, die überdurchschnittlich hohe Zahlungsansprüche halten. Die Mitgliedstaaten konnten die Kürzung der Zahlungsansprüche dieser Betriebsinhaber auf höchstens 30 % begrenzen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

16. Im Rahmen der grundlegenden Modelle der Basisprämienregelung verfügten die Mitgliedstaaten über eine Vielzahl von Optionen im Hinblick auf die Anwendung der Regelung. Diese Optionen ermöglichen den Mitgliedstaaten die Umsetzung nationaler Präferenzen in Bezug auf die Ebene der Anwendung der Regelung (national oder regional), die Berechnung der Referenzbeträge für Betriebsinhaber und der Werte ihrer

wenn sie mehr (oder weniger) Stützung für Junglandwirte benötigen. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten den Wert aller Zahlungsansprüche linear senken (oder anheben).

Zahlungsansprüche, die gezieltere Ausrichtung der Stützung auf "aktive Betriebsinhaber" und die Festlegung der für die Zuweisung von Zahlungsansprüchen beihilfefähigen Fläche¹⁹.

Berechnung und Zuweisung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung

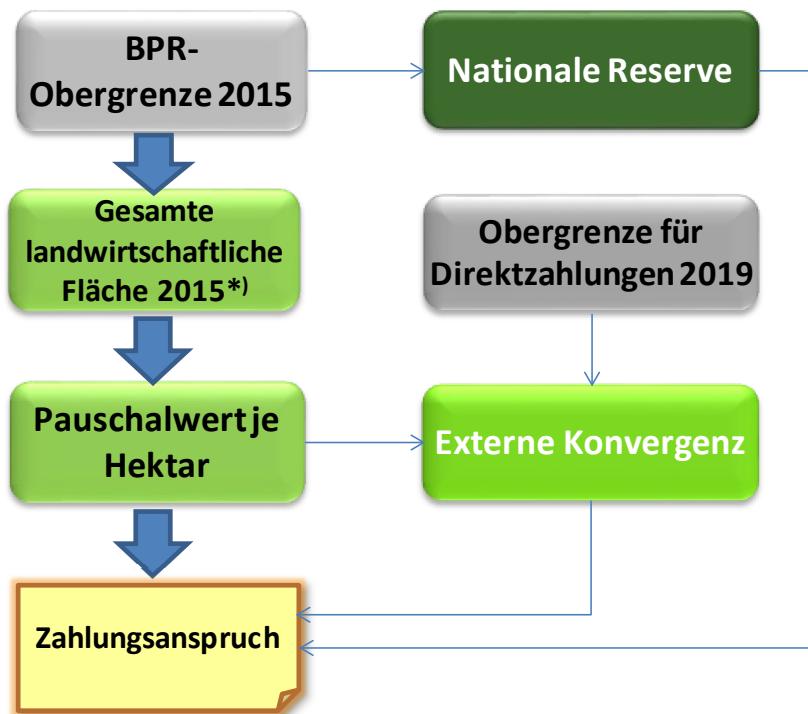
17. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, Basisprämienansprüche im Jahr 2015 festzulegen und sie Betriebsinhabern zuzuweisen. Darüber hinaus mussten sie einen bestimmten Betrag der verfügbaren Mittel in eine nationale Reserve einstellen, um Junglandwirten, Betriebsinhabern, die ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen, oder Betriebsinhabern in einer besonderen Lage Zahlungsansprüche zuzuweisen²⁰.

18. Im Regelfall entsprach die Anzahl der Betriebsinhabern zugewiesenen Zahlungsansprüche in allen Modellen der Basisprämienregelung der Anzahl beihilfefähiger landwirtschaftlicher Hektarflächen, die von ihnen im Jahr 2015 bewirtschaftet wurden. Der Wert hing vom spezifischen Modell der Basisprämienregelung ab, das der Mitgliedstaat oder die Region gewählt hatte. In Mitgliedstaaten, die 2015 bereits das Pauschalwertmodell für die Basisprämienregelung anwendeten, wurden allen Betriebsinhabern innerhalb einer bestimmten Region Zahlungsansprüche mit demselben Einheitswert je Hektar zugewiesen (siehe **Abbildung 3**).

¹⁹ Siehe **Anhang II** für die von den Mitgliedstaaten gewählten Optionen.

²⁰ Beispielsweise, um die Aufgabe von Flächen zu vermeiden, oder in Fällen höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände.

Abbildung 3 - Elemente für die Berechnung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung (Pauschalwertmodell)



^{*) Ausgenommen Flächen für Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve.}

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

19. In Mitgliedstaaten, die sich für ein Konvergenzmodell der Basisprämienregelung entschieden, die 2015 also keine einheitlichen Werte pro Hektar anwendeten, waren für die Berechnung durch die nationalen Behörden grundsätzlich folgende sechs Elemente zu berücksichtigen (siehe **Abbildung 4**)²¹:

- die gesamte beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche aller "aktiven Betriebsinhaber" in einem bestimmten Mitgliedstaat oder einer bestimmten Region im Jahr 2015;
- die für jeden einzelnen Antragsteller beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche im Jahr 2015;

²¹ Artikel 24 bis 26 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

- der individuelle Referenzbetrag der Antragsteller des Jahres 2015 für 2014²²;
- die gesamten Referenzbeträge für 2014 für alle "aktiven Betriebsinhaber" im Jahr 2015;
- die 2015 geltenden nationalen oder regionalen Obergrenzen für die Basisprämienregelung;
- der nationale oder regionale Zielwert (nationaler oder regionaler Durchschnitt) für 2019.

Abbildung 4 - Elemente für die Berechnung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung (Konvergenzmodelle)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

20. Bei allen Konvergenzmodellen hatten die Zahlstellen der Mitgliedstaaten den individuellen Referenzbetrag für jeden Betriebsinhaber festzulegen und zwischen 2014 und 2015 eingetretene Änderungen bei der persönlichen Situation eines Betriebsinhabers wie Zusammenschlüsse, Spaltungen oder Flächenübertragungen zu bearbeiten. Zur

²² Grundsätzlich waren dies die Direktzahlungen, die ein Betriebsinhaber 2014 erhalten hatte, oder der Wert der gehaltenen Betriebspromienansprüche.

Vereinfachung konnten die Mitgliedstaaten, die die Betriebspromotionsregelung auf regionaler Ebene angewendet hatten, bestehende Betriebspromotionsansprüche beibehalten und zu Basispromotionsansprüchen umwandeln²³.

Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Einführung der Basisprämienregelung

21. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind gemeinsam für die Verwaltung der Basisprämienregelung und anderer Direktzahlungsregelungen verantwortlich. Die Kommission behält jedoch die letzte Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans²⁴. Dies bedeutet, dass die Kommission durch geeignete delegierte Rechtsakte, durch Überwachung der Durchführung in den Mitgliedstaaten und durch Compliance-Prüfungen der Kontrollsysteme für die Verwaltung der Regelung die ordnungsgemäße Umsetzung der Basisprämienregelung sicherstellen musste. Entspricht die nationale Umsetzung nicht dem Rechtsrahmen der EU, kann die Kommission Finanzkorrekturen vornehmen.

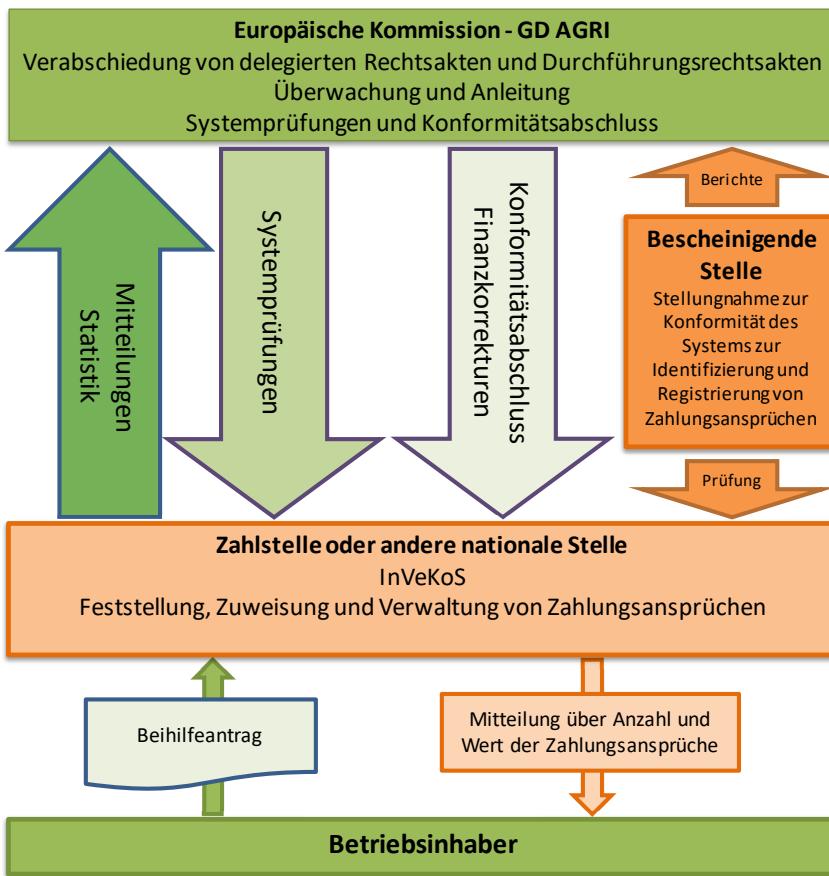
22. Die Mitgliedstaaten berechneten die Zahlungsansprüche und erfassten sie in einer spezifischen Datenbank. Zudem mussten sie dafür sorgen, dass zugelassene Zahlstellen den Betriebsinhabern anschließend Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung auszahlten. Zu diesem Zweck waren die nationalen Behörden verpflichtet, das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsysteem (InVeKoS) einzusetzen, um die Richtigkeit der Zahlungen sicherzustellen und Unregelmäßigkeiten zu vermeiden. Auf der Grundlage zuverlässiger Informationen zu landwirtschaftlichen Flächen und eines Systems automatisierter Gegenkontrollen sollte das InVeKoS Betriebsinhaber auch bei der Abgabe korrekter Anmeldungen unterstützen und somit potenzielle Unregelmäßigkeiten effizient ermitteln. Überdies war eine unabhängige nationale Bescheinigende Stelle verpflichtet, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit

²³ Dänemark, Schweden, Finnland und das Vereinigte Königreich (England) wählten diese Option. In diesem Fall mussten der Wert und die Anzahl der Betriebspromotionsansprüche aus dem Jahr 2014 an die im Jahr 2015 verfügbaren Mittel für die Basisprämienregelung und die beihilfefähigen Flächen angepasst werden. In England wiesen alle Betriebspromotionsansprüche bereits 2014 einen einheitlichen regionalen Wert je Hektar auf.

²⁴ Artikel 317 AEUV.

aller von den Zahlstellen getätigten EU-Ausgaben zu prüfen. In **Abbildung 5** sind die Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Basisprämienregelung dargestellt.

Abbildung 5 - Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Basisprämienregelung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

23. Das Ziel dieser Prüfung bestand darin, zu ermitteln, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten die Basisprämienregelung im Jahr 2015 im Einklang mit dem EU-Rechtsrahmen und den Zielen der GAP eingeführt hatten. In diesem Zusammenhang wurden auch Aspekte geprüft, die sich aus der Konzeption der Basisprämienregelung als Regelung für entkoppelte Einkommensstützung für Betriebsinhaber ergeben. Die Hauptprüfungsfrage lautete wie folgt:

Wurde die Basisprämienregelung für Betriebsinhaber von Kommission und Mitgliedstaaten ordnungsgemäß auf den Weg gebracht?

24. Zur Beantwortung dieser Frage untersuchte der Hof, ob

- die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten das Risiko einer fehlerhaften Berechnung von Basisprämienansprüchen gemindert haben;
- die Kommission die Einführung der Basisprämie durch die Mitgliedstaaten angemessen unterstützt und die Mitgliedstaaten ausreichend überwacht und geprüft hat;
- die Einführung der Basisprämienregelung sowohl für die Betriebsinhaber als auch für die Verwaltungen zu einer Vereinfachung beigetragen hat und mit den Zielen der GAP im Einklang stand.

25. Die Prüfungsarbeit des Hofes fand zwischen September 2016 und April 2017 statt und umfasste Folgendes:

- eine Umfrage bei allen 18 Mitgliedstaaten, welche die Basisprämienregelung eingeführt hatten, um Schlüsseldaten und -informationen über deren Systeme und Umsetzung zu erhalten. Die Ergebnisse wurden gegebenenfalls für die Berichterstattung des Hofes verwendet;
- Besuche bei der Europäischen Kommission - Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung - und in sechs Mitgliedstaaten (Deutschland (Niedersachsen), Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich (England und Schottland)), die anhand ihres Anteils an den für die Basisprämienregelung verfügbaren EU-Mitteln und des spezifischen Modells, das sie für die Umsetzung der Regelung gewählt hatten, ausgewählt wurden. Die Prüfer führten Befragungen durch, analysierten Verfahren und Daten und untersuchten einschlägige Dokumente;
- die Prüfung einer Stichprobe von 400 Vorgängen über die Zahlungsansprüche von Betriebsinhabern aus dem Antragsjahr 2015. Die Vorgänge wurden teils nach dem Zufallsprinzip und teils auf Grundlage einer Risikobewertung ausgewählt, um die

Berechnungen der Basisprämienansprüche und die eingesetzten Schlüsselkontrollen zu überprüfen.

Darüber hinaus wurden die Ergebnisse der Arbeit des Hofes für die Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2016 berücksichtigt.

BEMERKUNGEN

Die Kontrollsysteme der besuchten Mitgliedstaaten haben das Risiko einer fehlerhaften Berechnung und Zuweisung von Basisprämienansprüchen weitgehend gemindert, aber nationale Wahlmöglichkeiten konnten für einige Zahlstellen besondere Herausforderungen mit sich bringen

Die meisten Mitgliedstaaten bewältigten die Herausforderungen, sodass die Basisprämienzahlungen an Betriebsinhaber insgesamt nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren ...

26. Alle besuchten Mitgliedstaaten sahen sich bei der Anwendung der Basisprämienregelung einer Reihe von Schwierigkeiten gegenüber, deren Art weitgehend von den von ihnen gewählten Optionen abhing. Im Einzelnen mussten sie

- den Anspruch der Antragsteller auf Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung prüfen, d. h., ob sie im Jahr 2013 Empfänger von Direktzahlungen und im Jahr 2015 "aktive Betriebsinhaber" gewesen waren;
- den individuellen Referenzbetrag jedes Betriebsinhabers ermitteln, wenn der Mitgliedstaat keinen Pauschalwert je Hektar anwendete;
- die beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche jedes Betriebsinhabers für 2015 anhand der jüngsten Informationen aus den Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) und der Vor-Ort-Kontrollen bestimmen. Dies konnte auch die Identifizierung von Flächen erfordern, die vor der Einführung der Basisprämienregelung nicht beihilfefähig gewesen waren;

- nach Abschluss aller Kontrollen und Berechnungen den Wert der Basisprämienansprüche für den Zeitraum 2015 bis 2019 bestimmen;
- die betreffenden Betriebsinhaber bis Ende 2015 oder, wenn die nationalen Behörden nur über vorläufige Daten verfügten, bis 1. April 2016 in Kenntnis setzen;
- Basisprämien- und andere Direktzahlungen bis 30. Juni 2016 leisten.

27. Die meisten Mitgliedstaaten bewältigten die Herausforderungen und beendeten ihre Berechnungen innerhalb oder nahe der rechtlich vorgeschriebenen Fristen. Für Spanien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich (Schottland), die nicht in der Lage waren, fristgerecht bis zum 30. Juni 2016 die abschließenden Zahlungen an alle Betriebsinhaber zu leisten, gestattete die Kommission Zahlungen ohne Kürzungen bis zum 15. Oktober 2016²⁵.

28. Anhand der verfügbaren Daten stellte der Hof fest, dass die auf der Grundlage von Basisprämienansprüchen geleisteten Zahlungen unionsweit insgesamt nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet waren²⁶. Wie nachstehend erläutert, konnten sich Berechnungsfehler allerdings auf die Zahlungen an viele einzelne Betriebsinhaber auswirken und die Zuverlässigkeit der Datenbanken für Basisprämienansprüche beeinträchtigen.

... doch in einigen Fällen waren die Werte der Basisprämienansprüche unrichtig, nur provisorisch berechnet oder beruhten auf Schätzungen ...

29. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten (oder Regionen) die allgemeinen Berechnungsvorschriften überwiegend korrekt angewendet und mit Ausnahme Italiens und einer Region in Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern) die geltenden nationalen bzw.

²⁵ Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 907/2014 der Kommission (ABl. L 255 vom 28.8.2014, S. 18). Die Kommission ist verpflichtet, von den Mitgliedstaaten nicht fristgerecht geleistete Zahlungen an die Betriebsinhaber zu kürzen oder von der EU-Finanzierung auszuschließen. In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten den Teil der Zahlungen finanzieren, den die Kommission nicht aus ihrem eigenen Budget erstattet.

²⁶ Siehe Ziffer 1.15 und Kapitel 7 des Jahresberichts des Hofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2016 (ABl. C 322 vom 28.9.2017, S. 1).

regionalen Obergrenzen eingehalten hatten. In einigen Fällen wurde jedoch festgestellt, dass die Werte der Basisprämienansprüche unrichtig oder nur provisorisch berechnet waren oder auf Schätzungen beruhten, was Auswirkungen auf die Verteilung der Zahlungen auf die einzelnen Betriebsinhaber hatte:

- a) Im Vereinigten Königreich (Schottland) hatten die Behörden die Berechnungsvorschriften für die Ermittlung der Zielpauschalwerte für 2019 und die jährlichen Haushaltsanpassungen bis zu diesem Jahr nicht korrekt angewendet. In den Niederlanden berechneten die Behörden einen fehlerhaften Konvergenzwert für die Anpassung der Zahlungsansprüche in Richtung des Pauschalwerts für 2019. Dies hatte jedoch keine Auswirkungen auf den Gesamtbetrag der Zahlungen in Schottland und den Niederlanden, sondern wirkte sich nur geringfügig auf die Verteilung der Zahlungen auf die einzelnen Betriebsinhaber aus.
- b) Frankreich und das Vereinigte Königreich (England und Schottland) verwendeten provisorische Daten oder Schätzungen, da sie bei der rechtzeitigen Berechnung der endgültigen Werte der Basisprämienansprüche besondere Schwierigkeiten hatten. Dies hatte Auswirkungen auf die Richtigkeit der Werte der Basisprämienansprüche, da Änderungen eines Elements in der Berechnung (wie beispielsweise der gesamten beihilfefähigen Fläche) zu potenziellen Änderungen bei anderen Elementen (wie dem Wert der Zahlungsansprüche) führten und weitere Folgen für die Berechnung der Konvergenz haben konnten. Dies bedeutete außerdem, dass Betriebsinhaber den endgültigen Wert ihrer Zahlungsansprüche nicht kannten, bevor sie einen Antrag für das nächste Antragsjahr stellten. Nachstehend sind einige der verschiedenen Probleme dargelegt.
- i) In Frankreich war die Zahlstelle im Mai 2017 noch dabei, den endgültigen Wert der Basisprämienansprüche für 2015 zu berechnen, und hatte diese den Betriebsinhabern auch noch nicht formell zugewiesen. Zurückzuführen ist diese Verzögerung auf die späte Einführung eines neuen Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, Schwierigkeiten bei der Identifizierung nicht-ländlicher Flächen und

erhebliche Verzögerungen bei den Vor-Ort-Kontrollen von Betriebsinhabern für 2015, die von den französischen Behörden erst im Dezember 2016 abgeschlossen wurden²⁷.

- ii) Im Vereinigten Königreich (England und Schottland) gab es erhebliche Verzögerungen bei der Berechnung der Werte der Zahlungsansprüche, da vollständige Daten über die beihilfefähigen Flächen in England, das sich für die Beibehaltung der früheren Betriebspromienansprüche entschieden hatte, nicht rechtzeitig zur Verfügung standen. Die Behörden konnten die endgültige beihilfefähige Fläche daher nur schätzen; diese war jedoch ein zentrales Element für die richtige Berechnung der Werte der Zahlungsansprüche. Überdies funktionierte ein neues Computersystem für die Verarbeitung von Anträgen nicht wie geplant, weshalb sich die Zahlstelle gezwungen sah, wieder Papieranträge zu verwenden. Dies führte zu erheblichen Schwierigkeiten im Hinblick auf die Anpassung von Zahlungsansprüchen an die beihilfefähigen Flächen und die Einhaltung der Zahlungsfrist²⁸. In Schottland bereitete es den Behörden zudem Schwierigkeiten, alle Anträge rechtzeitig zu bearbeiten, was teilweise auf einen Rückstand bei der Identifizierung von beihilfefähigem Dauergrünland zurückzuführen war. Sie nahmen nur exemplarische Berechnungen zum Wert der Zahlungsansprüche vor, um die Fristen für die Auszahlung der Beihilfen einzuhalten, hatten im Mai 2017 jedoch noch immer nicht die endgültigen Werte ermittelt²⁹.

²⁷ Nach den von den französischen Behörden bereitgestellten Daten lagen die provisorischen Werte um 0,5 % bis 2,9 % unter den wahrscheinlichen tatsächlichen Werten im Jahr 2015, während die Behörden für die folgenden Jahre noch überhaupt keine Berechnung vorgenommen hatten.

²⁸ Im Rahmen des spezifischen in England angewendeten Modells der Basisprämienregelung mussten Zahlungsansprüche, welche die von Betriebsinhabern in ihren Beihilfeanträgen angegebenen beihilfefähigen Flächen überstiegen, gestrichen werden. Nicht ordnungsgemäß gestrichene Zahlungsansprüche konnten in späteren Antragsjahren vorschriftswidrige Stützungszahlungen zur Folge haben.

²⁹ Nach Schätzungen des Hofes liegen die Gesamtauswirkungen auf die tatsächlichen Pauschalwerte für 2019 in Schottland je nach Region um 2,9 % unter bzw. 4,6 % über den Werten, die von den Behörden berechnet worden waren.

... und einige der besuchten Zahlstellen sahen sich besonderen Schwierigkeiten gegenüber

30. Die Zahlstellen mussten wirksame Schlüsselkontrollen einführen, um die Richtigkeit der Anzahl und des Wertes der den Betriebsinhabern zugewiesenen Basisprämienansprüche sicherzustellen. Hierzu gehörten der Abgleich der Beihilfefähigkeit von Flächen, die von Betriebsinhabern in ihren Beihilfeanträgen angegeben worden waren, mit den Daten in den Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen³⁰ und mit historischen Referenzdaten sowie die Überprüfung der Echtheit der von den Betriebsinhabern bereitgestellten Belegunterlagen und die Überprüfung der Berechnung der Zahlungsansprüche. Nachstehend werden einige der Probleme dargelegt, die in den besuchten Mitgliedstaaten auftraten.

31. In Italien war eine zentrale Koordinierungsstelle außerhalb des internen Kontrollrahmens der italienischen Zahlstellen für die Berechnung von Basisprämienansprüchen und deren Zuweisung an Betriebsinhaber verantwortlich. Diese Stelle hatte noch nicht alle Kontrollen in Bezug auf die Beihilfefähigkeit von Betriebsinhabern abgeschlossen, und es bestanden noch Unsicherheiten im Hinblick auf die Beihilfefähigkeit eines erheblichen Anteils des Dauergrünlands. Dies führte zu einem iterativen Prozess, bei dem dieselbe Koordinationsstelle die Werte von etwa einem Drittel der Zahlungsansprüche neu berechnen musste, nachdem diese bereits zugewiesen worden waren. Ihr Gesamtwert überstieg schließlich die nationale Haushaltsobergrenze. Gemäß den EU-Rechtsvorschriften hätte dies eine weitere Anpassung des Werts aller italienischen Zahlungsansprüche erfordert. Die Auswirkungen auf die Stützungszahlungen an die Betriebsinhaber dürften insgesamt gering sein, auf der Ebene einzelner Betriebsinhaber könnten sie aber deutlicher zu Buche schlagen. Im April 2017 wurden immer noch Neuberechnungen durchgeführt, die

³⁰ Siehe auch Sonderbericht Nr. 25/2016 "Das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen: ein nützliches Instrument zur Bestimmung der Beihilfefähigkeit landwirtschaftlicher Flächen, dessen Verwaltung allerdings noch verbessert werden könnte".

sich auch auf die Werte der Zahlungsansprüche und der anschließenden Stützungszahlungen für künftige Jahre auswirkten³¹.

32. Ein weiterer Schlüsselfaktor für die korrekte Ermittlung von Basisprämienansprüchen waren zuverlässige Informationen in den Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen in Bezug auf die tatsächliche beihilfefähige Fläche der im Antrag angegebenen Parzellen. In zwei der sechs besuchten Mitgliedstaaten stellten die Prüfer fest, dass die Informationen in den Systemen zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen insgesamt auf dem neuesten Stand waren. In Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich fand eine Aktualisierung statt, die weitgehend parallel zur Berechnung der Zahlungsansprüche vorgenommen wurde³². Der griechischen Zahnstelle, welche über mehrere Jahre erhebliche Anstrengungen zur korrekten Identifizierung von Dauergrünland unternommen hatte, fehlten die erforderlichen nationalen Mittel, um das gesamte System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen mit den jüngsten verfügbaren Informationen zu aktualisieren. Bei über der Hälfte des betreffenden Gebiets mussten die Behörden daher im Jahr 2015 ihre Berechnung von Basisprämienansprüchen auf Aufnahmen stützen, die auf das Jahr 2008 zurückgingen³³.

33. Bei etwa 90 % des gesamten Dauergrünlands in Griechenland und mehr als 25 % der landwirtschaftlichen Fläche des Landes handelt es sich um öffentliche Flächen. Für diese Art von Flächen berechneten die griechischen Behörden die Basisprämienansprüche auf der Grundlage der durchschnittlichen regionalen Anzahl Tiere je Hektar und der Anzahl Tiere, die die einzelnen Betriebsinhaber in ihren Beihilfeanträgen angegeben hatten³⁴. Unzuverlässige

³¹ Um das finanzielle Risiko zu decken, beschlossen die italienischen Behörden, 7 % der Zahlungen für das Antragsjahr 2016 zurückzuhalten.

³² Im Juli 2016 beschloss die Kommission, aufgrund erheblicher Verzögerungen bei der Aktualisierung des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen 3 % der monatlichen Zahlungen in Bezug auf von Frankreich deklarierte flächenbezogene Beihilfen für das Jahr 2015 zurückzuhalten.

³³ Bis Jahr 2017 waren zwar aktuellere Orthofotos verfügbar, 33 % der landwirtschaftlichen Fläche waren jedoch nicht aktualisiert worden.

³⁴ Artikel 39 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und

Informationen im Bestandsregister erschweren jedoch die korrekte Berechnung der Anzahl der den Betriebsinhabern zugewiesenen Zahlungsansprüche³⁵.

Die Kommission leistete bei der Einführung der Basisprämienregelung angemessene Unterstützung, allerdings hätte sie den Bescheinigenden Stellen höhere Anforderungen auferlegen können

Insgesamt überwachte die Kommission den Umsetzungsprozess gut und stellte umfangreiche Leitlinien bereit ...

34. Das in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehene breite Spektrum an Optionen für die Mitgliedstaaten machte die Bestimmungen unübersichtlich und barg so das Risiko von Fehlinterpretation und Ambivalenz. Der Kommission gelang es, rechtzeitig Durchführungsbestimmungen zu erlassen³⁶. Die Mitgliedstaaten benötigten jedoch in Bezug auf ihr spezifisches Umsetzungsmodell weitere Anleitungen der Kommission. Folglich hat die Kommission seit 2014 mehr als 400 Leitlinien an die Mitgliedstaaten herausgegeben und bilaterale Treffen mit den nationalen Behörden abgehalten, um für eine reibungslose Anwendung der Basisprämienregelung und der anderen Direktzahlungsregelungen der EU zu sorgen. Trotz der bereitgestellten Erläuterungen legten die Mitgliedstaaten bestimmte Berechnungsvorschriften aber nicht immer einheitlich aus.

Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 69).

³⁵ Dies wurde untermauert durch Fehlerquoten, die die nationalen Behörden bei ihren tierbezogenen Kontrollen feststellten, obwohl möglicherweise nicht alle Fehler mit Schwachstellen im Bestandsregister zusammenhängen.

³⁶ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 641/2014 der Kommission vom 16. Juni 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 181 vom 20.6.2014, S. 1 und S. 74).

... die Mitgliedstaaten übermittelten aber nicht alle Monitoringinformationen

35. Da die Kommission für die Überwachung der Regelung verantwortlich ist, waren alle Mitgliedstaaten, in denen die Basisprämienregelung zur Anwendung kommt, verpflichtet, der Kommission die von ihnen gewählten Optionen mitzuteilen, um es dieser zu ermöglichen, eine eingehende Analyse ihrer Einhaltung der EU-Rahmenvorschriften durchzuführen und Folgemaßnahmen zu ergreifen. Im Mai 2017 fehlten der Kommission jedoch immer noch wichtige Informationen, wie beispielsweise der Gesamtwert der Betriebsinhabern in Frankreich und Italien zugewiesenen Basisprämienansprüche für 2015, die zusammen 31 % der verfügbaren Haushaltssittel ausmachten. Das Fehlen dieser Informationen erschwerte die Überwachung der Regelung. Die EU-Rechtsvorschriften erlaubten es der Kommission nicht, Zahlungen an Mitgliedstaaten zu kürzen, wenn diese spezifische statistische Informationen zur Basisprämienregelung nicht rechtzeitig einreichten.

Bei ihren eigenen Prüfungen kam die Kommission insgesamt zu positiven Ergebnissen ...

36. Die Kommission hatte die Prüfung der Umsetzung der Basisprämienregelung in den Mitgliedstaaten rechtzeitig eingeleitet und kam in diesem Zusammenhang zu guten Ergebnissen; ein Mangel an Ressourcen hinderte sie jedoch daran, alle Vor-Ort-Kontrollen wie geplant durchzuführen. Aufgrund des frühen Zeitpunkts der meisten Besuche war die Kommission zudem nicht in der Lage, die Qualität der Überprüfung der Berechnung von Basisprämienansprüchen seitens der Bescheinigenden Stellen zu beurteilen.

37. Bei ihrer Prüfungsarbeit konzentrierte sich die Kommission in erster Linie darauf, Stichproben von Vorgängen und die Beihilfefähigkeit der angegebenen Flächen zu überprüfen. Einen geringeren Stellenwert hatten dabei die Validierung der allgemeinen Berechnungen, die eingesetzten internen Kontrollen sowie die Frage, ob die Mitgliedstaaten über Systeme verfügten, mit denen die Verwaltung der Basisprämienansprüche - wie die Berechnung und Einhaltung der geltenden Obergrenzen - und die Verwaltung der nationalen Reserve einschließlich der Verfahren für die Streichung von Zahlungsansprüchen genau überwacht werden konnten.

... allerdings hätte sie den Bescheinigenden Stellen höhere Anforderungen auferlegen können

38. Sämtliche von den Zahlstellen der Mitgliedstaaten ausgezahlten EU-Ausgaben unterliegen einer jährlichen Bescheinigungsprüfung durch eine organisatorisch unabhängige Stelle. Die Prüfer dieser Stelle sollten eine im Einklang mit den international anerkannten Prüfungsstandards erstellte Stellungnahme zur Vollständigkeit, Genauigkeit und sachlichen Richtigkeit der Rechnungslegung der Zahlstelle und zur ordnungsgemäßen Funktionsweise ihrer internen Kontrollsysteme sowie zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, für die bei der Kommission eine Rückerstattung beantragt wurde, abgeben³⁷. Da der Wert der Basisprämienansprüche eines der Schlüsselemente für die Berechnung der an Betriebsinhaber ausgezahlten Beihilfebeträge darstellt, war die Überprüfung der Berechnung von Basisprämienansprüchen durch die Bescheinigenden Stellen besonders wichtig. Vor dem Hintergrund der laufenden Konvergenz und möglicher Anpassungen der Werte von Zahlungsansprüchen ist dies auch für folgende Haushaltsjahre relevant.

39. In ihren Leitlinien für die Bescheinigenden Stellen legte die Kommission fest, dass deren Prüfungen eine Bewertung der bestehenden Verfahren zur Gewährleistung der richtigen Zuweisung von Zahlungsansprüchen umfassen sollten. Ferner forderte die Kommission die Bescheinigenden Stellen auf, eine Stellungnahme dahin gehend abzugeben, ob die Zahlstellen ein ordnungsgemäßes System für die Ermittlung und Erfassung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung eingeführt hatten und die Einrichtung der Regelung angemessen kontrollierten. In den Leitlinien der Kommission war die Überprüfung von 10 Vorgängen vorgeschrieben, es wurde aber nicht erläutert, welche Kontrollen die Bescheinigenden Stellen in Bezug auf die Richtigkeit der Berechnungen durchführen sollten.

40. In den besuchten Mitgliedstaaten hatten die Bescheinigenden Stellen die Leitlinien der Kommission unterschiedlich ausgelegt, und die von der Kommission für Überprüfungen

³⁷ Siehe auch Sonderbericht Nr. 7/2017 "Die neue Rolle der Bescheinigenden Stellen im Bereich der GAP-Ausgaben: ein positiver Schritt hin zum Modell der 'Einzigsten Prüfung', doch sind noch erhebliche Schwachstellen anzugehen".

empfohlene Anzahl an Vorgängen war zu niedrig, um eindeutige Schlussfolgerungen hinsichtlich der Richtigkeit der Berechnung von Basisprämienansprüchen zu ziehen.

41. In den Leitlinien der Kommission war nicht festgelegt, wie die Bescheinigenden Stellen verfahren sollten, wenn an der Berechnung von Zahlungsansprüchen andere Stellen als die Zahlstellen beteiligt waren. Dies hatte folgende Konsequenzen:

- In Deutschland (Niedersachsen) wurde die Richtigkeit dieser Berechnung keiner Überprüfung durch eine Bescheinigende Stelle unterzogen, da die Berechnung von einer zentralen Koordinierungsstelle durchgeführt worden war, die keiner Bescheinigungsprüfung unterlag.
- In Italien gab die Bescheinigende Stelle schlichtweg an, dass die Koordinierungsstelle zum Zeitpunkt der Erstellung ihres Berichts die Berechnung von Basisprämienansprüche noch nicht abgeschlossen habe.
- In Frankreich bestätigte die Bescheinigende Stelle, dass die Zahlstelle die vom Landwirtschaftsministerium festgelegte Berechnungsmethode korrekt angewendet hatte, gab aber an, dass die Daten noch nicht endgültig und bestimmte Berechnungen nicht überprüft worden seien.

Einige der von den Mitgliedstaaten gewählten Berechnungsvorschriften und Optionen konnten zu noch mehr Komplexität führen, die Belastung der nationalen Verwaltungen erhöhen und es einigen Betriebsinhabern ermöglichen, unerwartete Gewinne zu erzielen

Einige Vorschriften für die Festsetzung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung erforderten komplexe Berechnungen

42. Eine der wichtigsten Zielsetzungen und Vorgaben der GAP-Reform von 2013 war die Verringerung des Verwaltungsaufwands; dies hätten die Kommission und die

Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der einschlägigen Vorschriften für die Regelung von Direktzahlungen berücksichtigen müssen³⁸.

43. Die Wahl des Modells für die Berechnung von Basisprämienansprüchen hatte erhebliche Auswirkungen auf die Komplexität, der sich die nationalen Behörden gegenübersehen. Während das in Deutschland, Frankreich (Korsika), Malta und dem Vereinigten Königreich (England) angewendete Pauschalwertmodell einfache Berechnungen der Werte und Anzahl von Zahlungsansprüchen versprach, war dies bei den in anderen Mitgliedstaaten oder Regionen angewendeten Konvergenzmodellen mit ihren detaillierten und spezifischen Berechnungsvorschriften, die von den Mitgliedstaaten häufig noch durch nationale oder regionale Durchführungsbestimmungen ergänzt wurden, weniger der Fall. Dies barg nicht nur die Gefahr von Berechnungsfehlern, sondern bürdete den Zahlstellen auch eine erhebliche Zusatzbelastung auf³⁹.

Die von einigen Mitgliedstaaten gewählten Optionen konnten für die nationalen Verwaltungen eine erhebliche Belastung darstellen ...

44. Die Mitgliedstaaten konnten ihr Hoheitsgebiet nach objektiven Kriterien weiter differenzieren und die Basisprämienregelung auf regionaler Ebene anwenden. Zu diesen Kriterien gehörten die institutionelle Struktur (z. B. Deutschland), das regionale landwirtschaftliche Potenzial (z. B. Vereinigtes Königreich (England und Schottland)) oder agronomische Merkmale (z. B. Griechenland und Spanien).

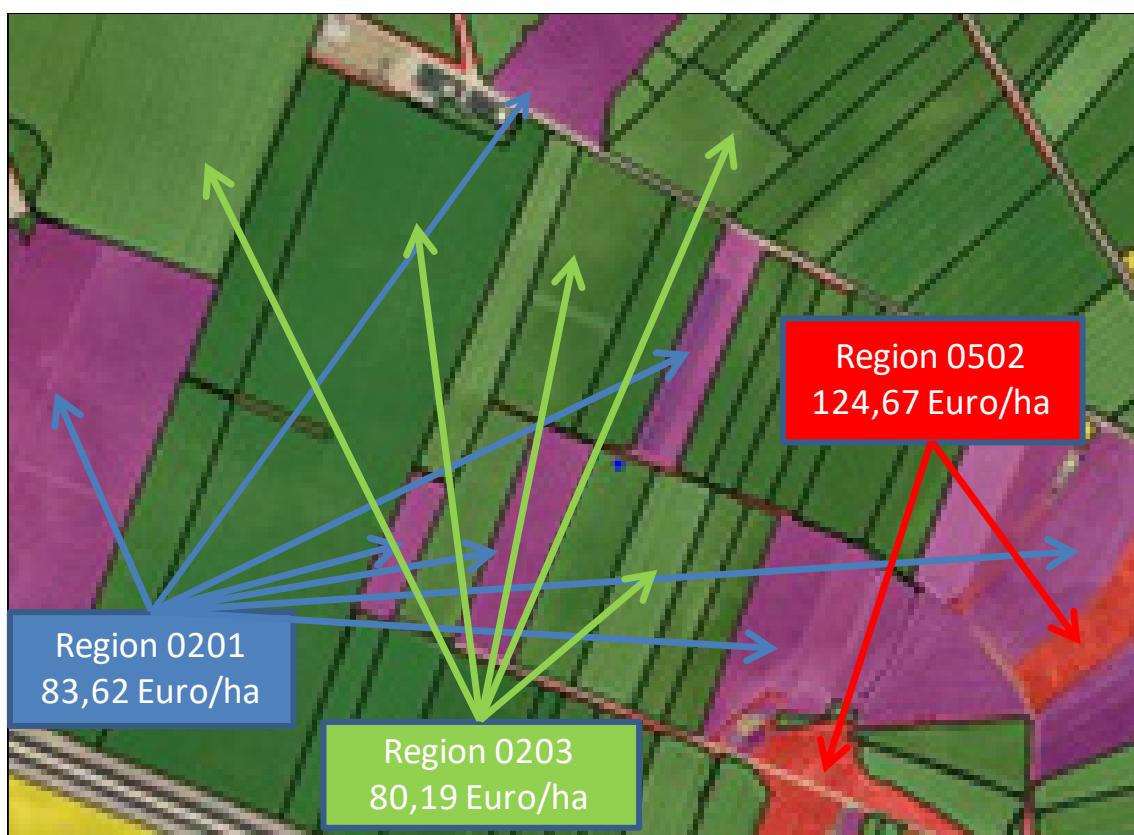
45. Spanien führte in diesem Zusammenhang 50 neue BPR-Regionen ein, die von den nationalen Behörden auf der Grundlage agronomischer Merkmale und ihrer Landnutzung im Jahr 2013 festgelegt wurden. Diese Regionen erstreckten sich auf 316 ländliche Bezirke

³⁸ Erwägungsgrund 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

³⁹ Beispielsweise wurden bei den Behörden in Frankreich etwa 360 000 Anträge auf Zuweisung von Basisprämienansprüchen eingereicht, von denen 46 000 eine Änderung des Referenzbetrags und eine Überprüfung der Belegunterlagen erforderten. Gleichzeitig mussten sie ca. 12 Millionen Unregelmäßigkeiten bearbeiten, die sie beim Abgleich mit dem System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen festgestellt hatten. Zur Bewältigung dieses unerwarteten Arbeitsaufwands mussten rund 700 zusätzliche Zeitarbeitskräfte eingestellt werden.

(*comarcas agrarias*), d. h., dass sich die einer einzigen BPR-Region zugehörigen Flächen in mehreren "Comarcas" und Autonomen Gemeinschaften auf dem spanischen Festland befinden konnten. In vielen der Regionen unterschieden sich die durchschnittlichen Einheitswerte der Basisprämienansprüche allerdings nur marginal. Diese Regionalisierung stand zwar mit dem EU-Rechtsrahmen in Einklang, erhöhte aber die Komplexität der Flächenbewirtschaftung. Betriebsinhaber konnten ihre Ansprüche nur in der Region geltend machen, für die sie ursprünglich zugewiesen worden waren, was einzelne landwirtschaftliche Parzellen im selben Dorf betreffen konnte (siehe **Abbildung 6**).

Abbildung 6 - Komplexe regionale Umsetzung der Basisprämienregelung in Spanien



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der spanischen Behörden (FEWA).

Im Gegensatz zu Spanien wendete Griechenland ein sehr viel weniger komplexes Modell an, das auf landwirtschaftlichen Merkmalen beruhte und nur drei Regionen umfasste.

46. Nicht nur die Wahl des Modells der Basisprämienregelung durch die Mitgliedstaaten, sondern auch die in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen Optionen für die Festlegung

der beihilfefähigen Flächen stellten im Hinblick auf die reibungslose Umsetzung der Basisprämienregelung Herausforderungen dar. Diese Optionen sollten zu einer gezielteren Ausrichtung der Beihilfen beitragen, konnten die Berechnung von Basisprämienansprüchen jedoch erheblich verzögern und die Richtigkeit ihres Werts beeinträchtigen (siehe Kasten 1).

Kasten 1 - Entscheidungen der Mitgliedstaaten, die zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Basisprämienregelung beitrugen

Grundsätzlich kann die Basisprämienregelung für die Gesamtfläche an Ackerland, Dauergrünland und Dauerkulturen in Anspruch genommen werden. Um bestimmte Landschaftselemente wie Hecken, Teiche, Gräben, Bäume (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldränder oder Terrassen zu schützen, konnten die Mitgliedstaaten darüber hinaus entscheiden, auch diese für die Zuweisung von Zahlungsansprüchen zu berücksichtigen. Im Rahmen der Vorschriften für die Ökologisierungszahlung konnten die Mitgliedstaaten jedoch weitere Landschaftselemente als "ökologische Vorrangflächen" ausweisen, die im Rahmen der Basisprämienregelung nicht beihilfefähig waren. Wenn sich ein Mitgliedstaat für diese Option entschied, mussten alle Landschaftselemente überprüft und im nationalen System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen erfasst werden. Frankreich entschied sich für eine Umsetzung, bei der die französischen Behörden im Zuge einer umfangreichen Aktualisierung ihres Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen rund 45 Millionen solcher Landschaftselemente erfassen und überwachen sowie feststellen mussten, ob diese Flächen sowohl im Rahmen der Basisprämienregelung als auch der Ökologisierungsregelung, lediglich im Rahmen der Ökologisierungsregelung oder gar nicht beihilfefähig waren. Wenn Betriebsinhaber Parzellen anmeldeten, die auch nicht beihilfefähige Landschaftselemente umfassten, mussten diese manuell überprüft und häufig die Betriebsinhaber kontaktiert werden, um die Angelegenheit zu klären, auch wenn die betreffenden Beihilfebeträge geringfügig waren. Dies trug in erheblichem Maße zu den Verzögerungen bei der Berechnung von Basisprämienansprüchen und der Auszahlung von Beihilfen in Frankreich bei.

In Italien war das für die Beihilfefähigkeit erforderliche Mindestmaß an landwirtschaftlicher Tätigkeit bei einem erheblichen Teil des Dauergrünlands⁴⁰ je nach dem Standort der Parzellen unterschiedlich, und es gab auf regionaler Ebene zahlreiche Ausnahmen. Die italienischen Behörden mussten anhand

⁴⁰ Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, Flächen, die einen Teil der etablierten lokalen Beweidungspraktiken darstellen, und Magerwiesen.

ihrer Katasterangaben sämtliche Parzellen identifizieren, auf die die spezifischen Bedingungen zutrafen, und diese mit den Beihilfeanträgen der Betriebsinhaber abgleichen. Bis zum Ende der Prüfung des Hofes war dieses Verfahren noch im Gange, und die italienischen Behörden waren nicht in der Lage, dem Hof mitzuteilen, wann ihre Arbeit abgeschlossen sein würde. Diese detaillierte Herangehensweise erhöhte die Komplexität und führte zu einer erheblichen Verzögerung bei der Berechnung von Zahlungsansprüchen und der Leistung von Stützungszahlungen.

... und einige Betriebsinhaber konnten durch die erhebliche Verkleinerung ihrer Betriebsgröße von unerwarteten Gewinnen profitieren

47. Für die Mitgliedstaaten, die für die Basisprämienregelung ein Konvergenzmodell anwendeten⁴¹, trat mit der Einführung dieser Regelung das spezifische Risiko einer Überkompensierung von Betriebsinhabern ein, die die Anzahl der bewirtschafteten Hektarflächen zwischen dem Referenzzeitraum (2014) und 2015 erheblich reduziert hatten. Dies ermöglichte die Konzentration des aus einer größeren Fläche abgeleiteten Referenzbetrags auf eine kleinere Fläche, sodass diese Betriebsinhaber einen unerwarteten Gewinn erzielen konnten.

48. Die Mitgliedstaaten konnten den unerwarteten Gewinn einbehalten⁴². Sieben Mitgliedstaaten von insgesamt 13, bei denen die Regelung anwendbar war, machten von dieser Option Gebrauch⁴³, was sie darüber hinaus in die Lage versetzte, diese Mittel auf wirksamere Weise umzuschichten, etwa durch die Zuweisung von Zahlungsansprüchen an Junglandwirte. In Italien wurden jedoch nicht alle Betriebsinhaber, die unerwartete Gewinne erzielt hatten, ordnungsgemäß von den Behörden ermittelt, oder die Behörden wendeten die Vorschriften in anderen Fällen nicht korrekt an. In Frankreich beschlossen die Behörden

⁴¹ Siehe **Abbildung 2**.

⁴² Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

⁴³ Siehe **Anhang II**. Diese Option stand in fünf Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung (Dänemark, Finnland und Schweden entschieden sich, die Betriebsprämienansprüche beizubehalten, während in Deutschland und Malta 2015 ein Basisprämien-Pauschalwert angewendet wurde).

zunächst, die Bestimmung zu unerwarteten Gewinnen anzuwenden, waren in der Praxis jedoch nicht dazu in der Lage (siehe **Kasten 2**)⁴⁴.

Kasten 2 - Beispiele für unerwartete Gewinne infolge einer Verkleinerung der Betriebsgröße

Das Ausmaß der unerwarteten Gewinne konnte erheblich sein. In Spanien kürzten die Behörden Referenzbeträge in Höhe von über 75 Millionen Euro bei mehr als 7 000 Betriebsinhabern, die anschließend als Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte bereitgestellt werden konnten. Dies entspricht rund 3 % der in Spanien geleisteten Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung.

Da Frankreich die Bestimmung zu unerwarteten Gewinnen nicht anwendete, ist die Gesamthöhe der von Betriebsinhabern erzielten unerwarteten Gewinne nicht bekannt. Allerdings stießen die Prüfer des Hofes auf einzelne Betriebsinhaber, die 2014 Direktzahlungen erhalten hatten, im Jahr 2015 jedoch nahezu ihre gesamten Flächen an andere Betriebsinhaber einschließlich Familienmitgliedern übertrugen. In Extremfällen behielten sie nur ein kleines Stück Land, dessen Größe in einigen Fällen nur 0,01 ha betrug, auf dem sie ihren gesamten Referenzbetrag akkumulieren konnten; dies führte dazu, dass sich die Werte der Basisprämienansprüche auf bis zu 9 000 Euro und mehr beliefen. Dies war rechtlich möglich, da Frankreich im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten keine landwirtschaftliche Mindestfläche festgelegt hatte, über die Betriebsinhaber verfügen mussten, um Zahlungsansprüche zu erhalten⁴⁵. Die Einzelpersonen oder Unternehmen, an die die Flächen übertragen wurden, hatten als neue Betriebsinhaber Anspruch auf Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve.

Die neuen Vorschriften sollten zu einer gezielteren Stützung beitragen, waren jedoch nur teilweise wirksam

Durch die neuen Vorschriften wurden Anforderungen eingeführt, wonach bestimmte Kategorien von Antragstellern besonderen Kontrollen zu unterziehen sind ...

49. Ziel der GAP-Reform von 2013 war die gezieltere Unterstützung "echter" Betriebsinhaber durch EU-Direktzahlungen; zu diesem Zweck wurde das Konzept des

⁴⁴ Weder die französischen noch die italienischen Behörden konnten Daten zu den finanziellen Gesamtauswirkungen der Nichtanwendung der Bestimmung zu unerwarteten Gewinnen bereitstellen.

⁴⁵ Siehe **Anhang II**.

sogenannten "aktiven Betriebsinhabers" eingeführt⁴⁶. Dieses Konzept sah obligatorische zusätzliche Beihilfefähigkeitsbedingungen für zwei Kategorien von Antragstellern vor: Personen, die hauptsächlich Flächen bewirtschafteten, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten wurden⁴⁷, und Personen, deren Geschäftstätigkeit auf einer Negativliste verzeichnet war. Letztere konnten wieder zugelassen werden, wenn sie nachweisen konnten, dass ihre landwirtschaftliche Tätigkeit "nicht unwesentlich" war.

50. Die neuen Vorschriften ermöglichten es den Mitgliedstaaten, Antragsteller, die jährliche Direktzahlungen von nicht mehr als 5 000 Euro erhielten, von Kontrollen auszunehmen oder ihre eigenen alternativen Kriterien festzulegen, nach denen Antragsteller wieder zugelassen werden und EU-Direktzahlungen in Anspruch nehmen konnten. 11 von 18 Mitgliedstaaten wendeten den maximalen Schwellenwert von 5 000 Euro in ihrem gesamten Hoheitsgebiet oder einem Teil davon an⁴⁸. Die Mitgliedstaaten waren außerdem berechtigt, Personen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachten oder deren Hauptgeschäftszweck nicht in der Ausübung landwirtschaftlicher Tätigkeiten bestand, grundsätzlich keine Beihilfen zu gewähren.

51. Da Zahlungen im Rahmen der Basisprämienregelung von der landwirtschaftlichen Produktion entkoppelt sind, konnte für den Erwerb eines Anspruchs auf Stützungszahlungen nicht vorausgesetzt werden, dass Betriebsinhaber Einkünfte aus der Landwirtschaft erzielen mussten. Begünstigte konnten grundsätzlich alle landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf ihren Flächen an Dritte auslagern, ohne ihren Status als "aktive Betriebsinhaber" zu verlieren. Die Betriebsinhaber sollten jedoch in Bezug auf die landwirtschaftliche Tätigkeit auf den

⁴⁶ Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Siehe auch Ziffern 29-31 des Sonderberichts Nr. 5/2011.

⁴⁷ Siehe **Ziffer 61**.

⁴⁸ Weitere Einzelheiten sind **Anhang III** zu entnehmen.

angemeldeten Flächen über die Entscheidungsbefugnis verfügen, die Erträge daraus erlangen sowie die finanziellen Risiken tragen.

... und einige Mitgliedstaaten erzielten gute Ergebnisse ...

52. Der Hof stellte fest, dass Spanien und Italien anhand von administrativen Daten wie Handels- oder Steuerregistern bei der Identifizierung von Antragstellern, die keine oder nur marginale landwirtschaftliche Tätigkeiten ausübten, gute Ergebnisse erzielten⁴⁹. Der Hof wurde von den Niederlanden darüber in Kenntnis gesetzt, dass die nationalen Behörden ca. 4 % der Antragsteller ausschlossen, da ihr Hauptgeschäfts- oder Unternehmenszweck nicht auf eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgerichtet war und sie demzufolge nicht in das offizielle Unternehmensregister aufgenommen werden konnten.

53. Obwohl die Antragsteller im Allgemeinen aufgefordert wurden, anzugeben, ob sie auf der Negativliste verzeichnete Tätigkeiten ausübten, bereitete es jedoch allen von den Prüfern des Hofes besuchten Mitgliedstaaten Schwierigkeiten, die Antragsteller, deren Status als "aktive Betriebsinhaber" überprüft werden musste, ordnungsgemäß zu identifizieren, da entweder das Antragsformular nicht eindeutig genug abgefasst war oder Fälle einer möglichen Umgehung nicht hinreichend untersucht wurden.

... aber die Umsetzung war nur teilweise wirksam und mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ...

54. Je nach den auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen konnte die Anzahl der Antragsteller, die hinsichtlich der Bedeutung ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit überprüft wurden, erheblich variieren. So befand sich in einigen Fällen die Mehrheit der Antragsteller in einem Mitgliedstaat oder einer Region unterhalb der geltenden Schwellenwerte, und in den meisten Fällen hatten die Mitgliedstaaten beschlossen, die Negativliste nicht zu erweitern. Antragsteller, die sich auf der Negativliste oder oberhalb des Schwellenwerts

⁴⁹ Die spanischen Behörden betrachteten ihre Herangehensweise als in weiten Teilen wirksam, da sie 2015 rund 35 000 Anträge weniger als im Vorjahr erhielten. Diesen Rückgang führten sie auf eine Informationskampagne zu den neuen Vorschriften für "aktive Betriebsinhaber" und "landwirtschaftliche Tätigkeit" zurück. Für andere Mitgliedstaaten waren derartige Informationen jedoch nicht verfügbar.

befanden, konnten entweder den Nachweis erbringen, dass i) sich ihre Direktzahlungen auf mindestens 5 % ihres nicht-landwirtschaftlichen Einkommens im jüngsten Steuerjahr beliefen, ii) ihr Hauptgeschäftszweck in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit bestand oder iii) ihre landwirtschaftliche Tätigkeit nicht unwesentlich war. Im Hinblick auf die letztgenannte Option hatten die Mitgliedstaaten wiederum einen großen Spielraum bei der Festlegung der Kriterien. Während in einigen Mitgliedstaaten Kriterien wie der Anteil des nicht-landwirtschaftlichen Einkommens am Gesamteinkommen herangezogen wurden, wurden in Deutschland und dem Vereinigten Königreich (mit Ausnahme Schottlands) auch Antragsteller, die angaben, Tätigkeiten auf der Negativliste auszuüben, als "aktive Betriebsinhaber" zugelassen, wenn die Zahl ihrer beihilfefähigen Hektarflächen größer war als eine Zahl in der Größenordnung des nationalen oder regionalen Durchschnitts. Dies konnte zu Situationen führen, in denen Antragsteller mit auf der Negativliste aufgeführten Tätigkeiten ausgeschlossen wurden, wenn die Größe ihrer Fläche unter diesem Schwellenwert lag, während Antragsteller, deren Hektarflächen den Schwellenwert überstiegen, unabhängig davon, ob ihre Tätigkeit marginal war oder nicht, zugelassen werden konnten.

55. Am Ende wurden in den meisten besuchten Mitgliedstaaten nur sehr wenige Personen von den Behörden ausgeschlossen, da die meisten Personen, die in den Geltungsbereich der Negativliste fielen, eine der Optionen für die erneute Zulassung erfüllten. So hatten die Behörden in Deutschland beispielsweise zunächst eine umfassende Kontrolle von ca. 1 000 Antragstellern durchgeführt, die angegeben hatten, Tätigkeiten auf der Negativliste auszuüben. Dies verursachte einen erheblichen Verwaltungsaufwand, führte aber lediglich bei 26 Antragstellern dazu, dass sie von der Inanspruchnahme der Basisprämienregelung ausgeschlossen wurden.

... und konnte zu einer unterschiedlichen Behandlung ähnlicher Antragsteller führen

56. Nicht zuletzt konnten die von den Mitgliedstaaten gewählten Kriterien auch dazu führen, dass Antragsteller in vergleichbaren Situationen unterschiedlich behandelt wurden, weil die nationalen Behörden die EU-Rechtsvorschriften unterschiedlich auslegten oder die Negativliste nicht auf Personen ausweiteten, die zwar in der Regel Flächen bewirtschaften,

deren landwirtschaftliche Tätigkeit jedoch entweder unwesentlich ist oder deren Hauptgeschäftszweck nicht in einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3 - Beispiele für unterschiedliche Behandlung in vergleichbaren Situationen

In Deutschland vertraten die Behörden den Standpunkt, dass Reitsportvereine oder Reitschulen ihren Status als "aktive Betriebsinhaber" nur dann nachweisen mussten, wenn sie über dauerhafte Sportanlagen wie Reitplätze verfügten. In Frankreich wurden Reitvereine und ähnliche Tätigkeiten von den Behörden der Kategorie Sport und Freizeit zugeordnet, was bedeutete, dass alle identifizierbaren Antragsteller, die diese Tätigkeiten ausübten, auf ihren Status als aktive Betriebsinhaber hin überprüft wurden. Dies führte dazu, dass rund 700 Antragsteller von Direktzahlungen ausgeschlossen wurden.

Die Behörden in Italien beschlossen, öffentliche Einrichtungen - mit bestimmten Ausnahmen - in die Negativliste aufzunehmen. Gemeinden und Forstbehörden waren daher grundsätzlich von der Zuweisung von Basisprämienansprüchen ausgeschlossen. Deutschland und das Vereinigte Königreich (England) weiteten die Negativliste nicht auf diese Einrichtungen aus. Somit kamen Gemeinden und Forstbehörden, die an der Pflege von öffentlichen Flächen beteiligt sind, grundsätzlich für die Zuweisung von Basisprämienansprüchen infrage.

Ab 2018 können die Mitgliedstaaten entscheiden, die Kriterien zu vereinfachen oder die Anwendung der "Negativliste" einzustellen

57. Im Rahmen der Überarbeitung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union schlug die Kommission vor, den Mitgliedstaaten einen größeren Ermessensspielraum bei der Anwendung der Definition eines "aktiven Betriebsinhabers" einzuräumen, um den Aufwand des Systems deutlich zu reduzieren - entweder, indem die Anzahl der Kriterien, anhand deren die Antragsteller nachweisen können, dass sie aktive Betriebsinhaber sind, verringert wird oder indem die Bestimmungen nicht mehr angewandt werden⁵⁰. Der letztere

⁵⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002, der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013, (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und

Vorschlag wurde mit Befürchtungen gerechtfertigt, dass die Schwierigkeiten und die Verwaltungskosten der Anwendung der Bestimmung für aktive Betriebsinhaber stärker wiegen als der Nutzen, wenn eine sehr geringe Zahl nicht aktiver Begünstigter von den Direktzahlungen ausgenommen wird. Im Oktober 2017 vereinbarten der Rat und das Parlament, dass die Mitgliedstaaten ab 2018 entscheiden können, ob sie die Kriterien, anhand deren Antragsteller ihren Status als "aktive Betriebsinhaber" nachweisen können, reduzieren (was Antragstellern weniger Optionen einräumt, wieder zugelassen zu werden) oder ob sie die Negativliste nicht mehr anwenden⁵¹.

Mit den neuen Vorschriften wurden die Kategorien beihilfefähiger Flächen erweitert ...

58. Betriebsinhaber konnten Zahlungsansprüche und Stützungszahlungen im Rahmen der Basisprämienregelung und andere flächenbezogene Direktzahlungen nur dann erhalten, wenn sie über beihilfefähige landwirtschaftliche Flächen verfügten. Die Mitgliedstaaten konnten die Beihilfefähigkeit auch auf Dauergrünland ausweiten, wo Gras und andere Grünfutterpflanzen nicht vorherrschten. In der Praxis bezog sich dies auf Heide- oder Waldflächen in Regionen, in denen die Nutzung dieser Flächen zu den etablierten lokalen

des Rates sowie des Beschlusses Nr. 541/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (Omnibus-Vorschlag).

⁵¹ Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsysteem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 15). Die Änderung wirkt sich nicht auf die Vorschriften für Mindesttätigkeiten auf Flächen aus, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden.

Praktiken gehörte⁵². Im Rahmen der vorherigen Betriebspromienregelung war die Beihilfefähigkeit dieser Flächen nicht ausreichend klar gewesen⁵³.

... und es wurde den Mitgliedstaaten ermöglicht, Maßnahmen zu ergreifen, um das Risiko spekulativer Anträge zu senken ...

59. Der Hof hat in der Vergangenheit festgestellt, dass Investoren im Rahmen der Betriebspromienregelung hochwertige Zahlungsansprüche erwerben und auf Flächen mit geringem Marktwert, die nur eine minimale oder gar keine landschaftspflegerische Instandhaltung erforderten, aktivieren konnten⁵⁴. Dies führte zur Auszahlung von EU-Einkommensstützung an Personen, die nicht in der Landwirtschaft tätig waren. Der Hof stellte fest, dass einige Mitgliedstaaten im Rahmen der Basisprämienregelung Maßnahmen einführten, mit denen sie diesbezüglich teilweise Abhilfe schufen oder das Risiko spekulativer Anträge zu reduzieren suchten (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Wirksame Minderung der Nebenwirkungen der entkoppelten Direktzahlungen

Im Vereinigten Königreich (Schottland) beschlossen die Behörden die regionalisierte Anwendung der Basisprämienregelung, um die Beihilfen gezielter auf Betriebsinhaber in Gebieten mit einem höheren landwirtschaftlichen Potenzial oder Betriebsinhaber, die ihre Flächen aktiv nutzen, auszurichten. Sie beschlossen, spezifische Regionen festzulegen, welche die unproduktivsten Flächen (*rough grazing*) umfassten. In Mitgliedstaaten wie dem Vereinigten Königreich (Schottland), die sich für die Option der Regionalisierung der Basisprämienregelung entschieden haben, dürfen Zahlungsansprüche nur innerhalb derselben Region übertragen oder aktiviert werden. Dadurch ist es nicht möglich, höherwertige Zahlungsansprüche aus anderen Regionen auf dieser Art Fläche zu aktivieren. Bis 2019 werden alle Basisprämienansprüche in diesen Regionen an einen sehr niedrigen Wert je Hektar angepasst, welcher das geringe landwirtschaftliche Potenzial der Flächen angemessener wiedergibt.

⁵² Im Oktober 2017 einigten sich der Rat und das Parlament auf zusätzliche Änderungen der Vorschriften für die Beihilfefähigkeit von Flächen, wodurch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet wurde, die Begriffsbestimmung "Dauergrünland" noch weiter auf Flächen, auf denen kein Gras und keine anderen Grünfutterpflanzen wachsen, auszuweiten.

⁵³ Siehe Ziffer 36 des Sonderberichts Nr. 5/2011.

⁵⁴ Siehe Ziffern 66-68 des Sonderberichts Nr. 5/2011.

Betriebsinhabern, die ihre Fläche aktiv für die landwirtschaftliche Produktion nutzen, kann eine neu eingeführte spezifische Beihilferegelung für Schafe zugutekommen, mit der das Risiko der Aufgabe von Flächen und eines Rückgangs der Produktion gesenkt werden soll. Zwar erhielten einzelne Investoren im Jahr 2015 noch erhebliche Stützungszahlungen, bis 2019 werden die eingeführten Maßnahmen aber allmählich zu einer gezielteren Ausrichtung der Beihilfen führen.

In Spanien wurden große Flächen Dauergrünland viele Jahre lang nicht genutzt. Es bestand das Risiko, dass Antragsteller diese Flächen einzig und allein zum Erhalt von Basisprämienansprüchen anmelden würden, obwohl sie auf diesen Flächen keine landwirtschaftlichen Tätigkeiten ausgeübt hatten. Die spanischen Behörden beschlossen, Basisprämienansprüche auf der Grundlage der Flächen zuzuweisen, die im Mai 2013 geltend gemacht worden waren (also bevor die Betriebsinhaber Kenntnis von der im Dezember 2013 verabschiedeten Reform der GAP von 2013 haben konnten), wenn diese Flächen kleiner waren als im Jahr 2015. Darüber hinaus wurden nur Anträge für diese Art von Flächen angenommen, wenn die Betriebsinhaber nachweisen konnten, dass sie diese Flächen tatsächlich für landwirtschaftliche Tätigkeiten nutzten; im Zweifelsfall wurden Vor-Ort-Kontrollen eingeleitet.

... es entstanden aber auch schwierige Umsetzungsprobleme

60. Gemäß den EU-Rechtsvorschriften sind Flächen im Allgemeinen nur dann beihilfefähig, wenn die Betriebsinhaber sie für eine landwirtschaftliche Tätigkeit nutzen⁵⁵. Dies trägt dazu bei, die Aufgabe von Flächen und die Zerstörung von Lebensräumen zu vermeiden. Der Hof stellte fest, dass die meisten Mitgliedstaaten eine regelmäßige jährliche Mindesttätigkeit wie beispielsweise Beweidung oder (alternativ dazu) Mähen festgelegt hatten, die für den Erhalt des landwirtschaftlichen Potenzials der Fläche oder die Vermeidung der Zerstörung von Lebensräumen geeignet war. Die Mitgliedstaaten konnten außerdem die Merkmale einer landwirtschaftlichen Fläche vorschreiben, bei deren Erfüllung die Fläche als für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt betrachtet wird⁵⁶. Die Festlegung spezifischer Merkmale erwies sich für die Mitgliedstaaten, die diese Option wählten, als schwierig: Frankreich und das Vereinigte Königreich (England) etwa legten weit gefasste Merkmale wie

⁵⁵ Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

⁵⁶ Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 639/2014.

"nicht von dichtem Gebüsch bedeckt" (England) oder "kein Vorherrschen unerwünschten Unkrauts" (Frankreich) fest. Dies konnte dazu führen, dass sich Betriebsinhaber über die Beihilfefähigkeit ihrer Fläche nicht im Klaren waren und Basisprämienansprüche für aufgegebene Flächen zugewiesen wurden.

61. Darüber hinaus erfordern Flächen in Regionen mit besonderen klimatischen Bedingungen oder einer schlechten Bodenqualität möglicherweise keine spezifischen regelmäßigen Tätigkeiten, um ihr landwirtschaftliches Potenzial zu erhalten. Die neuen Vorschriften sehen vor, dass derartige Flächen, die "auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden", nur dann beihilfefähig sind, wenn die Betriebsinhaber eine bestimmte Mindesttätigkeit darauf ausüben⁵⁷.

62. Den Mitgliedstaaten stand es frei, zu entscheiden, ob sie über Flächen verfügten, die "auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden". Beispielsweise hatten Frankreich und Italien Gebiete in Bergregionen oberhalb einer bestimmten Höhenlage festgelegt, auf denen regelmäßige Beweidung oder regelmäßiges Mähen als landwirtschaftliche Mindesttätigkeit erforderlich waren. Nach Auffassung der Behörden des Vereinigten Königreichs (Schottland) musste es sich gemäß den geltenden EU-Rechtsvorschriften bei einer solchen Mindesttätigkeit jedoch nicht notwendigerweise um eine landwirtschaftliche Tätigkeit oder eine Tätigkeit im Zusammenhang mit der Flächenbewirtschaftung handeln (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5 - Mindesttätigkeiten auf Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden

Das Vereinigte Königreich (Schottland) definierte geringwertiges Dauergrünland (*rough grazing*) als "Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden". Diese Flächen waren nur beihilfefähig, wenn die Betriebsinhaber sie für die landwirtschaftliche Produktion nutzten oder alternativ in jedem Kalenderjahr ein Umweltgutachten für die Fläche erstellten. Diese beinhaltete eine Karte und eine Beschreibung des landwirtschaftlichen Umfelds, die Beobachtung von Brutvögeln, Säugetieren, Schmetterlingen und

⁵⁷ Artikel 4 Absatz 1 Ziffer iii der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

Pflanzengesundheit sowie die Überwachung von Lebensräumen. Im Jahr 2015 lagen diese Umweltgutachten für ca. 190 000 ha vor.

Foto 1 - Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden und Gegenstand von Umweltgutachten waren



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Das Umweltgutachten war mit erheblichen Kosten für die Begünstigten verbunden, lieferte aber wertvolle umweltbezogene Daten. Allerdings bestand zwischen dem Umweltgutachten und dem Ziel der Einkommensstützung für Betriebsinhaber nur ein sehr loser Zusammenhang.

63. Die neuen Vorschriften ermöglichten es den Mitgliedstaaten außerdem, Basisprämienansprüche für landwirtschaftliche Flächen zuzuweisen, die nicht überwiegend mit Gras oder anderen Grünfutterpflanzen bedeckt waren. Hierbei konnte es sich um bewaldete Weideflächen oder beweidbare Heideflächen handeln, sofern die Betriebsinhaber diese Flächen traditionell für die Beweidung mit Weidetieren nutzten. In der Regel ist die Beweidung die einzige Tätigkeit, mit der diese Flächen in einem guten Zustand erhalten, von nicht-landwirtschaftlicher Fläche unterschieden und vor Zerstörung oder Aufgabe geschützt

werden können⁵⁸. Die Stützungszahlungen an den Besitz von Tieren zu knüpfen, würde jedoch gegen den entkoppelten Charakter der Basisprämienregelung verstößen. Somit standen die Mitgliedstaaten vor der Herausforderung, Vorschriften zu gestalten, mit denen sichergestellt wird, dass die Flächen hinreichend unterhalten werden.

Die Reform der GAP von 2013 stellte einen Schritt hin zu einer einheitlicheren Verteilung der Stützungszahlungen je Hektar dar, und es ist nach wie vor schwierig, die Effizienz der Einkommensstützung zu ermitteln, die Betriebsinhabern im Rahmen der Basisprämienregelung gewährt wird

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 2013 war als Schritt in Richtung einheitlicherer Stützungszahlungen je Hektar konzipiert ...

64. Im Rahmen der Reform der GAP von 2003 erhielten Betriebsinhaber in erster Linie auf der Grundlage der Höhe ihrer Direktzahlungen zwischen 2000 und 2002 eine Einkommensstützung. Obwohl es den Mitgliedstaaten bereits im Rahmen der GAP-Reform von 2003 ermöglicht wurde, diese historischen Elemente in den Werten der Betriebsprämiensansprüche zu reduzieren oder an einen einheitlichen Wert je Hektar anzunähern, entschieden sich nur wenige Mitgliedstaaten für diese Option⁵⁹.

65. Die Reform der GAP von 2013 stellte einen Schritt in Richtung einheitlicherer Stützungszahlungen je Hektar dar. Infolge der Reform "sollten grundsätzlich alle im Jahr 2019 in einem Mitgliedstaat oder in einer Region aktivierten Zahlungsansprüche den gleichen Einheitswert besitzen"⁶⁰. Abweichend davon konnten die Mitgliedstaaten bei der Berechnung des Werts der Zahlungsansprüche, die die Betriebsinhaber im Jahr 2019 erhalten sollten, historische Faktoren berücksichtigen, um abrupte finanzielle Auswirkungen für die Betriebsinhaber zu vermeiden. Bis 2019 werden sechs der 18 Mitgliedstaaten, in

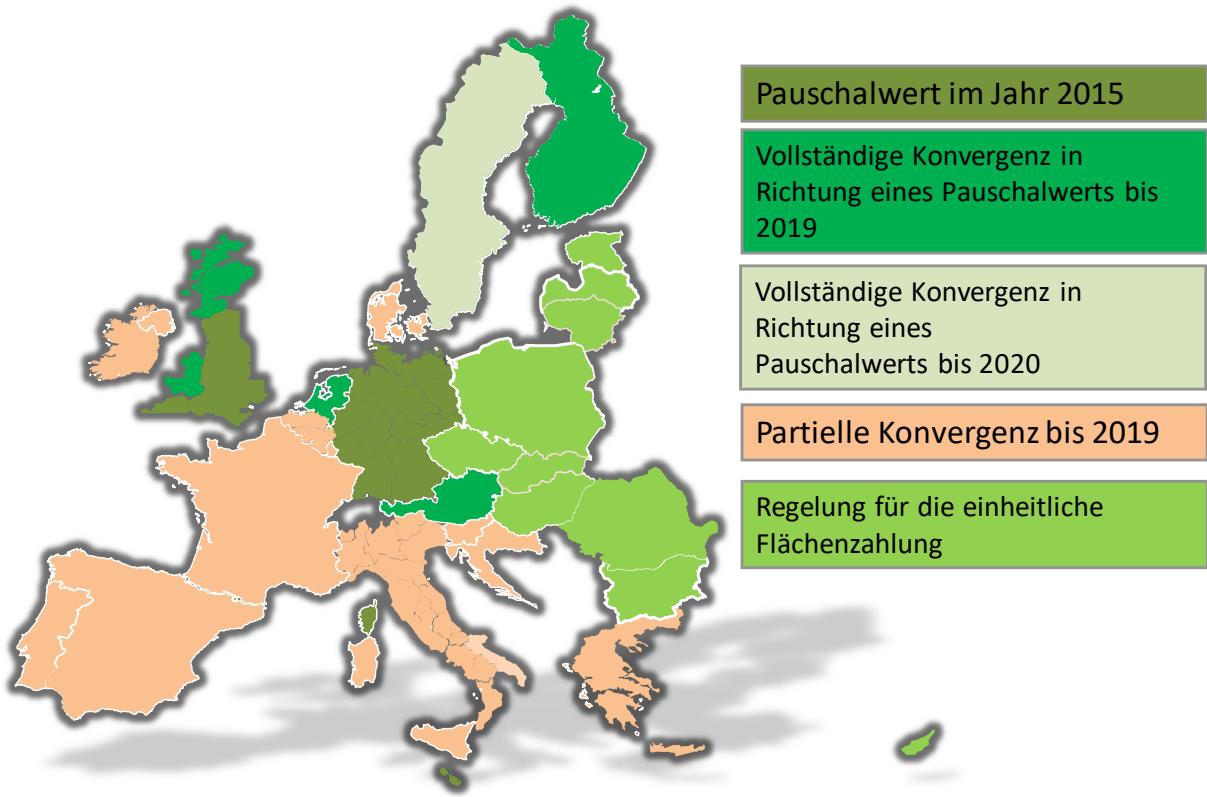
⁵⁸ Solche Flächen gibt es im Vereinigten Königreich (Schottland), Spanien, Italien und Griechenland, aber auch in anderen Mitgliedstaaten, die nicht Gegenstand der Prüfung des Hofes waren, in nennenswertem Umfang.

⁵⁹ Ziffern 46, 55 und 58 des Sonderberichts Nr. 5/2011.

⁶⁰ Erwägungsgrund 23 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

denen die Regelung angewendet wird (und bis 2020 ein siebter Mitgliedstaat), einen einheitlichen Betrag je Hektar in ihren Regionen zahlen (siehe Abbildung 7)⁶¹.

Abbildung 7 - Umsetzung der Basisprämienregelung durch die Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

... die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat jedoch die Option der partiellen Konvergenz gewählt ...

66. Der Übergang zu einem Pauschalwertmodell der Basisprämienregelung könnte eine erhebliche Umverteilung der Beihilfen unter den Betriebsinhabern und landwirtschaftlichen Sektoren zur Folge haben und somit die Einkommenssituation einzelner Betriebsinhaber maßgeblich beeinflussen.

⁶¹ Deutschland, Malta, Niederlande, Österreich, Schweden (2020), Finnland und Vereinigtes Königreich (mit Ausnahme von Nordirland).

67. Vor diesem Hintergrund haben sich 11 Mitgliedstaaten für das Modell einer partiellen Konvergenz entschieden. Mit diesem Modell wird sichergestellt, dass bis 2019 alle Zahlungsansprüche einen Einheitswert von mindestens 60 % des nationalen oder regionalen Durchschnitts aufweisen. Frankreich (Festland) entschied sich für ein ehrgeizigeres Modell, in dessen Rahmen Betriebsinhaber bis 2019 Anspruch auf 70 % des durchschnittlichen nationalen Einheitswerts je Hektar haben, um eine spätere Anpassung an einheitliche Stützungszahlungen je Hektar zu erleichtern. Die meisten dieser 11 Mitgliedstaaten entschieden sich dafür, die Kürzung der Anspruchswerte von Betriebsinhabern, die über dem Durchschnitt von 2019 lagen, im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften auf maximal 30 % zu begrenzen.

68. Der Hof stellte fest, dass nicht nur die Wahl des Modells der Basisprämienregelung, sondern auch die Kriterien für die regionale Zuweisung der verfügbaren Haushaltsobergrenzen erhebliche Auswirkungen auf das Ausmaß der Umverteilung haben konnten und Betriebsinhaber besonders hohe Stützungszahlungen, die aus der Produktion in der Vergangenheit herrührten, beibehalten konnten (siehe **Kasten 6**).

Kasten 6 - Auswirkungen der Umverteilung je nach angewandtem Modell der Basisprämienregelung

Das spanische Modell der Basisprämienregelung beruht auf dem regionalen landwirtschaftlichen Potenzial und berücksichtigt Faktoren wie die Art der Fläche oder der Kultur im Jahr 2013. Der Zuschnitt der 50 Regionen hatte 50 verschiedene Zieleinheitswerte für 2019 zur Folge, die zwischen ca. 60 Euro und 1 430 Euro lagen. Die im Rahmen der Konvergenz zwischen 2015 und 2019 an die Betriebsinhaber umverteilten Beträge entsprechen nur 5,9 % der spanischen BPR-Obergrenze. Italien hatte sich anders entschieden und nur eine Region festgelegt, für die sich der Zielwert für 2019 je Hektar auf rund 217 Euro belief. Im Zeitraum 2015-2019 werden die zwischen den Betriebsinhabern und Regionen umverteilten Beihilfen 10,7 % der gesamten jährlichen BPR-Obergrenze entsprechen⁶².

69. Infolge der Einführung der nationalen Obergrenzen auf der Grundlage der historischen Stützungszahlungen und der Vielfalt an Optionen, die die Mitgliedstaaten wählen können,

⁶² Vor der Reform der GAP von 2013 waren Spanien und Italien in Bezug auf die Verteilung der Direktzahlungen weitgehend vergleichbar.

um die nationale Direktzahlungsobergrenze auf die verfügbaren Regelungen zu verteilen, ist die durchschnittliche Stützungshöhe im Rahmen der Basisprämienregelung höchst unterschiedlich (siehe **Tabelle 1**).

Tabelle 1 - Durchschnittliche Werte von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Basisprämienregelung für 2015

Mitgliedstaat	Region	BPR-Regionen	Durchschnittlicher Wert eines Zahlungsanspruchs im Jahr 2015 (Euro) ¹⁾	Anteil der Basisprämienregelung an EU-Direktzahlungen
Belgien	Flandern	1	235	59%
	Wallonien	1	122	32%
Dänemark		1	201	62%
Deutschland		13 ²⁾	155-192	60%
Irland		1	183	68%
Griechenland		3	258 / 314 / 386	63%
Spanien		50	60 - 1 430	58%
Frankreich		2	135 ³⁾ / 144	47%
Kroatien		1	79	61%
Italien		1	229	60%
Luxemburg		1	185	68%
Malta		1	76	13%
Niederlande		1	289	67%
Österreich		1	200	68%
Portugal		1	99	49%
Slowenien		1	165	54%
Finnland		2	110 / 126	51%
Schweden		1	127	55%
Vereinigtes Königreich	England	3	45 / 170 / 172	68%
	Nordirland	1	235	68%
	Schottland	3	14 ³⁾ / 51 ³⁾ / 141 ³⁾	60%
	Wales	1	121	58%

¹⁾ In Mitgliedstaaten, in denen kein Pauschalwert je Hektar angewendet wird, können die individuellen Werte erheblich von den Werten in der Tabelle abweichen.

²⁾ 1 Region bis 2019.

³⁾ Provisorische Werte.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Zudem besteht für Betriebsinhaber in vergleichbaren Situationen das Risiko, dass sich deutlich unterschiedliche Beihilfeniveaus nachteilig auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken und die Einheitlichkeit der GAP beeinträchtigen können.

... und es ist nach wie vor schwierig, die Effizienz der Einkommensstützung zu ermitteln, die Betriebsinhabern im Rahmen der Basisprämienregelung gewährt wird

70. Mit der Reform der GAP von 2013 wird sichergestellt, dass die Betriebsinhaber bis 2019 eine Mindeststützung je Hektar erhalten. Ein Standardstützungsbetrag je Hektar lässt definitionsgemäß die spezifischen Bedingungen des landwirtschaftlichen Betriebs wie die Kosten der Bewirtschaftung, die erwirtschafteten Einnahmen, die Rentabilität des Betriebs oder den Bedarf an Einkommensstützung durch die EU unberücksichtigt. Da der einem Betrieb gezahlte Gesamtbetrag der Stützung in Relation zur Anzahl der bewirtschafteten Hektar steht, werden durch die Basisprämienregelung größere Betriebe, die Skaleneffekte besser nutzen können, tendenziell gegenüber kleineren Betrieben begünstigt⁶³. Einige große extensive landwirtschaftliche Betriebe oder Flächenbewirtschafter mit einem historisch niedrigen Beihilfeniveau könnten von einer erheblich höheren EU-Einkommensstützung profitieren, ohne dass dies mit einer Änderung der Art und Weise ihrer Bewirtschaftung, ihrer Kosten oder des Marktes in Zusammenhang steht (siehe **Kasten 7**).

Kasten 7 - Beispiele für eine Umverteilung infolge der Reform von 2013 ohne Änderungen des Bewirtschaftungsmusters⁶⁴

In Italien trafen die Prüfer auf einen extensiven Schaf- und Rinderzüchter mit ca. 270 ha beihilfefähiger Fläche, bei der es sich vorwiegend um Magerweiden im öffentlichen Eigentum handelte. Vor 2015 hatte der Betriebsinhaber rund 5 000 Euro an jährlichen Direktzahlungen

⁶³ Auf Ebene der Zahlungen können die Mitgliedstaaten diese Auswirkungen abmildern, indem sie Beträge von über 150 000 Euro je Betriebsinhaber kürzen oder allen Betriebsinhabern für eine Fläche, die 30 ha oder die Durchschnittsgröße des Betriebs nicht überschreiten darf, eine Umverteilungszahlung je Hektar gewähren. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten gilt eine Kürzung von 5 %.

⁶⁴ Zu den diesen Betriebsinhabern tatsächlich ausgezahlten Beihilfen ist noch die Ökologisierungszahlung hinzuzurechnen, die 2015 in Italien 50,2 % des Werts von Basisprämienansprüchen betrug. Im Vereinigten Königreich (Schottland) belief sich die Ökologisierungszahlung je nach der Region, in der sich die Parzellen befanden, im Jahr 2015 auf einen Wert zwischen 83 und 4 Euro je Hektar und in Deutschland (Niedersachsen) auf 87 Euro. In Italien und Schottland konnten Betriebsinhaber in der Rinder- oder Schafzucht unter bestimmten Bedingungen eine gekoppelte und pro Tier gewährte Unterstützung erhalten, während Betriebsinhaber in Deutschland eine Umverteilungszahlung in Höhe von 50 Euro für die ersten 30 ha und weiteren 30 Euro für eine Fläche von bis zu 46 ha beziehen konnten.

erhalten. Mit Einführung der Basisprämienregelung erhielt der Betriebsinhaber Zahlungsansprüche, deren Wert auf rund 61 000 Euro anstieg.

Im Vereinigten Königreich (Schottland) stieß der Hof im Rahmen seiner Prüfung auf einen Betriebsinhaber, der über mehrere Tausend Hektar an geringwertigem Dauergrünland verfügte. Der Betriebsinhaber war nie an landwirtschaftlicher Produktion beteiligt gewesen, hatte jedoch vor der Reform Zahlungsansprüche von anderen Betriebsinhabern erworben und profitierte so von Betriebsprämienzahlungen in Höhe von rund 27 000 Euro. Mit Einführung der Basisprämienregelung erhielt er Zahlungsansprüche mit einem Gesamtwert von über 34 000 Euro. Im Zuge der Konvergenz wird ihr Wert bis 2019 auf ca. 130 000 Euro ansteigen.

In Deutschland (Niedersachsen) weiteten die Behörden die Beihilfefähigkeit von Flächen auf Heidegrund aus. Folglich wurden einem Schafzüchter mit mehreren Hundert Hektar solcher Flächen zusätzliche Zahlungsansprüche im Wert von 65 000 Euro zugewiesen.

71. Der Hof konnte die vollständigen Auswirkungen der GAP-Reform von 2013 auf das Einkommen von Betriebsinhabern und die Rentabilität ihrer Betriebe noch nicht beurteilen. Allerdings war der Hof bereits in früheren Berichten zu dem Schluss gekommen, dass ein ausschließlich flächenbezogenes System zu einem Anstieg des Flächen- und Pachtspiels auf dem Markt sowie zum Auftreten neuer Kategorien von Antragstellern führte⁶⁵. Die Kommission geht davon aus, dass die GAP-Reform von 2013 aufgrund der Konzeption der Basisprämienregelung und anderer flächenbezogener Stützungszahlungen mit einem weiteren Anstieg der Kapitalisierung entkoppelter Beihilfen in den Bodenpreisen einhergehen wird⁶⁶. Anders ausgedrückt kommt ein wesentlicher Teil der Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung den Eigentümern landwirtschaftlicher Flächen zugute.

72. Die Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung ist für viele Betriebsinhaber zwar eine bedeutende Einkommensquelle, die Regelung weist aber inhärente Einschränkungen auf. Sie wird unabhängig davon gewährt, ob ein Betriebsinhaber über ein hohes oder niedriges Einkommen verfügt und somit Bedarf an öffentlicher Unterstützung haben kann

⁶⁵ Siehe Ziffern 27-31 und 53 des Sonderberichts Nr. 5/2011.

⁶⁶ Siehe <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/impact-2013-cap-reform-decoupled-payments-capitalization-land-values>.

oder nicht; ebenso wenig werden die Art der Landnutzung und die damit verbundenen Kosten berücksichtigt. Um die Angemessenheit der gewährten Unterstützung zu beurteilen, ist außerdem zu wenig über die nicht-landwirtschaftlichen Einkommen von Betriebsinhabern bekannt⁶⁷. Nur einige wenige Mitgliedstaaten haben sich dazu entschlossen, Basisprämienansprüche auf der Grundlage der agronomischen oder sozioökonomischen Merkmale der Regionen zuzuweisen und so die Beihilfen zwischen diesen Regionen entsprechend zu differenzieren⁶⁸ oder Flächen von der Zuweisung auszuschließen, wenn sie der Auffassung waren, dass Betriebsinhaber im Allgemeinen keinen besonderen Bedarf an Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung hatten⁶⁹.

73. Das Ziel des Vertrags, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, und das allgemeine GAP-Ziel einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung, die in einem direkten Zusammenhang mit der Basisprämienregelung steht, sind bislang nicht eindeutig festgelegt und in messbare Zielvorgaben übertragen worden, und es gibt keinen Ausgangswert, an dem die Wirksamkeit und Effizienz der Beihilfe hinsichtlich der Verbesserung der Einkommenssituation von Betriebsinhabern gemessen werden könnten. Ebenso wenig ist bekannt, welche Verteilung der Beihilfen unter der landwirtschaftlichen Bevölkerung am wirksamsten und effizientesten ist, um unionsweit eine rentable Nahrungsmittelerzeugung sicherzustellen und Betriebsinhabern eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Es ist daher nach wie vor schwierig, die Wirksamkeit der Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung im Hinblick auf die Umsetzung ihres Hauptziels zu beurteilen und zu bewerten, ob dieses Ziel

⁶⁷ Bei einer anderen Prüfung stellte der Hof fest, dass die für die Analyse der Einkommen von Betriebsinhabern herangezogenen statistischen Daten im Hinblick auf Quantität und Qualität erhebliche Einschränkungen aufwiesen. Siehe Ziffern 27, 47, 50 und 77 des Sonderberichts Nr. 1/2016 "Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?".

⁶⁸ Griechenland, Spanien, Frankreich (Korsika) und Vereinigtes Königreich (mit Ausnahme von Nordirland). In Österreich wurde eine spezifische Option gewählt, nach der Bergregionen eine geringere Anzahl von Basisprämienansprüchen zugewiesen werden konnte.

⁶⁹ Beispielsweise Frankreich für Rebflächen.

auch durch andere Verteilungsformen für Beihilfen erreicht werden könnte, die geringere Haushaltsausgaben erfordern⁷⁰.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

74. Die Hauptprüfungsfrage des Hofes lautete, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten die Basisprämienregelung ordnungsgemäß auf den Weg gebracht haben. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Regelung von der Umsetzung her auf gutem Weg ist, ihre Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeneiveaus jedoch begrenzt sind.

75. Die Einführung der Basisprämienregelung verlangte den nationalen Behörden erhebliche Anstrengungen ab, da sie die damit verbundenen Zahlungsansprüche von rund vier Millionen Betriebsinhabern berechnen und zuweisen mussten. Insgesamt bewältigten die meisten Mitgliedstaaten diese Herausforderungen. Sie haben die Risiken falscher Berechnungen weitgehend gemindert, und die Stützungszahlungen waren nicht in wesentlichem Ausmaß fehlerbehaftet. Im Jahr 2017 waren jedoch die Werte der Zahlungsansprüche in mehreren Mitgliedstaaten noch immer nur provisorisch berechnet, beruhten auf Schätzungen oder waren von Berechnungsfehlern betroffen, und einige der besuchten Zahlstellen sahen sich bei den Schlüsselkontrollen und der Ermittlung beihilfefähiger Flächen besonderen Schwierigkeiten gegenüber (**Ziffern 26-33**).

Empfehlung 1

Die Kommission sollte dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten die Schlüsselkontrollen angemessen durchführen und die Basisprämienansprüche, deren Werte erheblich von der Nichtanwendung der einschlägigen Vorschriften oder dem Mangel an aktuellen Landnutzungsinformationen betroffen sind, korrigieren.

Zieldatum für die Umsetzung: 2018.

⁷⁰ Siehe Ziffer 81 des Sonderberichts Nr. 1/2016.

76. Insgesamt hatte die Kommission die Umsetzung der Basisprämienregelung gut überwacht, konnte aber trotzdem nicht immer eine einheitliche Auslegung der komplexen Berechnungsvorschriften sicherstellen. Ferner hatten einige Mitgliedstaaten wichtige Informationen nicht ordnungsgemäß übermittelt, was der Kommission die Überwachung der Regelung erschwerte (Ziffern 34-35).

77. Bei ihren eigenen Prüfungen kam die Kommission insgesamt zu positiven Ergebnissen, allerdings hätte sie den Bescheinigenden Stellen bei deren Prüfungen der Schlüsselkontrollen in Bezug auf die Zuweisung von Basisprämienansprüchen sowie der Richtigkeit der jährlichen Berechnungen dieser Zahlungsansprüche höhere Anforderungen auferlegen können (Ziffern 36-41).

Empfehlung 2

Die Kommission sollte

- a) die Wirksamkeit ihrer Systeme für die Verbreitung von Informationen unter den Mitgliedstaaten überprüfen und diesbezüglich Bilanz ziehen, um dafür zu sorgen, dass der Rechtsrahmen der Basisprämienregelung von den Mitgliedstaaten möglichst einheitlich ausgelegt und angewendet wird;
- b) Optionen für künftige Rechtsvorschriften prüfen, auf deren Grundlage sie durchsetzen könnte, dass die Mitgliedstaaten ihr wichtige Informationen zur Umsetzung von Direktzahlungsregelungen übermitteln;
- c) die jeweiligen Aufgaben der Kommission und der Bescheinigenden Stellen bei der Überprüfung des Vorhandenseins wirksamer Schlüsselkontrollen und der zentralen Berechnung von Zahlungsansprüchen klarstellen.

Zieldatum für die Umsetzung: 2018.

78. Komplexe Vorschriften für die Berechnung von Zahlungsansprüchen und die Vielfalt an Optionen und Ausnahmen, die von einigen Mitgliedstaaten für die Bestimmung der Beihilfefähigkeit von Flächen und den Zuschnitt von Regionen gewählt werden konnten, erhöhten die Belastung der nationalen Verwaltungen. Dies trug nicht zur Erreichung des übergeordneten Ziels der Vereinfachung bei (Ziffern 42-46).

79. Wenn Mitgliedstaaten eine in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehene Option nicht anwendeten, konnte dies dazu führen, dass Betriebsinhaber, die ihre bewirtschafteten Flächen zwischen 2014 und 2015 erheblich reduziert hatten, unerwartete Gewinne erzielten (Ziffern 47-48).

80. Mit den neuen Vorschriften sollten Beihilfen im Rahmen der Basisprämienregelung und andere Direktzahlungen gezielter auf aktive Betriebsinhaber ausgerichtet werden. Während einige Mitgliedstaaten gute Ergebnisse erzielten, war die Anwendung der Vorschriften betreffend "aktive Betriebsinhaber" nur teilweise wirksam, führte zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand und konnte auch eine unterschiedliche Behandlung ähnlicher Antragsteller zur Folge haben, ohne die erwarteten Ergebnisse herbeizuführen. Aus diesem Grund vereinbarten der Rat und das Parlament, dass die Mitgliedstaaten ab 2018 entscheiden können, ob sie die Kriterien, anhand deren Antragsteller ihren Status als "aktiver Betriebsinhaber" nachweisen können, reduzieren oder die Anwendung der "Negativliste" einstellen (Ziffern 49-57).

81. Die GAP-Reform von 2013 beinhaltete eine Erweiterung der Kategorien beihilfefähiger Flächen und ermöglichte es den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um das Risiko spekulativer Anträge zu senken. Das Bestreben, gezielter landwirtschaftliche Flächen zu unterstützen, führte jedoch zu schwierigen Umsetzungsproblemen (Ziffern 58-63).

82. Die Reform der GAP von 2013 stellte einen Schritt in Richtung einheitlicherer Stützungszahlungen je Hektar dar. Infolge der Reform sollten grundsätzlich alle im Jahr 2019 in einem Mitgliedstaat oder in einer Region aktivierten Zahlungsansprüche den gleichen Einheitswert besitzen. Abweichend davon konnten die Mitgliedstaaten bei der Berechnung des Werts der Zahlungsansprüche, die die Betriebsinhaber im Jahr 2019 erhalten sollten, historische Faktoren berücksichtigen, eine Option, die als partielle Konvergenz bezeichnet wird. Bis 2019 werden sechs der 18 Mitgliedstaaten, in denen die Regelung angewendet wird (und bis 2020 ein siebter Mitgliedstaat), in ihrem gesamten Hoheitsgebiet oder einem Großteil davon⁷¹ einen einheitlichen Betrag je Hektar zahlen. Die verbleibenden

⁷¹ Frankreich beschloss, ein Pauschalwertsystem nur für die Region Korsika einzuführen, auf die lediglich 0,6 % der französischen Haushaltsobergrenze für die Basisprämienregelung entfallen.

11 Mitgliedstaaten entschieden sich für eine partielle Konvergenz. Die von den Mitgliedstaaten gewählten Optionen haben erhebliche Auswirkungen auf den Grad der Umverteilung der Beihilfen, und Betriebsinhaber konnten in einigen Fällen besonders hohe Stützungszahlungen einfrieren, die von früheren Beihilfeniveaus herrührten (Ziffern 64-69).

83. Die Zuweisung von Basisprämienansprüchen erfolgte im Jahr 2015 im Allgemeinen proportional zu den in diesem Jahr bewirtschafteten Flächen. Die Konvergenz in Richtung einheitlicherer Hektarsätze hatte erhebliche Auswirkungen auf die Verteilung der Beihilfen unter den Betriebsinhabern. Da sich die Basisprämienregelung im Wesentlichen auf Flächen bezieht, werden größere landwirtschaftliche Betriebe tendenziell begünstigt. Die Kommission geht davon aus, dass die GAP-Reform von 2013 aufgrund der Konzeption der Basisprämienregelung und anderer flächenbezogener Stützungszahlungen mit einem weiteren Anstieg der Kapitalisierung entkoppelter Beihilfen in den Bodenpreisen einhergehen wird, wovon die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen profitieren werden (Ziffern 70-71).

84. Die Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung ist für viele Betriebsinhaber eine bedeutende Einkommensquelle, allerdings weist die Regelung inhärente Einschränkungen auf. Sie berücksichtigt weder die Marktbedingungen noch die Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche oder die individuellen Umstände des Betriebs und beruht auch nicht auf einer Analyse der Gesamteinkommenssituation von Betriebsinhabern (Ziffer 72).

85. Das Ziel des Vertrags, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, und die allgemeinen GAP-Ziele einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung und existenzsichernder Einkommen für Betriebsinhaber sind bislang nicht in messbare Zielvorgaben übertragen worden, und es gibt keinen Ausgangswert, mit dem die erzielten Ergebnisse verglichen werden könnten. In künftigen Zeiten knapperer Haushalte ist es daher schwierig, die Wirksamkeit der Beihilfen zu messen und festzustellen, ob die Ziele auch durch andere Verteilungsformen für Beihilfen und mit geringeren Haushaltsausgaben erreicht werden könnten (Ziffer 73).

Empfehlung 3

Bevor sie einen Vorschlag für die künftige Gestaltung der GAP vorlegt, sollte die Kommission die Einkommenssituation aller Gruppen von Betriebsinhabern beurteilen und ihren Bedarf an Einkommensstützung analysieren, wobei sie folgende Aspekte berücksichtigen sollte: die derzeitige Verteilung von EU- und nationalen Beihilfen, das landwirtschaftliche Potenzial von Flächen, die Unterschiede zwischen Flächen, die in erster Linie für die landwirtschaftliche Produktion oder die Instandhaltung vorgesehen sind, die Kosten und Rentabilität der Bewirtschaftung, das Einkommen aus der Nahrungsmittel- und sonstiger landwirtschaftlicher Produktion sowie nicht-landwirtschaftliche Einkommensquellen, die Faktoren für die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe und den Wert der von Betriebsinhabern bereitgestellten öffentlichen Güter.

Die Kommission sollte die vorgeschlagenen Maßnahmen von Anfang an mit angemessenen operativen Zielen und Ausgangswerten verknüpfen, an denen die Wirksamkeit der Beihilfe gemessen werden kann.

Zieldatum für die Umsetzung: 2019.

Dieser Sonderbericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Phil WYNN OWEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 7. Februar 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

ANHANG I**Haushaltsobergrenzen für die Basisprämienregelung im Zeitraum 2015-2020⁷²**

Mitgliedstaat	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgien	231,51	225,60	222,20	214,40	211,28	225,12
Dänemark	565,12	564,77	553,02	546,80	539,58	581,97
Deutschland	3 063,11	3 042,98	3 022,78	3 005,47	2 988,16	3 128,96
Irland	828,31	828,43	826,18	825,89	825,61	825,61
Griechenland	1 205,70	1 182,88	1 129,25	1 103,65	1 091,17	1 156,27
Spanien	2 809,79	2 816,11	2 826,61	2 835,99	2 845,37	2 845,37
Frankreich	3 577,32	3 199,09	3 185,17	2 280,46	2 272,64	2 528,64
Kroatien	79,65	87,94	108,75	126,00	143,25	138,04
Italien	2 345,13	2 314,33	2 245,53	2 217,39	2 189,26	2 189,26
Luxemburg	22,86	22,82	22,78	22,76	22,74	22,74
Malta	0,65	0,65	0,65	0,64	0,65	0,26
Niederlande	521,77	513,03	504,28	475,19	466,96	509,89
Österreich	471,28	470,85	470,39	470,38	470,38	470,38
Portugal	279,10	284,81	274,19	273,50	279,56	279,56
Slowenien	74,80	73,58	73,62	71,58	71,12	71,12
Finnland	267,42	269,56	262,27	262,55	262,84	262,84
Schweden	383,29	401,64	401,86	402,46	403,06	403,06
Vereinigtes Königreich	2 100,80	2 091,38	2 112,70	2 102,72	2 092,65	2 346,80

⁷² Die Mitgliedstaaten können ihren ursprünglichen Beschluss über die Zuweisung ihrer nationalen Obergrenze für Direktzahlungen ändern (Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013). In diesem Fall wird auch eine Anpassung der jährlichen Haushaltsobergrenze für die Basisprämienregelung vorgenommen.

ANHANG II**Modelle für die Umsetzung der Basisprämienregelung**

Mitgliedstaat	Region	Anwendung auf regionaler Ebene	Modell der Basisprämienregelung	Betriebsprämienansprüche beibehalten	Anzahl der Begünstigten	Mindestgröße des Betriebs	Mindesthöhe des Durchschnittswerts von 2019 je Hektar	Maximale Kürzung der ZA-Werte bis 2019	Referenzbetrag Betriebsprämienregelung	Einbeziehung weiterer Direktzahlungen außer Betriebsprämienregelung	Flächen für die Berechnung der Anzahl von Zahlungsansprüchen	Bestimmung zu unerwarteten Gewinnen
Belgien	Flandern	Nein	Partielle Konvergenz	Nein	22 275	2 ha	60%	30%	Werte von Betriebsprämienansprüchen 2014	Nein	2015 oder 2013, wenn niedriger	Nein
	Wallonien	Nein		Nein	13 666	1 ha				Nein	2015	Nein
Dänemark		Nein	Partielle Konvergenz	Ja	40 696	2 ha	60%	Nein	n. z.	Nein	2015	n. z.
Deutschland		13 Regionen im Jahr 2015 1 Region im Jahr 2019	Pauschalwert 2015	Nein	320 786	1 ha	n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	2015	n. z.
Irland		Nein	Partielle Konvergenz	Nein	121 355	-	60%	Nein	Werte von Betriebsprämienansprüchen 2014	Ja	2015 oder 2013, wenn niedriger	Nein
Griechenland		3 Regionen	Partielle Konvergenz	Nein	684 306	0,4 ha	60%	30%	Werte von Betriebsprämienansprüchen 2014	Nein	2015, aber kein Ackerland unter dauerhaften Gewächshäusern	Ja
Spanien		50 Regionen	Partielle Konvergenz	Nein	784 938	0,2 ha	60%	30%	Betriebsprämienzahlungen 2014	Ja	2015 oder 2013, wenn niedriger	Ja
Frankreich	Festland	Partielle Konvergenz	Nein	358 534 ¹⁾	-	70%	30%	Betriebsprämienzahlungen 2014	Ja	2015, aber keine Rebflächen (2013)	Nein	
	Korsika	Pauschalwert 2015	Nein	2 004	-	n. z.	n. z.	n. z.	Nein	2015, aber keine Rebflächen (2013)	n. z.	
Kroatien		Nein	Partielle Konvergenz	Nein	72 152	1 ha	60%	Nein	Betriebsprämienzahlungen 2014	Ja	2015	Ja
Italien		Nein	Partielle Konvergenz	Nein	982 002 ¹⁾	0,5 ha	60%	30%	Betriebsprämienzahlungen 2014	Ja	2015	Ja
Luxemburg		Nein	Partielle Konvergenz	Nein	1 830	0,3 ha	0	Nein	Betriebsprämienzahlungen 2014	n. z.	2015	Nein
Malta		Nein	Pauschalwert 2015	Nein	5 178	0,3 ha	n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	2015	n. z.
Niederlande		Nein	Vollständige Konvergenz bis 2019	Nein	47 029	0,3 ha	n. z.	n. z.	Werte von Betriebsprämienansprüchen 2014	Nein	2015, aber kein Ackerland unter dauerhaften Gewächshäusern	Nein
Österreich		Nein	Vollständige Konvergenz bis 2019	Nein	108 054	1,5 ha	n. z.	n. z.	Betriebsprämienzahlungen 2014	Ja	2015	Ja
Portugal		Nein	Partielle Konvergenz	Nein	158 831	0,5 ha	60%	30%	Betriebsprämienzahlungen 2014	Ja	2015 oder 2013, wenn niedriger	Ja
Slowenien		Nein	Partielle Konvergenz	Nein	55 465	1 ha	60%	30%	Betriebsprämienzahlungen 2014	Ja	2015	Nein
Finnland		2 Regionen	Vollständige Konvergenz bis 2019	Ja	52 024	-	60%	Nein	n. z.	Nein	2015	n. z.
Schweden		Nein	Vollständige Konvergenz bis 2020	Ja	60 543	4 ha	n. z.	n. z.	n. z.	Nein	2015	n. z.
Vereinigtes Königreich	England	3 Regionen	Pauschalwert 2015	Ja	87 303	5 ha	n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	2015	n. z.
	Nordirland	Nein	Partielle Konvergenz	Nein	23 327	3 ha	71,4 %	Nein	Werte von Betriebsprämienansprüchen 2014	Nein	2015	Nein
	Schottland	3 Regionen	Vollständige Konvergenz bis 2019	Nein	18 243	3 ha	n. z.	n. z.	Werte von Betriebsprämienansprüchen 2014	Nein	2015	Ja
	Wales	Nein	Vollständige Konvergenz bis 2019	Nein	15 348	5 ha	n. z.	n. z.	Werte von Betriebsprämienansprüchen 2014	Nein	2015	Ja

¹⁾ Provisorische Daten.

ANHANG III**Anwendung des Konzepts des "aktiven Betriebsinhabers"**

Mitgliedstaat	Region	Schwelle für die Freistellung von den Bestimmungen betreffend aktive Betriebsinhaber (Euro)	Erweiterung der Negativliste	Erweiterung auf alle Antragsteller mit nur unwesentlichen landwirtschaftlichen Tätigkeiten ¹⁾	Flächenschwelle, ab der Tätigkeiten als wesentlich gelten (ha)	Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden
Belgien	Flandern	0	Nein	Nein		Ja
	Wallonien	350	Nein	Nein		Nein
Dänemark	-	5 000	Nein	Nein		Nein
Deutschland	-	5 000	Ja	Nein	38	Ja
Irland	-	5 000	Nein	Nein	32	Nein
Griechenland	-	5 000	Nein	Ja		Nein
Spanien	-	1 250	Nein	Nein		Nein
Frankreich	-	200	Nein	Nein		Ja
Kroatien	-	5 000	Nein	Nein		Nein
Italien	-	1 250 ²⁾	Ja	Ja		Ja
Luxemburg	-	100	Nein	Nein		Nein
Malta	-	250	Ja	Nein		Nein
Niederlande	-	0	Ja	Ja		Nein
Österreich	-	1 250	Nein	Nein		Nein
Portugal	-	5 000	Nein	Nein		Nein
Slowenien	-	5 000	Nein	Nein		Nein
Finnland	-	5 000	Nein	Nein		Nein
Schweden	-	5 000	Nein	Nein	36	Nein
Vereinigtes Königreich	England	5 000	Nein	Nein	36	Nein
	Nordirland	5 000	Nein	Nein	26	Nein
	Schottland	5 000	Nein	Nein		Ja
	Wales	0	Nein	Nein	21	Ja

¹⁾ Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.²⁾ 5 000 Euro in benachteiligten Gebieten oder Berggebieten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„BASISPRÄMIENREGELUNG FÜR BETRIEBSINHABER – OPERATIV AUF KURS, ABER BEGRENzte AUSWIRKUNGEN AUF DIE VEREINFACHUNG, GEZIELTE AUSRICHTUNG UND KONVERGENZ VON BEIHILFENIVEAUS“

ZUSAMMENFASSUNG

III. Nach EU-Gesetzgebung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Zahlungsansprüche den beihilfefähigen Hektar zuzuweisen, die im Jahr der Erstzuweisung der Zahlungsansprüche festgelegt wurden, d. h. den Hektar, die nach Abschluss der administrativen Kontrolle und der Vor-Ort-Kontrolle als beihilfefähig galten. Entsprechend sollte der Wert der Zahlungsansprüche erst nach Bestimmung der Anzahl der Zahlungsansprüche berechnet werden.

Bei den Konformitätsprüfungen der Kommission wurden ähnliche Ungenauigkeiten bei den Werten der Zahlungsansprüche im Rahmen der Basisprämienregelung festgestellt. Die Konformitätsverfahren sind derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt für Ausgaben im Rahmen der Basisprämienregelung wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen.

IV. Die Kommission stellte klare und eindeutige Leitlinien bereit, die allen Mitgliedstaaten im web-basierten System CIRCABC (Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens)¹ zur Verfügung standen. Für die Konsultierung der verfügbaren Leitlinien sind die Mitgliedstaaten selbst verantwortlich. Bestimmte Informationen wurden von einigen Mitgliedstaaten nicht rechtzeitig übermittelt.

Die Tätigkeit der Bescheinigenden Stellen im Hinblick auf die BPR-Ansprüche wurde im Rahmen von Kontrollbesuchen geprüft. Was die Prüfung der Ansprüche anbelangt, können die Leitlinien der Kommission nicht allzu normativ sein, da es sich bei den Bescheinigenden Stellen um qualifizierte Prüfer handelt und diese die Bescheinigungen in Übereinstimmung mit international anerkannten Prüfungsstandards nach einem fachlichen Urteil ausstellen sollten. In einigen Mitgliedstaaten haben die Bescheinigenden Stellen die Ansprüche für alle Vorgänge, für die eine vertiefte Prüfung vorgesehen war, neu berechnet (d. h. für alle statistisch ausgewählten Stichproben).

V. Das gemeinsame Gesetzgebungsverfahren führte zu mehreren Optionen bei der Umsetzung der Basisprämienregelung. Gleichzeitig wurde aber auch die Möglichkeit einer Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten durch die Mitgliedstaaten vorgesehen. Nach Auffassung der Kommission war der Verwaltungsaufwand in den Mitgliedstaaten, die einen restriktiven Ansatz bei den Optionen der GAP wählten, geringer.

VI. Die Negativliste war nicht Bestandteil des Vorschlags der Kommission, wurde aber im Zuge des politischen Kompromisses eingeführt. Während der ursprüngliche Vorschlag der Kommission eine einzelne Prüfung aller Antragsteller vorsah (Direktzahlungen von mindestens 5 % der Gesamtsumme nicht-ländlicher Einkünfte), billigten die beiden Gesetzgebungsorgane eine Reihe von politischen Entscheidungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Bestimmung für aktive Betriebsinhaber, wodurch die Mitgliedstaaten nationale Besonderheiten berücksichtigen konnten.

VII. Eine gezielte Ausrichtung führt häufig zu einer höheren Komplexität bei der Umsetzung. Jede Änderung einer gesetzlichen Anforderung, einschließlich der Definitionen der Beihilfefähigkeit, hat klare Auswirkungen auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme (InVeKoS). Die Kommission stellte bei der Umsetzung der letzten Reform eine umfassende Unterstützung bereit, unter anderem bei der Erstzuweisung der Zahlungsansprüche.

¹ CIRCABC ist ein web-basierter Dienst der Europäischen Kommission zur gemeinsamen Nutzung von Dokumenten mit Mitgliedstaaten.

IX. Die Direktzahlungen werden in den allermeisten Fällen je Hektar beihilfefähiger Fläche gewährt und korrelieren daher stark mit der landwirtschaftlichen Fläche des Betriebs. Die Basisprämienregelung sollte aber nicht als isolierte Regelung betrachtet werden. Mit der Basisprämienregelung wird sichergestellt, dass die Betriebsinhaber eine Mindestbeihilfe je Hektar erhalten. Die Basisprämienregelung wird zur besseren Umverteilung der Beihilfe dabei durch andere Zahlungen aufgestockt. Die Analyse der Kommission zeigt, dass die Direktzahlungen je Hektar mit zunehmender Größe des Betriebs zurückgehen und die Beihilfe je Einheit für Kleinbetriebe, die durchschnittlich ein geringeres Einkommen je Mitarbeiter aufweisen, höher ausfällt.

Die Bodenpreise werden weitgehend von verschiedenen Faktoren außerhalb der GAP-Beihilfe beeinflusst, z. B. von den Preisen für landwirtschaftliche Rohstoffe, Siedlungsdruck, nationalen Vorschriften über den Grundstücksmarkt, Steuern oder der Laufzeit von Pachtverträgen. In BPR-Mitgliedstaaten, in denen ein einfacher Handel mit Ansprüchen ohne Grundstück möglich ist, fließt die Einkommensbeihilfe außerdem weniger in die Bodenpreise ein.

X. Die Basisprämienregelung zielt darauf ab, die allgemeine Einkommenssituation der Betriebsinhaber zu verbessern. Die BPR-Beihilfen sind flächenbezogen, von der Erzeugung entkoppelt und haben in den meisten Mitgliedstaaten einen historischen Hintergrund. Um einen übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, werden die individuellen Umstände der einzelnen Haltungsbetriebe nicht gesondert berücksichtigt. Eine gezielte Ausrichtung der Stützung erfolgt durch andere Regelungen wie zum Beispiel die Zahlung für Junglandwirte, die Umverteilungsprämie, die Regelung für Kleinlandwirte und die fakultative gekoppelte Stützung.

Mit der anstehenden Folgenabschätzung, die Teil des Vorschlags für das neue Umsetzungsmodell der GAP ist, wird die derzeitige Verteilung und die gezielte Ausrichtung der Einkommensbeihilfen nach Größe der Betriebe und nach der Art der Bewirtschaftung analysiert, unter Berücksichtigung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten. Darüber hinaus werden andere Einnahmequellen aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf der Grundlage landwirtschaftlicher Faktoren (wie etwa Agrotourismus) bei der Bewertung der allgemeinen Relevanz der Einkommensbeihilfen mit berücksichtigt. Da sich die Folgenabschätzung gerade noch in der Gestaltungsphase befindet, lässt sich in dem Zusammenhang bisher noch keine Aussage darüber treffen, ob alle im Rahmen dieser Bemerkung aufgeführten Faktoren darin enthalten sein werden.

XI. Die Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung für Betriebsinhaber ist eines der im Vertrag verankerten Ziele der GAP. In der Mitteilung über die *Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft* schlägt die Kommission ein neues Umsetzungsmodell für die GAP vor, nach dem die grundlegenden politischen Parameter von der Union festgelegt werden sollen und gleichzeitig die Mitgliedstaaten eine größere Verantwortung übernehmen und verstärkt Rechenschaft darüber ablegen sollen, wie sie die Ziele erreichen und Vorgaben erfüllen, die in einem strategischen GAP-Plan dargelegt und begründet werden sollen. Die Kommission bestätigt die Bedeutung des GAP-Ziels der rentablen Nahrungsmittelerzeugung und hat eine Bewertung der Auswirkungen der GAP-Maßnahmen in Zusammenhang mit der „rentablen Nahrungsmittelerzeugung“ in Auftrag gegeben.

XII. Einige Empfehlungen wurden angenommen und andere zurückgewiesen. Die Empfehlungen in Bezug auf die Zuweisung und Berechnung der BPR-Ansprüche sowie in Bezug auf die Rolle der Bescheinigenden Stellen wurden angenommen. Die Empfehlung in Bezug auf die Systeme der Kommission zur Verbreitung von Informationen unter den Mitgliedstaaten wurde allerdings zurückgewiesen.

XIII. Was die Vorschläge für den nächsten Programmplanungszeitraum anbelangt, stimmt die Kommission der Empfehlung teilweise zu. In der Mitteilung der Kommission über die *Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft*² wird ein neues Umsetzungsmodell für die GAP vorgeschlagen. Die

² COM(2017) 713 final.

Mitteilung zielt auf eine größere Subsidiarität ab, wodurch die lokalen Bedingungen und Bedürfnisse gegenüber den Zielen und Vorgaben besser berücksichtigt werden können. In der Folgenabschätzung, die den Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020 untermauern wird, werden alle verfügbaren Daten über die bisherige Wirksamkeit der Politik, darunter eine Analyse einiger vorgeschlagener Faktoren, berücksichtigt und diese Informationen verwendet, um spezifische Zukunftslösungen zu analysieren.

Um den Ergebnissen der oben genannten Folgenabschätzung nicht vorzugreifen, kann die Kommission der Empfehlung, die vorgeschlagenen Maßnahmen von Anfang an mit angemessenen operativen Zielvorgaben und Bezugspunkten zu verknüpfen, an denen die Wirksamkeit der Beihilfe gemessen werden könnte, nicht zustimmen. In Übereinstimmung mit der Mitteilung der Kommission über die Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft wird allerdings die Art, die Wirksamkeit von Maßnahmen zu messen, gegebenenfalls einschließlich Einkommensbeihilfen, berücksichtigt.

EINLEITUNG

3. Im Rahmen der Reform von 2013 ging die Kommission auf die vom EuRH ermittelten Schwachstellen ein und führte die verpflichtende Klausel über aktive Betriebsinhaber ein. Nach dem alten System (auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) konnten die Mitgliedstaaten bestimmte Personen bereits auf freiwilliger Basis vom Zugang zu den Direktzahlungen ausschließen. Die Ausschlüsse konnten dann erfolgen, wenn die landwirtschaftlichen Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil der gesamten wirtschaftlichen Tätigkeit dieser Personen ausmachten oder wenn der Geschäftszweck nicht oder nur marginal darin bestand, eine landwirtschaftliche Tätigkeit auszuüben. Nur die Niederlande entschieden sich für diese Möglichkeit.

Darüber hinaus wurde die Definition der beihilfefähigen Flächen verbessert, um spezifische Anforderungen für auf natürliche Weise erhaltene Flächen hinzuzufügen. Außerdem dürfen die Mitgliedstaaten die Liste der Flächen erstellen, die vorwiegend für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden. Die Definition des Betriebsinhabers und der landwirtschaftlichen Tätigkeit spiegelt den entkoppelten Charakter der Direktzahlungen und den entsprechenden Bedarf wider, angesichts der „Green Box“-Regeln der WTO produzierende Tätigkeiten nicht als Kriterium für die Beihilfefähigkeit aufzuerlegen.

Bei den Konformitätsprüfungen der Kommission bezüglich der Betriebsprämiensregelung wurden ähnliche Fehler und Schwachstellen festgestellt. Das sich aus diesen Fehlern und Schwachstellen ergebende finanzielle Risiko für den EU-Haushalt wurde durch Finanzkorrekturen aufgefangen, die angewendet wurden, bis von den betreffenden Mitgliedstaaten angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Betriebsprämiensregelung sicherzustellen.

12. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 13.

13. Bei Mitgliedstaaten, die das Modell der partiellen Konvergenz anwenden, beruht der Wert der Zahlungsansprüche auf historischen Elementen und die historischen Unterschiede bei den Beihilfeniveaus je Hektar bleiben daher bestehen. Aufgrund des internen Konvergenzprozesses werden die Unterschiede bei den Beihilfeniveaus bis zum Antragsjahr 2019 jedoch schrittweise angeglichen.

BEMERKUNGEN

29. Auch im Rahmen der Konformitätsprüfung der Kommission in Italien wurde eine Überschreitung der BPR-Obergrenze festgestellt. Das Konformitätsverfahren ist derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt für Ausgaben im Rahmen der Basisprämiensregelung wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen.

a) In Schottland (Vereinigtes Königreich) fand bisher keine Konformitätsprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems in Zusammenhang mit den BPR-Zahlungsansprüchen statt. Sollten in

Zusammenhang mit den zugewiesenen Zahlungsansprüchen Fehler festgestellt werden, werden die sich daraus ergebenen finanziellen Risiken für den EU-Haushalt durch Finanzkorrekturen aufgefangen, bis angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Basisprämienregelung sicherzustellen.

Was die Niederlande anbelangt, ist die Feststellung des EuRH, wonach die Regeln zur internen Konvergenz nicht korrekt angewandt wurden, der Kommission bekannt. Bei der Risikoanalyse für den Prüfungsplan der Kommission wird diese Angelegenheit berücksichtigt werden.

b) Die Tatsache, dass die Betriebsinhaber den endgültigen Wert ihrer BPR-Ansprüche nicht kannten, bevor sie einen Antrag für das nächste Antragsjahr stellten, wurde auch im Rahmen der Konformitätsprüfung der Kommission in Frankreich und in England (Vereinigtes Königreich) festgestellt. Die Konformitätsverfahren sind derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen.

Was Schottland (Vereinigtes Königreich) betrifft – siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 29 a).

i) Im Rahmen der Konformitätsprüfung der Kommission in Frankreich wurden ähnliche Verzögerungen festgestellt.

Unter Berücksichtigung der Mängel wurde am 12.7.2016 ein Durchführungsbeschluss der Kommission (C(2016) 4287) über die Aussetzung monatlicher Zahlungen an Frankreich von Juli 2016 bis Juli 2017 erlassen. Es wurden 3 % der beantragten Direktzahlungen für Erstattungen ausgesetzt.

Das Konformitätsverfahren ist derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen, bis von dem Mitgliedstaat angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Basisprämienregelung sicherzustellen.

ii) Im Rahmen der Konformitätsprüfungen der Kommission in England (Vereinigtes Königreich) wurden ähnliche Schwachstellen im Verwaltungs- und Kontrollsyste in Zusammenhang mit der Basisprämienregelung festgestellt. Das Konformitätsverfahren ist derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt, das sich aus diesen Schwachstellen ergibt, wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen, die angewendet werden, bis angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Basisprämienregelung sicherzustellen.

Was Schottland (Vereinigtes Königreich) betrifft – siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 29 a).

31. Im Rahmen der Konformitätsprüfungen der Kommission in Italien wurden ähnliche Schwachstellen im Verwaltungs- und Kontrollsyste in Zusammenhang mit der Basisprämienregelung festgestellt. Die Konformitätsverfahren sind derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt, das sich aus diesen Schwachstellen ergibt, wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen, die angewendet werden, bis angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Basisprämienregelung sicherzustellen.

32. Die Konformitätsprüfungen der Kommission in Griechenland, Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich führten zu ähnlichen Beobachtungen. Das Konformitätsverfahren ist derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt, das sich aus diesen Fehlern und Schwachstellen ergibt, wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen, die angewendet werden, bis angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Basisprämienregelung sicherzustellen.

33. Die Zuverlässigkeit der Angaben im Tierverzeichnis wird laut dem mehrjährigen Prüfprogramm für den Zeitraum 2017-2020 im Rahmen einer Konformitätsprüfung überprüft, die für das erste

Halbjahr 2018 vorgesehen ist. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen, die anzuwenden sind, bis angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Basisprämienregelung sicherzustellen.

34. Die Leitlinien der Kommission waren klar, eindeutig und kohärent. Außerdem werden grundsätzlich alle Auslegungsdokumente oder Antwortschreiben von allgemeinem Interesse allen Mitgliedstaaten über den web-basierten Dienst CIRCABC zur Verfügung gestellt. Vertreter aller Mitgliedstaaten, die Zugang zu CIRCABC haben, können Benachrichtigungen abonnieren und damit sicherstellen, dass sie jedes Mal, wenn ein neues Dokument in CIRCABC veröffentlicht wird, eine entsprechende Benachrichtigung erhalten. Die Mitgliedstaaten sind selbst dafür verantwortlich, sich regelmäßig in CIRCABC zu informieren, um sicherzustellen, dass sie die EU-Rechtsvorschriften korrekt anwenden.

36. Einige Kontrollbesuche wurden 2016 und 2017 in der Tat nicht wie geplant durchgeführt. Angesichts der verfügbaren Personalressourcen wurde der nötigen Nachbereitung der 13 Aktenprüfungen, die 2016 eingeleitet wurden, Vorrang gegeben, welche zusätzlich zur fakultativen gekoppelten Stützung auch Elemente in Verbindung mit der BPR umfassten, wie etwa die Klausel betreffend aktive Betriebsinhaber, die Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve usw.

Die Kommission prüfte die Tätigkeit der Bescheinigenden Stellen im Hinblick auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit auf der Grundlage einer Risikoanalyse und räumte der Tätigkeit im Hinblick auf die BPR-Ansprüche deshalb keinen besonderen Vorrang ein, denn die Tätigkeit der Bescheinigenden Stellen umfasst sowohl GAP-Mittel als auch alle Maßnahmen. Es wurden einige Besuche geplant, insbesondere um die Tätigkeit der Bescheinigenden Stellen im Hinblick auf die BPR-Ansprüche zu prüfen. Im Rahmen der Besuche, bei denen es nicht um Ansprüche ging, wurde die Tätigkeit der Bescheinigenden Stellen im Hinblick auf Ansprüche nicht gezielt von der Kommission geprüft, es sei denn, es gab bestimmte Risiken, die damit verbunden waren. In Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss wurden alle Fragen in Verbindung mit den BPR-Ansprüchen weiterverfolgt.

37. In Übereinstimmung mit ihrer Prüfungsstrategie ist die Konformitätsprüfung der Kommission system- und risikobasiert, d. h. deren Schwerpunkt liegt auf der Überprüfung der Schlüsselkontrollen mit dem höchsten verbundenen finanziellen Risiko im Falle der Nichteinhaltung von EU-Vorschriften, beispielsweise durch die Überprüfung von Transaktionsstichproben. Angesichts des Zeitplans für solche Konformitätsprüfungen wurden jene Schlüsselkontrollen als Schlüsselkontrollen mit dem höchsten verbundenen finanziellen Risiko betrachtet, die mit der Erstzuweisung von BPR-Zahlungsansprüchen sowie mit der Zuweisung neuer BPR-Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve verbunden sind, einem wichtigen Aspekt bei der Verwaltung der nationalen Reserve. Im Rahmen der Überprüfung der Transaktionsstichproben konnten auch wichtige allgemeine Berechnungselemente (d. h. verschiedene angewandte Koeffizienten und berechnete Jahresdurchschnitte usw.) geprüft werden.

Die meisten Konformitätsprüfungen in Zusammenhang mit den BPR-Zahlungsansprüchen wurden 2016 durchgeführt. Zu dem Zeitpunkt (als die Erstzuweisung der Zahlungsansprüche gerade erst abgeschlossen oder noch nicht einmal abgeschlossen war und angesichts der erheblichen Verzögerung bei der Umsetzung der BPR in einigen Mitgliedstaaten) ergab die Prüfung der Verfahren für die Aufhebung nicht ordnungsgemäß zugeteilter Zahlungsansprüche nicht, dass diese ein hohes finanzielles Risiko darstellten.

39. Die Prüfung der Ansprüche durch die Bescheinigenden Stellen erfolgt auf zwei Ebenen und ist in den Leitlinien beschrieben, die den Bescheinigenden Stellen zur Verfügung gestellt werden:

- Zunächst erfolgt eine Prüfung der Verfahren, die von den Mitgliedstaaten eingerichtet wurden, um die korrekte Zuweisung der Ansprüche und die korrekte Berechnung des Anspruchswertes

sicherzustellen (vgl. Abschnitt 5.2 der Leitlinie 2). Die wichtigsten Verfahrensaspekte, die es zu prüfen gilt, sind in Abschnitt 7.2.2 der Leitlinie 3 ausführlich beschrieben, da die Zuweisung der Ansprüche aus der Sicht eines Verfahrens (systems) erfolgen sollte. Danach sollte die Konformität einzelner Vorgänge geprüft werden. In der Leitlinie 3 werden 10 Vorgänge vorgeschlagen. Im Hinblick auf die Konformitätsprüfungen wird in der Leitlinie 2 eindeutig vorgeschlagen, die Liste der Schlüssel- und Zusatzkontrollen als Referenzwert zu verwenden (vgl. S. 21 der Leitlinie 2 für das Haushaltsjahr 2016);

- Zweitens sollte die Bescheinigende Stelle im Rahmen der vertieften Prüfung der Dossiers für die Direktzahlungen eine Prüfung der rechnerischen Richtigkeit durchführen sowie überprüfen, ob für die Zahlungen die endgültige Anzahl der Zahlungsansprüche verwendet wurde.

40. Die Leitlinien der Kommission können nicht allzu normativ sein, da es sich bei den Bescheinigenden Stellen um qualifizierte Prüfer handelt und diese die Bescheinigungen in Übereinstimmung mit international anerkannten Prüfungsstandards nach einem fachlichen Urteil ausstellen sollten. In einigen Mitgliedstaaten haben die Bescheinigenden Stellen die Ansprüche für alle Vorgänge, für die eine vertiefte Prüfung vorgesehen war, neu berechnet (d. h. für alle statistisch ausgewählten Stichproben).

41. Die Leitlinien der Kommission sind allgemein gehalten und können nicht die ganze Bandbreite an Situationen in den Mitgliedstaaten abdecken. Dennoch enthalten die Leitlinien eindeutige Informationen über die Tätigkeiten, die die Bescheinigenden Stellen im Hinblick auf die Ansprüche ausführen müssen, wie in der Antwort der Kommission zu Ziffer 39 dargelegt. Darüber hinaus wird in Abschnitt 7.2.2 der Leitlinien 3 dargelegt, dass die Zahlungsansprüche im Haushaltsjahr 2016 (Kalenderjahr 2015) zum ersten Mal festgelegt wurden; die Bescheinigenden Stellen wurden deshalb ersucht, ein Urteil über den Prozess der Anspruchszuweisung abzugeben.

Außerdem kam es in mehreren Mitgliedstaaten zu Verzögerungen bei der Festlegung der endgültigen Ansprüche. Da die Bescheinigenden Stellen strenge Berichterstattungsfristen einhalten müssen (und zwar den 15. Februar nach dem betreffenden Haushaltsjahr), konnten sie nicht immer ein Urteil über die Richtigkeit der Anspruchsberechnung abgeben.

Erster Aufzählungspunkt: In den meisten Mitgliedstaaten mit regionalen Zahlstellen, in denen die Ansprüche auf nationaler Ebene berechnet werden, ist es möglich, die Anspruchsberechnungen einer Prüfung durch die Bescheinigende Stelle zu unterziehen. Im Fall von Deutschland unterlag die zentrale Stelle, die die Berechnung der Zahlungsansprüche vornahm, keiner Prüfung durch eine Bescheinigende Stelle. Der Fall von Deutschland (Niedersachsen) war also für die Tätigkeit der Bescheinigenden Stellen in anderen Mitgliedstaaten nicht indikativ.

Zweiter Aufzählungspunkt: Die Frage der Ansprüche in Italien wird in einer laufenden Konformitätsprüfung nachverfolgt.

Dritter Aufzählungspunkt: Die Frage der Ansprüche in Frankreich wird in einer laufenden Konformitätsprüfung nachverfolgt.

42. Mit dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission sollte das Direktzahlungssystem vereinfacht werden. In der Tat enthielt der ursprüngliche Vorschlag der Kommission weniger Optionen und war dadurch einfacher. Im Rahmen des gemeinsamen Gesetzgebungsverfahrens wurden allerdings weitere Optionen hinzugefügt, wodurch die Vorschriften komplexer wurden. Die Vereinfachung ist in den Debatten über die neue Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum nach 2020 außerdem eines der Hauptziele.

43. Zwar ist es zutreffend, dass das Modell der internen Konvergenz für die wertmäßige Bestimmung der Zahlungsansprüche komplexer ist, doch es wird darauf hingewiesen, dass die Anwendung dieses Modells als Alternative zum einfacheren Modell einer Pauschalzahlung ab dem ersten Umsetzungsjahr eine Option für die Mitgliedstaaten war. Die Wahl eines bestimmten

Umsetzungsmodells seitens der Mitgliedstaaten entspricht dem Grundsatz der geteilten Verwaltung der GAP, nach dem die Umsetzung direkt von den einzelnen Mitgliedstaaten verwaltet wird und die nationalen Behörden für die Verwaltung und Kontrolle der Direktzahlungen an Betriebsinhaber in ihrem Land zuständig sind.

45. Die spanischen Behörden entschieden sich für das Modell der regionalen Anwendung der Basisprämienregelung, welches auf einer Vielzahl von Kriterien in enger Abstimmung mit den regionalen Behörden beruht. Die Umsetzung der derzeitigen regionalen Anwendung der Basisprämienregelung wird geprüft und in die Reflektion über die GAP der Zukunft mit einfließen.

46. Die Ausweitung der Definition der Beihilfefläche war für die Mitgliedstaaten nicht zwingend erforderlich. Die Mitgliedstaaten, die diese Möglichkeit in Anspruch nehmen möchten, sind selbst dafür verantwortlich, die Komplexität des Systems zu bewerten, das sie beschließen umzusetzen, und zu prüfen, ob in ihrem Hoheitsgebiet spezifische landwirtschaftliche Methoden berücksichtigt werden müssen.

48. Die Rechtsvorschriften sahen die Möglichkeit vor, den wertmäßigen Anstieg der Zahlungsansprüche zu begrenzen, falls der Anstieg zu unerwarteten Gewinnen führen würde. Ob diese fakultative Bestimmung angewandt wird oder nicht, entscheiden die Mitgliedstaaten selbst.

Kommt es aufgrund von Bedingungen, die künstlich erschaffen wurden oder den Zielen der GAP widersprechen, zu unerwarteten Gewinnen, gilt die (zwingende) Anti-Umgehungsklausel von Artikel 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013. Infolge der Anwendung von Artikel 60 darf solchen natürlichen oder juristischen Personen kein Vorteil eingeräumt werden.

Aufgrund der internen Konvergenz werden die Zahlungsansprüche von Betrieben, die wertmäßig hohe Zahlungsansprüche erzielten, indem sie die Beihilfezahlungen auf einer kleineren Fläche konzentrierten, stärker zurückgehen.

Erwiderung des Europäischen Rechnungshofs

Die Umgehungsklausel gemäß Artikel 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und die interne Konvergenz haben nur begrenzte Auswirkungen als Mechanismen zur Verringerung unerwarteter Gewinne.

*Wie vom Gerichtshof der Europäischen Union wiederholt einschlägig entschieden, setzt die Anwendung der Umgehungsklausel durch die Mitgliedstaaten Folgendes voraus: Zum einen muss eine Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergeben, dass trotz formaler Einhaltung der unionsrechtlichen Bedingungen das Ziel der Unionsregelung nicht erreicht wurde. Zum anderen ist ein subjektives Element erforderlich, nämlich die Absicht, sich einen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die entsprechenden Voraussetzungen willkürlich geschaffen werden. Im Fall unerwarteter Gewinne durch die Übertragung von Flächen an andere Betriebsinhaber (siehe **Kasten 2**) ist es für die Mitgliedstaaten äußerst schwierig, den Nachweis zu erbringen, dass der Antragsteller bei der Flächenübertragung die alleinige Absicht verfolgte, sich einen den Zielen der Basisprämienregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu verschaffen.*

*Bis 2019 wird sich der Wert der in **Kasten 2** angeführten Basisprämienansprüche durch die interne Konvergenz um rund 25 % verringern. Das bedeutet, dass Betriebsinhaber im Jahr 2019 immer noch 75 % der unerwarteten Gewinne erlangen werden.*

53. Im Rahmen der Konformitätsprüfungen der Kommission wurden ähnliche Mängel im Hinblick auf die Überprüfung der Status der Antragsteller als aktive Betriebsinhaber festgestellt. Die Konformitätsverfahren sind derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt wird

durch Finanzkorrekturen aufgefangen, bis von dem Mitgliedstaat angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Direktzahlungen sicherzustellen.

54. Die beiden Gesetzgebungsorgane billigten eine Reihe von politischen Entscheidungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Bestimmung für aktive Betriebsinhaber, wodurch die Mitgliedstaaten nationale Besonderheiten berücksichtigen konnten.

Die Kommission bewertete einen Schwellenwert, ausgedrückt in beihilfefähigen Hektar, als alternatives Kriterium für die Zwecke des Artikels 9 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 1307/2013 als geeignetes Instrument um nachzuweisen, dass die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht unwesentlich ist, solange diese Bedingung keinen Produktionsanreiz für die Betriebsinhaber erzeugt.

55. Die Negativliste war nicht Bestandteil des Vorschlags der Kommission, wurde aber im Zuge des politischen Kompromisses eingeführt. Während der ursprüngliche Vorschlag der Kommission eine einzelne Prüfung aller Antragsteller vorsah (DZ von mindestens 5 % der Gesamtsumme nicht landwirtschaftlicher Einkünfte), billigten die beiden Gesetzgebungsorgane eine Reihe von politischen Entscheidungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Bestimmung für aktive Betriebsinhaber, wodurch die Mitgliedstaaten nationale Besonderheiten berücksichtigen konnten. Es ist ziemlich wahrscheinlich, dass einige Personen aufgrund der Negativliste überhaupt keinen Antrag gestellt haben; diese Daten stehen der Kommission allerdings nicht zur Verfügung.

Kasten 3 – Beispiele einer unterschiedlichen Behandlung vergleichbarer Situationen

Die Kommission veröffentlichte Leitlinien über die Umsetzung des Artikels 9 der Verordnung (EU) 1307/2013 (DSCG/2014/29). Die Mitgliedstaaten sind selbst dafür verantwortlich, diese Bestimmung im Einklang mit dem Zweck der Vorschrift betreffend aktive Betriebsinhaber und den allgemeinen Grundsätzen der EU-Gesetzgebung weiter umzusetzen.

Was dauerhafte Sport- und Freizeitanlagen anbelangt, zielt die Negativliste auf spezialisierte Betreiber dauerhafter Gebietsflächen mit dauerhaften Anlagen und/oder dauerhaften künstlichen Konstruktionen für Zuschauer ab, die für Sport- und Freizeitaktivitäten genutzt werden. Deutschland hat diese Leitlinien befolgt. Für Frankreich ist ein Konformitätsabschlussverfahren im Gange.

Durch die Flexibilität, die der Mitgesetzgeber gewährt, können die Mitgliedstaaten die Negativliste entsprechend ihren spezifischen Umständen und Bedürfnissen anpassen. Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Negativliste anhand objektiver und nichtdiskriminierender Kriterien um weitere ähnliche nicht landwirtschaftliche Unternehmen oder Tätigkeiten zu ergänzen. Alle Ergänzungen der Liste müssen auf der Grundlage der „Ähnlichkeitsprüfung“ in Artikel 9 Absatz 2 allerdings sachlich gerechtfertigt sein, d. h. die Unternehmen/Tätigkeiten dieser Personen sollten ähnliche Charakteristika aufweisen wie die Unternehmen/Tätigkeiten der Personen, die sich bereits auf der Negativliste befinden.

Darüber hinaus beschloss der Mitgesetzgeber ebenfalls, eine fakultative Umsetzung des Artikels 9 Absatz 3 derselben Verordnung zu erlauben.

57. Infolge des Verhandlungsprozesses über die sogenannte Omnibus-Verordnung³ muss Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (die Negativliste) ab 2018 bzw. in den darauffolgenden Jahren nicht mehr angewandt werden. Im Gegensatz dazu gilt Artikel 9 Absatz 1 für alle Mitgliedstaaten, die über auf natürliche Weise erhaltene Flächen verfügen, weiterhin.

60. Die Definition der Beihilfefähigkeit auf der Grundlage der Merkmale einer landwirtschaftlichen Fläche enthebt die Betriebsinhaber nicht von der Pflicht, eine landwirtschaftliche Tätigkeit auszuüben. Die Merkmale sollten eine Folge dieser Tätigkeit sein. Werden diese Merkmale von den

³ Verordnung (EU) 2017/2393 (ABl. L350 vom 29.12.2017).

Mitgliedstaaten korrekt definiert, würden aufgegebene Flächen als solche erscheinen und als nicht beihilfefähig gelten.

62. Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Mindesttätigkeit für auf natürliche Weise erhaltene Flächen nicht völlig von der Bodenbewirtschaftung losgelöst werden sollte, es sei denn, dies ist eine Folge der Umsetzung von Natura 2000 (was auch bedeutet, dass die Flächen 2008 anspruchsberechtigt waren).⁴

Kasten 5 – Mindesttätigkeiten auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand gehalten werden

Die schottischen Behörden setzten die Kommission nicht über ihren Beschluss in Kenntnis, anstatt einer landwirtschaftlichen Tätigkeit in jedem Kalenderjahr eine Umweltprüfung auf der Fläche durchzuführen.

Ob eine Umweltprüfung als Mindesttätigkeit auf der landwirtschaftlichen Fläche gelten darf oder nicht, ist fraglich.

Voraussichtlich hat die Tätigkeit eine Auswirkung auf die Fläche selbst (z. B. um den ökologischen Wert des Grünlands zu erhalten oder gar zu verbessern) und beschränkt sich nicht auf die Beobachtung des Umweltzustands der Fläche, deren Entwicklung nicht die Folge einer Tätigkeit des Betriebsinhabers ist.

Kasten 6 – Auswirkungen der Umverteilung je nach angewendetem BPR-Modell

Die spanischen Behörden entschieden sich für das Modell der regionalen Anwendung der Basisprämienregelung, welches auf einer Vielzahl von Kriterien in enger Abstimmung mit den regionalen Behörden beruht. Die Umsetzung der derzeitigen regionalen Anwendung der Basisprämienregelung wird geprüft und in die Reflektion über die GAP der Zukunft mit einfließen.

Obwohl der als Prozentsatz der BPR-Obergrenze ausgedrückte Betrag, der von hohen Zahlungsansprüchen auf niedrige Zahlungsansprüche übertragen wird, in Italien eine bessere Konvergenz als in Spanien aufweist, kann aufgrund des Vergleich des genannten Prozentsatzes nicht darauf geschlossen werden, wie sich die Konvergenz in den verschiedenen Mitgliedstaaten auswirkt. Ein Mitgliedstaat, in dem der Prozentsatz höher liegt als in einem anderen, befindet sich am Ende des Zeitraums nicht zwangsläufig in einer besseren Lage. Es ist wichtig, auch die Ausgangslage zu berücksichtigen, insbesondere die Möglichkeit einer weiteren Konvergenz. Obwohl die Übertragungen von Mitteln als Prozentsatz der BPR-Obergrenze in Mitgliedstaaten mit Zahlungsansprüchen, die bereits zu Beginn des Konvergenzzeitraums wertmäßig nahe am Durchschnitt liegen, geringer ausfallen wird, könnten diese Mitgliedstaaten am Ende konvergentere Werte erzielen als Mitgliedstaaten mit einem deutlich höheren Prozentsatz an übertragenen Mitteln.

69. Der Unterschied bei den durchschnittlichen Beihilfeniveaus im Rahmen der Basisprämienregelung ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die Mitgliedstaaten die Mittel für die verschiedenen Direktzahlungssysteme unterschiedlich zuwiesen. Die BPR-Mittelausstattung entspricht der Anzahl der verbleibenden Mittel nach der Zuweisung an diese anderen Regelungen.

Die Basisprämienregelung ist naturgemäß eine entkoppelte Zahlung mit einer minimalen Auswirkung auf die Produktionsentscheidungen der Betriebsinhaber und in der Folge auf die Markt- und Wettbewerbsbedingungen. Die Bewertung durch den EuRH beruht auf der theoretischen Annahme, dass sich die Betriebsinhaber in den verschiedenen Mitgliedstaaten in einer identischen Situation befinden. Eine solche vergleichbare Situation würde nicht nur bedeuten, dass gleiche Produktionsbedingungen herrschen, sondern auch, dass die Boden- und Pachtpreise sowie andere Produktionsfaktoren in zwei Mitgliedstaaten identisch sind.

⁴ Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

70. Durch die Basisprämienregelung wird sichergestellt, dass alle Betriebsinhaber eine Mindestbeihilfe je Hektar erhalten. Andere Regelungen, wie zum Beispiel die Umverteilungsprämie, die Zahlung für Junglandwirte, die Regelung für Kleinlandwirte und die fakultative gekoppelte Stützung, erlauben hingegen eine gezielte Ausrichtung der Direktzahlungen. Die Basisprämienregelung ist ein flächenbasiertes System, wodurch die Gesamtheihilfe mit zunehmender Größe des landwirtschaftlichen Betriebs tendenziell nach oben geht. Die Analyse der Kommission zeigt allerdings, dass die Direktzahlungen je Hektar mit zunehmender Größe des Betriebs zurückgehen und die Beihilfe je Einheit für Kleinbetriebe, die durchschnittlich ein geringeres Einkommen je Mitarbeiter aufweisen, höher ausfällt, was vorwiegend auf die Inanspruchnahme anderer Direktzahlungssysteme zurückzuführen ist.

Kasten 7 – Beispiele für eine Umverteilung infolge der Reform von 2013 ohne Änderungen des Bewirtschaftungsmusters

Der EuRH führt Beispiele von Betrieben auf, bei denen die von den Betriebsinhabern erhaltenen Beihilfezahlungen exponentiell nach oben gehen, obwohl sich deren Bewirtschaftungsmethode nicht geändert hat.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der absolute Beihilfebetrug nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern zusammen mit der Größe der Fläche und den Beihilfezahlungen anderer Betriebsinhaber in vergleichbaren Situationen vor und nach der Konvergenz zu bewerten ist. Da wir uns im Kontext der Konvergenz befinden, ist ein deutlicher Anstieg der Beihilfezahlungen für einen bestimmten Betriebsinhaber höchstwahrscheinlich auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Beihilfezahlungen, die der Betriebsinhaber vor Einführung der Basisprämienregelung erhalten hat, deutlich unter dem Durchschnitt lagen, und/oder darauf, dass der geografische Anwendungsbereich der Basisprämienregelung im Vergleich zur Betriebspromienregelung größer ist. Sowohl der Anstieg der niedrigen Zahlungsansprüche als auch der größere geografische Anwendungsbereich waren klare Ziele der Regelung.

Bei genauerer Betrachtung der vom EuRH genannten Beispiele sind die Situationen nicht so extrem wie sie auf den ersten Blick erscheinen.

In Schottland (Vereinigtes Königreich) zum Beispiel, wo die Beihilfezahlungen 2019 zu einer regionalen Pauschalzahlung konvergieren, beträgt die Höchstbeihilfe je Fläche im Antragsjahr 2019 genau EUR 161,00/ha für die Region 1 (Ackerland und Dauergrünland), EUR 26,90/ha für die Region 2 (ertragsarme Weiden in nicht benachteiligten und benachteiligten Gebieten der Beweidungskategorien B, C und D) und EUR 8,70/ha für die Region 3 (ertragsarme Weiden in benachteiligten Gebieten der Beweidungskategorie A). Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Niveaus der flächenbezogenen Beihilfen nicht angemessen sind.

Beim für IT genannten Beispiel beträgt die durchschnittliche Zahlung je Hektar des betreffenden Betriebsinhabers circa EUR 225,00, was leicht unter dem Wert des durchschnittlichen BPR-Zahlungsanspruchs in IT für das Kalenderjahr 2015 (EUR 228,00/ha) liegt.

Was DE anbelangt wird darauf hingewiesen, dass dieser Mitgliedstaat bis 2019 auf eine nationale Pauschalzahlung umsteigen wird.

71. Inwieweit die Direktzahlungen in die Bodenpreise miteinfließen, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Die Bodenwerte werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst und die Beihilfezahlungen der GAP sind nur einer davon: die Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe und die landwirtschaftliche Produktivität, Siedlungsdruck, verschiedene nationale Vorschriften über den Grundstücksmarkt, die Laufzeit von Pachtverträgen, die verschiedenen Grundsteuerniveaus... Laut Swinnen et al. wirken sich die Subventionen der GAP zwar auf die Bodenwerte aus, doch die Auswirkung ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich und scheint im Vergleich zu anderen

Faktoren vor allem in Gebieten mit hohen Bodenpreisen relativ mäßig zu sein⁵. In BPR-Mitgliedstaaten, in denen ein einfacher Handel mit Ansprüchen ohne Grundstück möglich ist, fließt die Einkommensbeihilfe außerdem weniger in die Bodenpreise ein.

72. Durch die Basisprämienregelung können die Mitgliedstaaten die Beihilfezahlungen gezielt ausrichten, indem sie Betriebsinhaber ohne besonderen Bedarf an Einkommensbeihilfen ausschließen oder die Basisprämie differenzieren. Eine weitere gezielte Ausrichtung der Beihilfezahlungen wird hauptsächlich durch andere Regelungen erreicht: die Umverteilungsprämie, die Zahlung für Junglandwirte, die Regelung für Kleinlandwirte oder die fakultative gekoppelte Stützung. Während in einigen Mitgliedstaaten eine sehr gezielte Ausrichtung erfolgt, wurde in anderen Mitgliedstaaten die gezielte Ausrichtung weniger stark verfolgt.

Darüber hinaus wird im Vertrag eine Verknüpfung mit einem Anstieg der landwirtschaftlichen Produktivität hergestellt, um der landwirtschaftlichen Bevölkerung insbesondere durch ein höheres Einkommen der Beschäftigten eine angemessene Lebenshaltung zu sichern. Es ist daher zweckdienlich, einen Schwerpunkt auf das Einkommen aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu legen, da dieses Einkommen von wesentlicher Bedeutung für die GAP ist⁶. Und schließlich überwiegen die Kosten für die Erfassung der Daten über das Haushaltseinkommen der Betriebsinhaber möglicherweise gegenüber den Vorteilen⁷.

73. In der Mitteilung der Kommission über die Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft⁸ wird ein neues Umsetzungsmodell für die GAP vorgeschlagen.

Die Mitteilung zielt auf eine größere Subsidiarität ab, wodurch die lokalen Bedingungen und Bedürfnisse gegenüber den Zielen und Vorgaben besser berücksichtigt werden können. Darüber hinaus bestätigt die Kommission die Bedeutung des GAP-Ziels der rentablen Nahrungsmittelerzeugung und hat eine Bewertung der Auswirkungen der GAP-Maßnahmen in Zusammenhang mit der „rentablen Nahrungsmittelerzeugung“ in Auftrag gegeben.

In der Folgenabschätzung, die den Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020 untermauern wird, werden alle verfügbaren Daten über die bisherige Wirksamkeit der Politik berücksichtigt und diese Informationen verwendet, um spezifische Zukunftslösungen zu analysieren.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

74. Mit dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission sollte das Direktzahlungssystem vereinfacht werden. In der Tat enthielt der ursprüngliche Vorschlag der Kommission weniger Optionen und war dadurch einfacher. Im Rahmen des gemeinsamen Gesetzgebungsverfahrens wurden allerdings weitere Optionen hinzugefügt, wodurch die Vorschriften komplexer wurden.

Was die gezielte Ausrichtung anbelangt, können die Mitgliedstaaten die Beihilfezahlungen durch die Basisprämienregelung gezielt ausrichten, indem sie Betriebsinhaber ohne besonderen Bedarf an Einkommensbeihilfen ausschließen oder die Basisprämie differenzieren. Eine weitere gezielte Ausrichtung der Beihilfezahlungen wird hauptsächlich durch andere Regelungen erreicht: die

⁵ Swinnen J, Ciaian P, Kancs d'A. (2008). Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the Common Agricultural Policy. Final report [Studie über die Funktionsweise der Grundstücksmärkte in den EU-Mitgliedstaaten unter dem Einfluss der Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Abschlussbericht] Centre for European Policy Studies (CEPS).

⁶ Siehe Antworten der Kommission (Zusammenfassung Absatz V) auf den Sonderbericht Nr. 1/2016 des Europäischen Rechnungshofs: „Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?“.

⁷ Siehe Antworten der Kommission (Zusammenfassung Absatz VI.b) auf den Sonderbericht Nr. 1/2016 des Europäischen Rechnungshofs: „Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?“.

⁸ COM(2017) 713 final.

Umverteilungsprämie, die Zahlung für Junglandwirte, die Regelung für Kleinlandwirte oder die fakultative gekoppelte Stützung. Während in einigen Mitgliedstaaten eine sehr gezielte Ausrichtung erfolgt, wurde in anderen Mitgliedstaaten die gezielte Ausrichtung weniger stark verfolgt.

Was die Konvergenz anbelangt, standen den Mitgliedstaaten gemäß Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 bei der Umsetzung der internen Konvergenz drei Optionen zur Verfügung (Pauschalzahlung ab 2015, vollständige Konvergenz bis 2019 und partielle Konvergenz nach dem „Tunnelmodus“). Die Auswirkungen und Folgen der Umsetzung können sich deshalb von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden. Die regionale Anwendung spielte beim tatsächlich erzielten Grad der Konvergenz ebenfalls eine große Rolle.

75. Außer in den Niederlanden und in Schottland (Vereinigtes Königreich) führten die Konformitätsprüfungen der Kommission zu ähnlichen Beobachtungen. Die Konformitätsverfahren sind derzeit im Gange. Jegliches finanzielle Risiko für den EU-Haushalt, das sich aus Fehlern und Schwachstellen in der Funktionsweise der Basisprämienregelung in Verbindung mit Verwaltungs- und Kontrollsystmen ergibt, wird durch Finanzkorrekturen aufgefangen, die angewendet werden, bis angemessene Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen der Basisprämienregelung sicherzustellen.

Empfehlung 1

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und ist der Ansicht, dass deren Umsetzung durch die bereitgestellten Leitlinien, laufende Überwachungen und die Konformitätsprüfungsverfahren bereits im Gange ist. Werden Fehler und Schwachstellen in der Funktionsweise von Schlüsselkontrollen gefunden, ersucht die Kommission die Mitgliedstaaten, entsprechende Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, und überwacht deren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus berät die Kommission die Mitgliedstaaten über die korrekte Umsetzung dieser Schlüsselkontrollen und stellt entsprechende Leitlinien bereit.

76. Wie bei allen Ausgaben des EGFL erfolgt die Umsetzung der Direktzahlungen nach dem Grundsatz der geteilten Verwaltung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Um eine korrekte Anwendung der BPR-Regelung sicherzustellen, sind die Mitgliedstaaten für die ordnungsgemäße Übermittlung der Informationen und Dokumente an die Kommission verantwortlich, um die Pflichten der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 zu erfüllen.

Die Kommission stellte klare und kohärente Leitlinien und Auslegungshilfen zur Verfügung, die, soweit sie von allgemeinem Interesse sind, auf CIRCABC für alle Mitgliedstaaten zugänglich sind.

77. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie die Pflichten der Bescheinigenden Stelle klar darlegte. Die von den Bescheinigenden Stellen erwartete Prüfungstätigkeit für das Haushaltsjahr 2016 (Kalenderjahr 2015) ist in den Leitlinien 2 und 3 eindeutig dargelegt.

Empfehlung 2

a) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu, da in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der geteilten Verwaltung die Mitgliedstaaten für die einheitliche Auslegung des BPR-Rechtsrahmens zuständig sind. Sämtliche Auslegungsfragen und relevanten Informationen werden vom Ausschuss für Direktzahlungen an die Mitgliedstaaten weitergeleitet und relevante Dokumente werden in CIRCABC hochgeladen, worauf die Mitgliedstaaten ebenfalls zugreifen können. Die Kommission ist demnach der Auffassung, dass sie angemessene Maßnahmen ergriffen hat, um die Informationen zu verbreiten und um sicherzustellen, dass die Auslegung in allen Mitgliedstaaten tatsächlich einheitlich erfolgt, und ist deshalb der Ansicht, dass eine weitere Maximierung außerhalb ihres Wirkungskreises läge.

b) Die Kommission nimmt diese Empfehlung an. Die Kommission bestätigt, dass die Übermittlung von Schlüsselinformationen zur Umsetzung von Direktzahlungsregelungen von großer Bedeutung

ist. Die Kommission ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht in der Lage, konkrete Zusagen in Bezug auf Legislativvorschläge für die Zeit nach 2020 zu machen. Außerdem kann die Kommission bereits nach den geltenden Rechtsvorschriften verschiedene rechtliche Maßnahmen einleiten. Nach einigen bestehenden Bestimmungen darf die Kommission Zahlungen aussetzen, nachträgliche Erklärungen über unzulässige Ausgaben berücksichtigen und Konformitätsabschlussverfahren einleiten. Im Fall systemischer und schwerwiegender Probleme mit der Nichteinhaltung kann die Kommission auch ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, bei Bedarf nach Einreichung eines EU-Pilot-Dossiers, welches gegebenenfalls auch Sanktionen (Pauschalen oder Strafzahlungen) vorsieht, die vom EuGH auferlegt werden können, falls ein Ersturteil nicht umgesetzt wird. Die Entscheidung über die jeweils angemessene Maßnahme hängt von einer Einzelfallprüfung und dem anwendbaren Rechtsrahmen ab.

c) Die Kommission nimmt diese Empfehlung an. In Bezug auf die jeweiligen Rollen der Kommission und der Bescheinigenden Stellen ist die Kommission der Auffassung, dass sie sie bereits umgesetzt hat, da die Pflichten der Bescheinigenden Stellen im Hinblick auf ihre Prüfungstätigkeit in Zusammenhang mit den Ansprüchen (Prüfung des Prozesses der Erstzuweisung der Ansprüche und Prüfung der wertmäßigen Berechnung der Ansprüche im ersten Jahr der Zuweisung; sowie Prüfung etwaiger neuer Zuweisungen von Ansprüchen, von Aufhebungen von Ansprüchen, der Konvergenz usw. in den nachfolgenden Jahren) ab dem Haushaltsjahr 2016 und darüber hinaus in den Leitlinien 2 und 3 eindeutig dargelegt sind. Nach international anerkannten Prüfungsnormen sollte den Bescheinigenden Stellen Freiraum für ein fachliches Urteil eingeräumt werden. Der Hauptrahmen (d. h. dass die Verfahren gemeinsam mit den Kontrollen in dem Prozess zu überprüfen sind, wobei gleichzeitig die Liste der Schlüssel- und Zusatzkontrollen zu verwenden ist, usw.) ist in den Leitlinien dargelegt und die Bescheinigende Stelle entscheidet danach selbst, wie sie die Prüfungen der Ansprüche gestaltet und durchführt.

Die Kommission möchte diese Gelegenheit zu folgender Klarstellung nutzen: Falls die Bescheinigenden Stellen aufgrund des institutionellen Aufbaus eines Mitgliedstaats nicht in der Lage sind, die Zuweisungs- und Berechnungsverfahren der Ansprüche zu prüfen, wird die Arbeit der Stellen in dem Mitgliedstaat (Zahlstellen, Bescheinigende Stellen oder andere Stellen, die für die Berechnung der Ansprüche zuständig sind) einer Konformitätsprüfung unterzogen, um zu bewerten, ob der anwendbare Rechtsrahmen und die einschlägigen Leitlinien tatsächlich angewandt werden.

78. Mit dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission sollte das Direktzahlungssystem vereinfacht werden. In der Tat enthielt der ursprüngliche Vorschlag der Kommission weniger Optionen und war dadurch einfacher. Im Rahmen des gemeinsamen Gesetzgebungsverfahrens wurden allerdings weitere Optionen hinzugefügt, wodurch die Vorschriften komplexer wurden.

79. Sofern unerwartete Gewinn entstehen, weil die Betriebsinhaber künstlich Bedingungen geschaffen haben, um sehr hohe Zahlungsansprüche zu erzielen, sollten die Mitgliedstaaten die Anti-Umgehungsklausel anwenden, sodass den betreffenden Betriebsinhabern keine Vorteile eingeräumt werden.

Aufgrund der internen Konvergenz werden die Zahlungsansprüche der Betriebsinhaber, die wertmäßig hohe Zahlungsansprüche erzielen, indem sie den Bezugsbetrag auf einer kleineren Fläche konzentrierten, wertmäßig stärker zurückgehen.

Erwiderung des Europäischen Rechnungshofs

Die Umgehungsklausel gemäß Artikel 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und die interne Konvergenz haben nur begrenzte Auswirkungen als Mechanismen zur Verringerung unerwarteter Gewinne.

*Wie vom Gerichtshof der Europäischen Union wiederholt einschlägig entschieden, setzt die Anwendung der Umgehungsklausel durch die Mitgliedstaaten Folgendes voraus: Zum einen muss eine Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergeben, dass trotz formaler Einhaltung der unionsrechtlichen Bedingungen das Ziel der Unionsregelung nicht erreicht wurde. Zum anderen ist ein subjektives Element erforderlich, nämlich die Absicht, sich einen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die entsprechenden Voraussetzungen willkürlich geschaffen werden. Im Fall unerwarteter Gewinne durch die Übertragung von Flächen an andere Betriebsinhaber (siehe **Kasten 2**) ist es für die Mitgliedstaaten äußerst schwierig, den Nachweis zu erbringen, dass der Antragsteller bei der Flächenübertragung die alleinige Absicht verfolgte, sich einen den Zielen der Basisprämienregelung zuwiderlaufenden Vorteil zu verschaffen.*

*Bis 2019 wird sich der Wert der in **Kasten 2** angeführten Basisprämienansprüche durch die interne Konvergenz um rund 25 % verringern. Das bedeutet, dass Betriebsinhaber im Jahr 2019 immer noch 75 % der unerwarteten Gewinne erlangen werden.*

80. Das Maß an Flexibilität, das den Mitgliedstaaten eingeräumt wird, etwa bei der Erweiterung der Negativliste der Tätigkeiten und/oder bei der Anwendung der Bestimmung für aktive Betriebsinhaber auf alle Antragsteller, erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Bestimmung an ihre Besonderheiten anzupassen, führt jedoch unweigerlich zu Unterschieden bei der Umsetzung.

Außerdem erforderte das erste Anwendungsjahr der Klausel für aktive Betriebsinhaber eine einmalige Einrichtung von Verfahren, um die Einhaltung dieser Klausel zu überprüfen. Obwohl für die Mitgliedstaaten, die weiterhin die Negativliste verwenden möchten, nach wie vor jährliche Prüfungen erforderlich sind, bleibt doch zu erwarten, dass sich der Verwaltungsaufwand in den nächsten Jahren verringern wird.

82. Zwar bleiben 2019 noch einige sehr hohe Einkommensbeihilfen bestehen, doch diese wurden gegenüber 2015 verringert.

83. Durch die Basisprämienregelung wird sichergestellt, dass Betriebsinhaber eine Mindestbeihilfe je Hektar erhalten. Andere Regelungen, wie zum Beispiel die Umverteilungsprämie, die Zahlung für Junglandwirte, die Regelung für Kleinlandwirte und die fakultative gekoppelte Stützung, erlauben hingegen eine gezielte Ausrichtung der Direktzahlungen. Die Basisprämienregelung ist ein flächenbasiertes System, wodurch die Gesamtbeihilfe mit zunehmender Größe des landwirtschaftlichen Betriebs tendenziell nach oben geht. Die Analyse der Kommission zeigt allerdings, dass die Direktzahlungen je Hektar mit zunehmender Größe des Betriebs zurückgehen und die Beihilfe je Einheit für Kleinbetriebe, die durchschnittlich ein geringeres Einkommen je Mitarbeiter aufweisen, höher ausfällt, was vorwiegend auf die Inanspruchnahme anderer Direktzahlungssysteme zurückzuführen ist.

Steigen die Beihilfezahlungen für einen bestimmten Betriebsinhaber deutlich an, ist das höchstwahrscheinlich auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Beihilfezahlungen, die der Betriebsinhaber vor Einführung der Basisprämienregelung erhalten hat, deutlich unter dem Durchschnitt lagen, und/oder darauf, dass der geografische Anwendungsbereich der Basisprämienregelung im Vergleich zur Betriebspromienregelung größer ist. Sowohl der Anstieg der niedrigen Zahlungsansprüche als auch der größere geografische Anwendungsbereich waren klare Ziele der Regelung.

84. Die Basisprämienregelung zielt darauf ab, die allgemeine Einkommenssituation der Betriebsinhaber zu verbessern. Die BPR-Beihilfen sind flächenbezogen, von der Erzeugung entkoppelt und haben in den meisten Mitgliedstaaten einen historischen Hintergrund. Um einen übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, werden die individuellen Umstände der einzelnen Haltungsbetriebe nicht gesondert berücksichtigt.

Der entkoppelte Charakter der Basisprämienregelung gewährleistet Marktorientierung und vermeidet es, einen Produktionsanreiz für die Betriebsinhaber zu schaffen.

Empfehlung 3

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu.

In der Mitteilung über die *Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft* vom 29. November 2017 schlägt die Kommission ein neues Umsetzungsmodell für die GAP vor, nach dem die grundlegenden politischen Parameter (Ziele der GAP, Arten von Maßnahmen, grundlegende Anforderungen) von der Union festgelegt werden sollten und gleichzeitig die Mitgliedstaaten eine größere Verantwortung übernehmen und verstärkt Rechenschaft darüber ablegen sollten, wie sie die Ziele erreichen und Vorgaben erfüllen, die in einem strategischen GAP-Plan dargelegt und begründet werden sollten.

In der Folgenabschätzung, die den Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020 untermauern wird, werden alle verfügbaren Daten über die bisherige Wirksamkeit der Politik berücksichtigt und diese Informationen verwendet, um spezifische Zukunftslösungen zu analysieren.

Insbesondere wird die Kommission die derzeitige Verteilung und die gezielte Ausrichtung der Einkommensbeihilfen nach Größe der Betriebe und nach der Art der Bewirtschaftung analysieren, unter Berücksichtigung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten.

Die Kommission erinnert daran⁹, dass durch die GAP das Einkommen der Betriebsinhaber dadurch gestützt werden soll, indem die landwirtschaftliche Tätigkeit unterstützt wird (flächenbezogene Beihilfezahlungen, einige sektorspezifischen Beihilfezahlungen, Investitionen, Marktmaßnahmen, umweltbezogene Tätigkeiten auf landwirtschaftlichen Flächen). Deshalb ist es im Hinblick auf die Basisprämienregelung nur kohärent, den Schwerpunkt auf das Einkommen aus diesen landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu legen.

Darüber hinaus ist laut Mitteilung der Kommission die gezielte Ausrichtung auf „echte Landwirte“ vorgesehen, womit solche Landwirte gemeint sind, die für ihren Lebensunterhalt aktiv Landwirtschaft betreiben.

Die Dualität der Ziele der Direktzahlungen spiegelt wider, dass die Verknüpfung der Versorgung mit Markterzeugnissen einerseits und mit öffentlichen Gütern andererseits anerkannt wird und dass eine wirkliche ökonomische Bewertung aller öffentlichen Güter, die von den Betriebsinhabern bereitgestellt werden, schwierig ist. Andere Einnahmequellen aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf der Grundlage landwirtschaftlicher Faktoren (wie etwa Agrotourismus) werden bei der Bewertung der allgemeinen Relevanz der Einkommensbeihilfen allerdings mit berücksichtigt.

Da sich die Folgenabschätzung gerade noch in der Gestaltungsphase befindet, lässt sich bisher noch nicht sagen, ob alle in der Empfehlung genannten Faktoren berücksichtigt werden.

Und schließlich kann die Kommission der Empfehlung, die vorgeschlagenen Maßnahmen von Anfang an mit angemessenen operativen Zielvorgaben und Bezugspunkten zu verknüpfen, an denen die Wirksamkeit der Beihilfe gemessen werden könnte, nicht zustimmen, um der oben genannten Folgenabschätzung nicht vorzugreifen. In Übereinstimmung mit der Mitteilung der Kommission über die *Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft* wird allerdings die Art, die Wirksamkeit von Maßnahmen zu messen, gegebenenfalls einschließlich Einkommensbeihilfen, berücksichtigt.

⁹ Siehe Antworten der Kommission (Zusammenfassung Absätze I bis V) auf den Sonderbericht Nr. 1/2016 des Europäischen Rechnungshofs: „Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?“.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	29.6.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	7.12.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	7.2.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	6.3.2018

Mit jährlichen Ausgaben in Höhe von rund 18 Milliarden Euro ist die im Jahr 2015 eingeführte Basisprämienregelung die größte EU-Einkommensstützungsregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. Der Hof stellte fest, dass die Regelung von der Umsetzung her auf gutem Weg ist, ihre Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus jedoch begrenzt sind. Er unterbreitet der Kommission eine Reihe von Empfehlungen, die sich auf die Berichtigung von Zahlungsansprüchen für Betriebsinhaber, die Schlüsselkontrollen der Zahlstellen, die Systeme für die Verbreitung von Informationen unter den Mitgliedstaaten sowie die Rolle der nationalen Bescheinigenden Stellen beziehen. Für den nächsten Programmplanungszeitraum, der 2020 beginnt, empfiehlt der Hof der Kommission, die Faktoren mit Auswirkungen auf das Einkommen aller Gruppen von Betriebsinhabern, ihren Bedarf an Einkommensstützung und den Wert der von ihnen bereitgestellten öffentlichen Güter zu analysieren. Vorgeschlagene Maßnahmen zur Stützung der Einkommen von Betriebsinhabern sollten von Anfang an mit angemessenen operativen Zielen und Ausgangswerten verknüpft werden, an denen die Wirksamkeit der Unterstützung gemessen werden kann.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors