

Sonderbericht

**Vereinfachung der
Cross-Compliance
und Steigerung ihrer
Wirksamkeit - nach wie vor
eine Herausforderung**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

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: @EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-6006-2 | ISSN 1831-080X | doi:10.2865/843404 | QJ-AB-16-026-DE-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-5987-5 | ISSN 1977-5644 | doi:10.2865/968037 | QJ-AB-16-026-DE-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-5977-6 | ISSN 1977-5644 | doi:10.2865/290331 | QJ-AB-16-026-DE-E |

© Europäische Union, 2016
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Sonderbericht

**Vereinfachung der
Cross-Compliance
und Steigerung ihrer
Wirksamkeit - nach wie vor
eine Herausforderung**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

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 - Ausgabenbereich „Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ - unter Vorsitz von Phil Wynn Owen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Leitung und Berichterstattung für diese Prüfung fielen in die Zuständigkeit von Nikolaos Milionis, Mitglied des Hofes. Herr Milionis wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Ioulia Papatheodorou, dem Attaché Kristian Sniter, dem Leitenden Manager Robert Markus sowie der Aufgabenleiterin Daniela Jinaru. Zum Prüferteam gehörten Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez und Michael Spang.



Von links nach rechts: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Ziffer

Glossar

I-IX Zusammenfassung

1-10 Einleitung

11-17 Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

18-71 Bemerkungen

18-36 **Anhand der verfügbaren Informationen konnte die Kommission die Wirksamkeit der Cross-Compliance nicht angemessen bewerten**

22-27 Die von der Kommission verwendeten Leistungsindikatoren boten einen partiellen Überblick über die Wirksamkeit der Cross-Compliance

28-33 Bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Cross-Compliance durch die Kommission wurde der Umfang der Verstöße seitens der Landwirte nicht berücksichtigt

34-36 Gründe für die Verstöße gegen Cross-Compliance-Vorschriften und entsprechende Abhilfemaßnahmen wurden von der Kommission nicht analysiert

37-71 **Das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance kann weiter vereinfacht werden**

41-47 Die Kontrollverfahren sind nach wie vor komplex

48-52 Mit der Kleinerzeugeterregelung wurde zwar der Verwaltungsaufwand verringert, dies könnte sich jedoch in einigen Mitgliedstaaten nachteilig auf das Erreichen der Cross-Compliance-Ziele auswirken

53-58 Mit der Ökologisierung wurde eine zusätzliche Reihe von Kontrollen für verbindliche umweltfreundliche Verfahren eingeführt

59-64 Die spezifischen, mit der Umsetzung der Cross-Compliance verbundenen Kosten sind nicht ausreichend quantifiziert

65-71 Die Grundlagen zur Berechnung der Cross-Compliance-Sanktionen für Landwirte innerhalb der EU sind nicht ausreichend vereinheitlicht

72-79 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- Anhang I — Der Geltungsbereich der Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates**
- Anhang II — Wichtigste Änderungen in Bezug auf den Geltungsbereich der Cross-Compliance-Vorschriften für den GAP-Zeitraum 2014-2020**
- Anhang III — Die Interessenträger gaben an, dass eine weitere Vereinfachung erforderlich ist**
- Anhang IV — Fallstudien aus der Umfrage, die an die Zahlstellen versandt wurde**

Antworten der Kommission

Cross-Compliance-Vorschriften: Die in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 aufgeführten Cross-Compliance-Vorschriften umfassen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) gemäß Unionsrecht und die auf nationaler Ebene aufgestellten Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) und betreffen die Bereiche Umweltschutz, Klimawandel und guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz. Die im vorliegenden Bericht verwendeten Termini „Cross-Compliance-Vorschriften“ und „Cross-Compliance-Verpflichtungen“ sind austauschbar.

EGFL: Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

GAB: Bei den Grundanforderungen an die Betriebsführung handelt es sich um bestimmte Verpflichtungen, die aus bestehenden EU-Richtlinien und -Verordnungen zum Umweltschutz, zur Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie zum Tierschutz (sektorbezogene Rechtsvorschriften) in die Cross-Compliance-Verpflichtungen aufgenommen wurden. Diese Anforderungen gelten bereits außerhalb des GAP-Rahmens.

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GD AGRI: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission, verantwortlich für die Umsetzung der Agrarpolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

GD ENV: Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission, verantwortlich für die sektorbezogenen Rechtsvorschriften im Umweltbereich.

GD SANTE: Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, zuständig für die sektorbezogenen Rechtsvorschriften in den Bereichen Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz.

GLÖZ: Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand, die dazu beitragen sollen, die Bodenerosion zu verhindern, die organische Substanz im Boden und die Bodenstruktur zu erhalten, ein Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen zu gewährleisten, die Zerstörung von Lebensräumen zu vermeiden und die Wasserressourcen zu schützen und zu bewirtschaften. Diese Standards wurden im Rahmen der Rechtsvorschriften der GAP eingeführt und gelten ausschließlich für GAP-Begünstigte. Sie sind von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der lokalen Bedingungen festzulegen.

Haushaltsjahr: Das Agrar-Haushaltsjahr deckt die getätigten Ausgaben und eingegangenen Einnahmen der Zahlstellen ab, die diese für den Haushalt der Fonds für ein Haushaltsjahr „n“ verbuchen, das am 16. Oktober des Jahres „n-1“ beginnt und am 15. Oktober des Jahres „n“ endet (Artikel 39 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates).

Konformitätsprüfung: Von Prüfern der GD AGRI durchgeführte Vor-Ort-Kontrollen, bei denen die Kommission überprüft, ob die Mitgliedstaaten die ihnen im Rahmen des EGFL und des ELER zur Verfügung gestellten Finanzmittel ordnungsgemäß verwendet haben, und insbesondere, ob sie über reibungslos funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme verfügen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen an die Begünstigten sichergestellt wird.

Kontrollpunkte: Detaillierte Aspekte, die sich aus der Umsetzung der Cross-Compliance-Vorschriften ergeben und die in den Kontrolllisten für Vor-Ort- und Verwaltungskontrollen enthalten sind. Diese Kontrollen werden von den Verwaltungsbehörden, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Cross-Compliance verantwortlich sind (d. h. den Zahlstellen), durchgeführt bzw. an andere Kontrollstellen delegiert.

Landwirtschaftliche Beratungsstelle: Öffentliche oder private Stelle, die von einem Mitgliedstaat mit dem Betrieb eines Systems zur Beratung der Landwirte in Fragen der Bodenbewirtschaftung und landwirtschaftlichen Betriebsführung betraut ist.

Zahlstelle: Die in einem Mitgliedstaat für die angemessene Beurteilung, Berechnung, Kontrolle und Zahlung der GAP-Beihilfen zuständige Stelle.

I

Durch das Prinzip der Cross-Compliance sind die meisten Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) daran gebunden, dass die Landwirte grundlegende Vorschriften zum Umweltschutz, zur Lebensmittelsicherheit, zur Tiergesundheit und zum Tierschutz sowie zur Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands einhalten. Dies betrifft derzeit 7,5 Millionen Landwirte, die im Jahr 2015 ungefähr 47 Milliarden Euro an Beihilfen erhalten haben¹. Die Erwartungen der Gesellschaft, dass Landwirte, die Beihilfen von der EU erhalten, den Cross-Compliance-Verpflichtungen nachkommen, sind hoch.

II

Der Gesetzgeber hat einen EU-Rahmen für die Cross-Compliance geschaffen. Die Kommission ist für die Überwachung der Umsetzung dieses Rahmens zuständig. Auf der Grundlage der EU-Vorschriften haben die Mitgliedstaaten Verpflichtungen für die Landwirte festgelegt, deren Einhaltung sie überprüfen. Der Hof untersuchte, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance wirksam war und ob es weiter vereinfacht werden kann.

III

Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission die Wirksamkeit der Cross-Compliance anhand der verfügbaren Informationen nicht angemessen bewerten konnte. Trotz der für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Änderungen bei der GAP kann das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance weiter vereinfacht werden.

IV

Die von der Kommission verwendeten Leistungsindikatoren boten einen partiellen Überblick über die Wirksamkeit der Cross-Compliance. Bei den Indikatoren wurde der Umfang der Verstöße durch die Landwirte nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wurden die Gründe für die Verstöße und entsprechende Abhilfemaßnahmen von der Kommission nicht analysiert.

V

Mit den Änderungen der GAP für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Anzahl der Cross-Compliance-Vorschriften etwas verringert, indem Anforderungen gestrichen wurden, die für die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht ausreichend relevant waren. Die Kontrollverfahren sind jedoch nach wie vor komplex. Die Maßnahmen zur Vereinfachung, wie etwa die Kleinerzeugerregelung, durch welche die Verwaltungsbehörden und die Landwirte von zusätzlichen Belastungen befreit werden, müssen gegenüber der Notwendigkeit, die Ziele der Cross-Compliance zu erreichen, abgewogen werden.

VI

Im Rahmen der neuen Ökologisierungszahlung sind ähnliche landwirtschaftliche Methoden vorgesehen wie bei den vorhergehenden GLÖZ-Standards. Folglich bestehen derzeit zwei Reihen von sich gegenseitig ergänzenden Landbewirtschaftungsmethoden, die den gleichen Zielen dienen: der Instandhaltung von Flächen und dem Schutz der biologischen Vielfalt. Trotz ihrer Gemeinsamkeiten werden die verbindlichen GLÖZ-Standards und die Ökologisierungsvorschriften über zwei Kontrollsysteme geprüft. Dies kann zu Ineffizienzen bei den Kontrollsystemen und zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen.

¹ Diese 7,5 Millionen Landwirte machen 68 % aller Landwirte aus, die im Rahmen der GAP unterstützt werden, und sie erhalten 83 % aller Zahlungen. Kleinlandwirte sind in diesen Zahlen nicht enthalten, weil sie, wenn sie den Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht nachkommen, keinen Verwaltungsanktionen unterliegen (siehe Ziffer 48).

VII

Die Kosten für die Umsetzung der Cross-Compliance sind nicht ausreichend quantifiziert. Solange der Kommission keine zuverlässige Schätzung der Gesamtkosten der Cross-Compliance vorliegt, die den wichtigsten beteiligten Interessenträgern (EU-Organen, Verwaltungs- und Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten sowie Landwirten) entstehen, kann die Kosteneffizienz der Cross-Compliance-Regelung nicht sichergestellt werden.

VIII

Mit dem Sanktionssystem wurde keine ausreichend vereinheitlichte Grundlage geschaffen, um innerhalb der EU Verwaltungs-sanktionen für Landwirte zu berechnen, die den Vorschriften nicht nachkommen. Bei der Berechnung der Sanktionen für ähnliche Fälle gab es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede, was die Anwendung der Faktoren Schwere, Ausmaß, Dauer und Vorsätzlichkeit betrifft.

IX

Der Hof unterbreitet die folgenden Empfehlungen:

- Im Rahmen ihrer Folgenabschätzung für die GAP nach 2020 sollte die Kommission untersuchen, wie sie ihre Indikatoren zur Prüfung der Leistung der Cross-Compliance weiterentwickeln und den Umfang der Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften durch die Landwirte bei den Indikatoren berücksichtigen kann.
- Die Kommission sollte ab sofort den Austausch von Informationen über Verstöße gegen Cross-Compliance-Vorschriften zwischen den betroffenen Dienststellen verbessern, um diese bei der Ermittlung der Gründe für die Verstöße und bei der Ergreifung angemessener Abhilfemaßnahmen zu unterstützen.
- Für die GAP nach 2020 sollte die Kommission eine Anpassung der Vorschriften in Bezug auf Vor-Ort-Kontrollen zur Cross-Compliance vorschlagen. Dies würde eine wirksamere Ausrichtung der zentralen Kontrollpunkte ermöglichen.
- Im Rahmen der Folgenabschätzung für die GAP nach 2020 sollte die Kommission die Erfahrungen analysieren, die sie mit dem Vorhandensein zweier Regelungen mit ähnlichen Umweltzielen (GLÖZ-Standards und Ökologisierungsvorschriften) gemacht hat, um weitere Synergien zwischen diesen Regelungen zu fördern. Bei dieser Analyse sollte u. a. berücksichtigt werden, wie sich die Standards auf die Umwelt auswirken und inwieweit die Landwirte den Verpflichtungen in der Vergangenheit nachgekommen sind.
- Im Anschluss an den bis Ende 2018 fälligen Bericht über die Leistung der GAP sollte die Kommission eine Methode ausarbeiten, mit der die Kosten der Cross-Compliance ermittelt werden können.
- Für die GAP nach 2020 sollte die Kommission eine einheitlichere Anwendung von Sanktionen auf EU-Ebene fördern, indem sie die Begriffe Schwere, Ausmaß, Dauer, Häufigkeit und Vorsätzlichkeit genauer klärt.

01

Durch das Prinzip der Cross-Compliance sind die meisten Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) daran gebunden, dass die Landwirte die Vorschriften zum Umweltschutz, zur Lebensmittelsicherheit, zur Tiergesundheit und zum Tierschutz sowie zur Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand einhalten. Derzeit betrifft dies 7,5 Millionen Landwirte in der gesamten EU, die im Haushaltsjahr 2015 ungefähr 47 Milliarden Euro an Beihilfen erhalten haben, welche den Cross-Compliance-Vorschriften (siehe **Glossar**) unterliegen². Kommt ein Landwirt diesen Vorschriften nicht nach, können Verwaltungsanktionen verhängt werden.

02

Die Cross-Compliance beruht auf zwei wichtigen Regelwerken (eine aktuelle Liste der Vorschriften ist in **Anhang I** zu finden). Bei den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) handelt es sich um Anforderungen, die aus bestehenden Richtlinien und Verordnungen in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Pflanzengesundheit, Tiergesundheit und Tierschutz ausgewählt wurden. Die Standards zur Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) sind zusätzliche Vorschriften, die nur für Begünstigte von GAP-Zahlungen gelten. Gemäß diesen Standards sind für landwirtschaftliche Flächen nachhaltige Verfahren vorgeschrieben. Außerdem beziehen sich die Standards auf den Schutz des Wassers, Bodens und Kohlenstoffbestands sowie auf die Erhaltung von Flächen und Landschaftselementen.

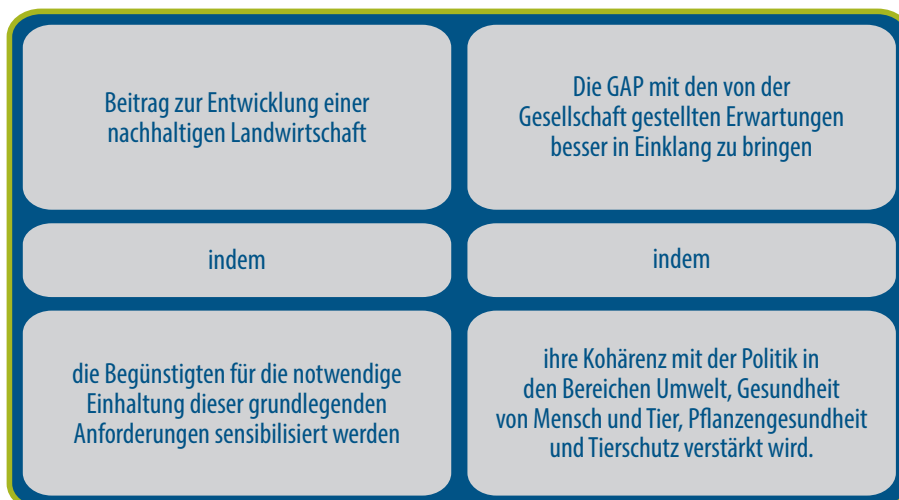
03

Die Cross-Compliance soll zu den folgenden beiden Zielen beitragen:

- 2 Jährlicher Tätigkeitsbericht 2015 der GD AGRI.
- 3 Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem 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).

Abbildung 1

Die Ziele der Cross-Compliance



Quelle: Erwägungsgrund 54 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013³.

04

Die Erwartungen der Gesellschaft, dass Landwirte, die Beihilfen von der EU erhalten, den Cross-Compliance-Verpflichtungen nachkommen, sind hoch. Laut der jüngsten Eurobarometer-Umfrage⁴, die im Januar 2016 veröffentlicht wurde, waren über vier von fünf Befragten aus der EU der Ansicht, dass eine Kürzung der Beihilfezahlungen an Landwirte „gerechtfertigt“ sei, wenn diese die Vorschriften nicht einhalten.

05

Als eines der Instrumente der GAP wird die Cross-Compliance im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung umgesetzt, d. h., die Aufgaben werden zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten aufgeteilt. In diesem Zusammenhang liegt es in der Verantwortung der Kommission,

- den allgemeinen EU-Rahmen, der in den Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt wurde, sowie die Empfehlungen des Europäischen Parlaments, die bei der Entlastung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans ausgesprochen wurden, einzuhalten;
- mithilfe von Durchführungs- und delegierten Verordnungen einen detaillierten EU-Rahmen festzulegen sowie Leitlinien für die Mitgliedstaaten herauszugeben;
- zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten ihren Verantwortlichkeiten in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften nachkommen, und Finanzkorrekturen vorzunehmen, wenn sich herausstellt, dass ihre Systeme unzulänglich sind;
- zu kontrollieren, ob die Ziele der Cross-Compliance erreicht werden, und Bericht über die Ergebnisse zu erstatten⁵.

06

Die GD ENV und die GD SANTE sind dafür verantwortlich, die Umsetzung und Erreichung der Ziele der sektorbezogenen Rechtsvorschriften, aus denen sich die GAB ableiten, zu überwachen, während die GD AGRI für die GLÖZ-Standards zuständig ist. Die GD AGRI führt Prüfungen durch, um zu kontrollieren, ob die Mitgliedstaaten über angemessene Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Cross-Compliance verfügen.

07

Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um einen nationalen Rahmen festzulegen, der mit dem allgemeinen und dem detaillierten EU-Rahmen für die Cross-Compliance im Einklang steht. Dies umfasst insbesondere

- die Einrichtung von Systemen, mit denen Verstöße verhindert, aufgedeckt und berichtigt werden können;
- die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei einer Stichprobe von mindestens 1 % der Landwirte⁶;

- 4 Eurobarometer Spezial Nr. 440 mit dem Titel *Europeans, Agriculture and the CAP* (Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik), veröffentlicht am 21. Januar 2016, das sich auf die Ergebnisse einer Umfrage stützt, die zwischen dem 17. und 26. Oktober 2015 von TNS Opinion & Social im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurde. Sämtliche Befragungen wurden persönlich bei zufällig ausgewählten EU-Bürgern in deren Wohnungen durchgeführt.
- 5 Siehe zum Beispiel den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der GD AGRI, Anhang 10, Abschnitt 6 zum Thema Cross-Compliance.
- 6 In der Regel müssen Vor-Ort-Kontrollen bei einer Stichprobe von mindestens 1 % der GAP-Begünstigten durchgeführt werden. Gemäß den sektorbezogenen Rechtsvorschriften liegt der Mindestkontrollsatz für bestimmte Anforderungen jedoch bei 3 % der Landwirte, beispielsweise was die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren betrifft. Folglich übersteigt der Gesamtanteil der Landwirte, bei denen eine Überprüfung der Cross-Compliance erfolgt, in der Praxis die Stichprobe von 1 %. Im Haushaltsjahr 2015 beispielsweise lag der Prozentsatz der überprüften Landwirte bei 2,31 %. Für die GAB können die Mitgliedstaaten beschließen, die Kontrollen mit denen zu verbinden, die gemäß den sektorbezogenen Rechtsvorschriften vorgenommen werden, um bei der Cross-Compliance den Kontrollsatz von 1 % zu erreichen.

Einleitung

- die Anwendung von Sanktionen und die Wiedereinziehung von zu Unrecht gezahlten Beträgen bei Landwirten, die gegen die Vorschriften verstoßen haben;
- die Berichterstattung an die Kommission (geprüfte Jahresabschlüsse, Finanzberichte und Kontrollstatistiken).

08

Die GAP-Begünstigten haben alle Cross-Compliance-Vorschriften wie im nationalen Recht festgelegt zu erfüllen. Sie riskieren sonst, dass die jährlichen Zahlungen der EU gekürzt werden, falls sich herausstellt, dass sie als Folge einer Handlung oder Unterlassung, die ihnen direkt angelastet werden kann, gegen eine dieser Vorschriften verstoßen.

09

Im Jahr 2008 veröffentlichte der Hof einen Sonderbericht über die Wirksamkeit der Cross-Compliance⁷. Darin gelangte er zu der Schlussfolgerung, dass die Cross-Compliance nicht wirksam gewesen war, wobei er betonte, dass der Cross-Compliance-Rahmen erhebliche Schwierigkeiten verursachte, besonders aufgrund seiner Komplexität.

10

Eine Vereinfachung des Geltungsbereichs und der Vorschriften der Cross-Compliance-Regelung ist ständiges Thema von Diskussionen zwischen der Kommission, dem Rat und den Mitgliedstaaten, da der Rahmen komplex ist und sichergestellt werden muss, dass die Vorschriften für die landwirtschaftliche Tätigkeit ausreichend relevant sind und ihre Einhaltung überprüft werden kann. Nach einer Überprüfung der GAP, dem sogenannten Gesundheitscheck, wurden in den Jahren 2008-2013 Änderungen an der Cross-Compliance-Regelung vorgenommen⁸. Durch zusätzliche Änderungen, die den aktuellen Zeitraum 2014-2020 betreffen, soll Folgendes erreicht werden⁹:

- die Vereinfachung des Geltungsbereichs der Standards, indem diese in einer Liste zusammengefasst und nach Bereichen und Themen unterteilt werden, um die Cross-Compliance-Regelung kohärenter zu machen und ihre Sichtbarkeit zu erhöhen;
- die Streichung einiger Anforderungen aus dem Geltungsbereich, die für die landwirtschaftliche Tätigkeit oder die Betriebsfläche nicht ausreichend relevant waren oder die eher die nationalen Behörden als die Begünstigten betrafen.

- 7 Sonderbericht Nr. 8/2008 „Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?“ (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Mit der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16) wurden im neu geschaffenen Bereich Gewässerschutz und Wasserbewirtschaftung zwei verbindliche GLÖZ-Standards und in Bezug auf das Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen drei neue fakultative GLÖZ-Standards eingeführt. Gleichzeitig erhielten vier der bestehenden GLÖZ-Standards gemäß Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 fakultativen Charakter. Auch bei den GAB wurden geringfügige Änderungen vorgenommen, wobei die Anforderung aus der Verordnung (EG) Nr. 2629/97 im Hinblick auf Ohrmarken, Bestandsregister und Pässe entfernt wurde.
- 9 In Anhang II sind die für den Zeitraum 2014-2020 eingeführten Änderungen detailliert aufgeführt.

11

Vereinfachung ist ein Prozess, mit dem Vorschriften und Kontrollen rationalisiert und die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften verringert werden sollen. Die Maßnahmen zur Vereinfachung sorgen zwar dafür, dass Verwaltungsbehörden und Landwirte von zusätzlichen Belastungen befreit werden, müssen jedoch gegenüber der Notwendigkeit, die Ziele der Cross-Compliance zu erreichen, abgewogen werden.

12

Der Hof untersuchte das von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance, um zu beurteilen, ob die Cross-Compliance wirksam ist und in welchem Umfang mit dem neuen Rechtsrahmen eine Vereinfachung erzielt wurde.

13

Die übergeordnete Prüfungsfrage lautete:

„Ist das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance wirksam und kann es weiter vereinfacht werden?“

Im vorliegenden Bericht werden die beiden zentralen Aspekte „Wirksamkeit“ und „Vereinfachung“ beleuchtet.

14

Der Hof analysierte die folgenden Nachweise in Bezug auf die bisherige Umsetzung der Cross-Compliance:

- die von den Mitgliedstaaten bei der Kommission eingereichten Kontrollstatistiken für die Haushaltsjahre 2011-2014. In diesen Berichten wurden die Anzahl der kontrollierten Landwirte in Bezug auf die einzelnen Standards, die Anzahl der festgestellten Verstöße sowie Umfang und Kategorien der angewandten Sanktionen aufgeführt;
- die in den Haushaltsjahren 2011-2014 vom Hof durchgeführten Prüfungen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit (Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung);
- die von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) in den Haushaltsjahren 2011-2014 durchgeführten Konformitätsprüfungen.

15

Der Hof analysierte Informationen in Bezug auf das Verwaltungs- und Kontrollsystem, das auf Kommissionsebene eingerichtet wurde, indem er Vertreter der GD AGRI befragte und verschiedene von der GD AGRI erstellte oder in Auftrag gegebene Analysen, Studien und Berichte überprüfte. Auf der Grundlage von vorbereitenden Folgenabschätzungen, genehmigten Verordnungen und Erklärungen der Kommission beurteilte der Hof zudem die potenziellen Auswirkungen der für den GAP-Zeitraum 2014-2020 eingeführten Änderungen.

16

Der Hof führte zwei Erhebungen zu Themen wie Sensibilisierung, Einhaltung der Vorschriften und Vereinfachung durch. Die Fragebögen wurden an Zahlstellen und landwirtschaftliche Beratungsstellen verschickt. Der Hof erhielt von 64 befragten Zahlstellen¹⁰ in 27 Mitgliedstaaten¹¹ eine Rückmeldung; an der zweiten Erhebung nahmen 72 der 186 angeschriebenen landwirtschaftlichen Beratungsstellen teil.

17

Der Hof besuchte drei Regionen in den Mitgliedstaaten (Schleswig-Holstein (Deutschland), Katalonien (Spanien) und Nordirland (Vereinigtes Königreich)). Er befragte dort Vertreter der Zahlstellen und der Bauernverbände, um deren Ansichten hinsichtlich der Auswirkungen der Cross-Compliance auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe zusammenzutragen.

10 Der Hof befragte 64 der 82 Zahlstellen, da in einigen Mitgliedstaaten nicht alle Zahlstellen für Cross-Compliance-Angelegenheiten zuständig sind.

11 Kroatien war aufgrund fehlender historischer Daten - das Land trat der EU erst am 1. Juli 2013 bei - nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Anhand der verfügbaren Informationen konnte die Kommission die Wirksamkeit der Cross-Compliance nicht angemessen bewerten

18

Im ersten Teil des Berichts wird vom Hof untersucht, ob die von der Kommission verwendeten Leistungsindikatoren einen vollständigen Überblick über die Wirksamkeit der Cross-Compliance geboten haben, ob der Umfang berücksichtigt wurde, in dem die Vorschriften von den Landwirten eingehalten wurden, und ob die Kommission die Gründe für Verstöße sowie entsprechende Abhilfemaßnahmen analysiert hat. Die für die Untersuchung des Hofes zugrunde gelegten Standards sind in den Ziffern 19-21 aufgeführt.

19

Um das Erreichen der Cross-Compliance-Ziele (siehe Ziffer 2) zu messen, sollte die Kommission geeignete Leistungsindikatoren festlegen¹². Diese sollten mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit)¹³ im Einklang stehen. Die Kommission sollte Probleme in Bezug auf die Leistung untersuchen und auf diese entsprechend reagieren.

20

Außerdem sollten die Mitgliedstaaten Unregelmäßigkeiten oder Verstöße gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen durch Landwirte verhindern, aufdecken bzw. wirksam bekämpfen¹⁴ sowie der Kommission jährlich über die Ergebnisse ihrer Kontrollen Bericht erstatten.

21

Bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Cross-Compliance sollte berücksichtigt werden, inwieweit die Cross-Compliance-Vorschriften von den Landwirten eingehalten werden, da dies ein wichtiger Indikator dafür ist, welchen Beitrag die Strategie zum Schutz der Umwelt, der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und zum Tierschutz leistet. Um die Wirksamkeit der Strategie zu verbessern, sollte der Cross-Compliance-Rahmen Maßnahmen zur Ermittlung und Beseitigung der Gründe umfassen, aus denen Landwirte die Vorschriften nicht einhalten.

- 12 Gemäß Erwägungsgrund 2 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 834/2014 der Kommission vom 22. Juli 2014 mit Vorschriften für die Anwendung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 230 vom 1.8.2014, S. 1).
- 13 Artikel 30 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1) (Haushaltsordnung) enthält die folgenden Definitionen:
Der Grundsatz der Sparsamkeit erfordert, dass die Ressourcen, die von dem betreffenden Organ bei ihren [sic] Tätigkeiten eingesetzt werden, zum richtigen Zeitpunkt, in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden.
Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit betrifft die optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen.
Der Grundsatz der Wirksamkeit betrifft das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse.
- 14 Gemäß Erwägungsgrund 39 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

Die von der Kommission verwendeten Leistungsindikatoren boten einen partiellen Überblick über die Wirksamkeit der Cross-Compliance

Die Situation im Zeitraum 2007-2013

22

Für das erste Ziel (Beitrag zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft durch eine Sensibilisierung der Begünstigten für die notwendige Einhaltung der grundlegenden Standards) verwendete die Kommission als Indikator den Prozentsatz der GAP-Zahlungen, der von der Cross-Compliance abgedeckt wird. Dieser Prozentsatz entspricht dem Anteil der GAP-Zahlungen, für den die Landwirte den Cross-Compliance-Vorschriften nachkommen müssen. Mit diesem Indikator wird jedoch nicht gemessen, inwieweit die Landwirte sich dieser Vorschriften bewusst sind oder inwieweit sie ihnen nachkommen.

23

Für das zweite Ziel (die GAP besser mit den von der Gesellschaft gestellten Erwartungen in Einklang zu bringen, indem ihre Kohärenz mit der Politik in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz verstärkt wird) diente die öffentliche Meinung über die Cross-Compliance, welche von der Kommission im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage ermittelt wurde, als Indikator. Die Fragen und die Antwortmöglichkeiten der Umfrage sind in **Kasten 1** aufgeführt.

Kasten 1

Auszug aus der Eurobarometer-Umfrage

Frage: „Gemäß den Vorschriften der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind Zahlungen an Landwirte an die Einhaltung von Vorschriften für Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz gebunden (sogenannte „Cross-Compliance“). In welchem Maße ist es Ihrer Ansicht nach gerechtfertigt oder ungerechtfertigt, die Beihilfezahlungen an Landwirte, die den Standards für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Tierschutz nicht nachkommen, zu kürzen?“

Mögliche Antworten: „vollkommen gerechtfertigt; teilweise gerechtfertigt; teilweise ungerechtfertigt; vollkommen ungerechtfertigt; keine Meinung“.

Ergebnis der Umfrage: Mehr als vier von fünf Befragten aus der EU waren der Auffassung, dass eine Kürzung der Beihilfezahlungen an Landwirte „gerechtfertigt“ sei, wenn diese die Vorschriften nicht einhalten (die Frage wurde mit „vollkommen gerechtfertigt“ oder „teilweise gerechtfertigt“ beantwortet). Die öffentliche Meinung hat sich seit der letzten Umfrage im November 2007 kaum verändert.

Quelle: Eurobarometer-Umfrage der Kommission.

Bemerkungen

24

Dieser Indikator gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, ob sich die Kohärenz der GAP mit den Cross-Compliance-Vorschriften verbessert hat oder nicht. Er zeigt lediglich, welcher Politik die Befragten den Vorzug geben, ohne die tatsächlichen Ergebnisse der Umsetzung der Cross-Compliance zu bewerten.

25

Über zwei weitere Ergebnisindikatoren, den Kontrollsatz bezüglich der GLÖZ-Standards¹⁵ sowie den Anteil von Dauergrünland, wird ebenfalls von der GD AGRI Bericht erstattet. Der erste Indikator gibt Aufschluss darüber, ob die Mitgliedstaaten den Mindestkontrollsatz eingehalten haben. Er zeigt also lediglich, inwiefern die Verordnung eingehalten wurde, jedoch nicht, wie wirksam die Cross-Compliance ist. Der zweite Indikator, der den prozentualen Anteil der als Dauergrünland genutzten Flächen an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche eines Mitgliedstaats angibt, weist zwei Schwachstellen auf: Er bezieht sich lediglich auf einen Aspekt der Cross-Compliance, und der Beitrag der Cross-Compliance ist nicht speziell ersichtlich, d. h., die Erhaltung des Dauergrünlands kann sich aus einer Reihe von Faktoren ergeben, von denen die Cross-Compliance nur einer ist.

Die Situation im Zeitraum 2014-2020

26

Für den Zeitraum 2014-2020 wurden zwei Indikatoren¹⁶ mit direktem Bezug zur Cross-Compliance verwendet: die Anzahl an Hektar, die der Cross-Compliance unterliegen, und der Anteil an GAP-Zahlungen, die der Cross-Compliance unterliegen. Dabei handelt es sich um quantitative Indikatoren, mit denen lediglich der Umfang der betreffenden Grundgesamtheiten, d. h. landwirtschaftliche Flächen und GAP-Zahlungen, bestimmt wird, nicht aber die Auswirkungen der Cross-Compliance.

27

Sonstige Indikatoren für Bereiche, auf die die Cross-Compliance-Vorschriften einen Einfluss haben, wurden insgesamt auf Ebene der GAP festgelegt, wie etwa der Feldvogelindex, die Wasserqualität, die organische Bodensubstanz im Ackerland und die Bodenerosion durch Wasser. Welche spezifischen Auswirkungen die Cross-Compliance auf diese allgemeinen Indikatoren hatte, war jedoch nicht bekannt. Für weitere Aspekte, auf die die Cross-Compliance abzielt, wie etwa Lebensmittelsicherheit, Kennzeichnung und Registrierung von Tieren oder Tierschutz, gibt es keine Wirkungsindikatoren.

15 Sowohl gemäß der GAP vor 2014 als auch danach war der Mindestkontrollsatz in Bezug auf die GLÖZ-Standards auf 1 % der Landwirte festgelegt.

16 Anhang zur Durchführungsverordnung (EU) Nr. 834/2014 der Kommission.

Bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Cross-Compliance durch die Kommission wurde der Umfang der Verstöße seitens der Landwirte nicht berücksichtigt

28

Die Kommission erhebt auch Daten über den Umfang, in dem die Landwirte die Cross-Compliance-Verpflichtungen erfüllen, und zwar anhand der Kontrollstatistiken, die von den Mitgliedstaaten übermittelt werden. Diese Informationen werden jedoch nicht als Leistungsindikator verwendet und unter Verwendung zuvor festgelegter Zielvorgaben überwacht.

29

Die Ergebnisse, zu denen der Hof in den letzten vier Jahren bei seinen Prüfungen¹⁷ der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit gelangt ist (siehe **Tabelle 1**), und die von den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten gemeldeten Statistiken über die Vor-Ort-Kontrollen bei Landwirten (siehe **Tabelle 2**) belegen, dass gegen Cross-Compliance-Standards in großem Umfang verstoßen wird.

17 In Bezug auf die Cross-Compliance setzte der Hof den Schwerpunkt auf die Untersuchung ausgewählter GLÖZ-Verpflichtungen (Vermeidung des Vordringens unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen, keine Beseitigung von Terrassen, Erhaltung von Olivenhainen und Einhaltung der Mindestbesatzdichte oder Erfüllung der Mähpflicht) und ausgewählter GAB (Anforderungen für die Betriebsführung hinsichtlich der Nitratrichtlinie und hinsichtlich der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren), für welche zum Zeitpunkt der Prüfbesuche Nachweise eingeholt und eine Schlussfolgerung gezogen werden konnte. In den Jahren 2011 und 2012 war der Prüfungsumfang für den ELER

Tabelle 1

Ergebnisse des Hofes in Bezug auf die Prüfung der Cross-Compliance anhand von Stichproben bei zufällig ausgewählten Landwirten

| Fonds | Daten | Haushaltsjahr | | | |
|-------|--|---------------|------|------|------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| EGFL | Anzahl der GAP-Zahlungen, die der Cross-Compliance unterliegen | 155 | 146 | 164 | 170 |
| | Anzahl der Fälle, in denen Verstöße festgestellt wurden | 22 | 24 | 44 | 46 |
| | Verstöße (in %) | 14 % | 16 % | 25 % | 27 % |
| ELER | Anzahl der GAP-Zahlungen, die der Cross-Compliance unterliegen | 73 | 75 | 61 | 64 |
| | Anzahl der Fälle, in denen Verstöße festgestellt wurden | 26 | 25 | 24 | 17 |
| | Verstöße (in %) | 36 % | 33 % | 39 % | 27 % |

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Tabelle 2

Von den Mitgliedstaaten gemeldete Verstöße gegen die Cross-Compliance auf Grundlage der bei Landwirten durchgeführten stichprobenartigen Kontrollen, die zum Teil auf dem Zufallsprinzip und zum Teil auf Risikoeinschätzungen beruhen

| | Haushaltsjahr | | | | |
|--------------------------------|---------------|------|------|------|------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Häufigkeit der Verstöße (in %) | 21 % | 20 % | 20 % | 25 % | 29 % |

Quelle: Cross-Compliance-Statistiken der Mitgliedstaaten.

30

Wie von ungefähr 90 % der befragten Zahlstellen und landwirtschaftlichen Beratungsstellen angegeben, sind sich die Landwirte im Laufe der letzten fünf Jahre ihrer Verpflichtung, den Cross-Compliance-Vorschriften nachzukommen, immer mehr bewusst geworden. Die Nichteinhaltungsquote bleibt jedoch hoch, und sowohl anhand der Kontrollen der Mitgliedstaaten als auch im Rahmen der Prüfungen des Hofes zeigt sich ein steigender Trend.

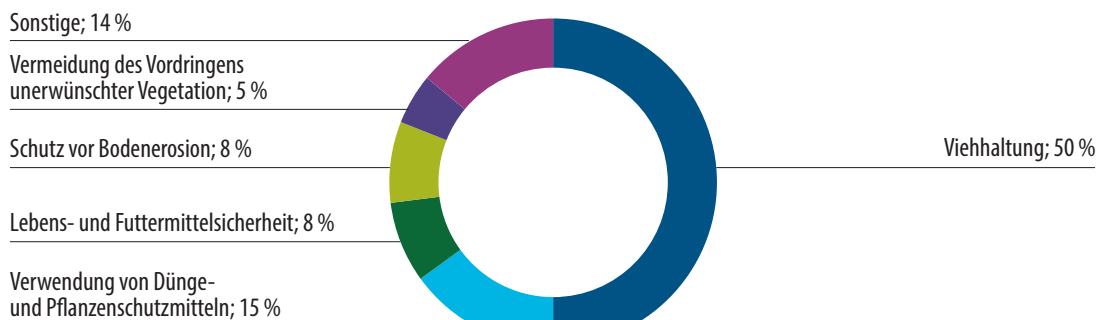
31

Von 2011 bis 2013 war die Gesamtzahl der von den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten ermittelten Verstöße auf EU-Ebene mit fast 60 000 Fällen pro Jahr relativ konstant. Im Jahr 2014 stieg diese Zahl dann um fast 20 % auf ungefähr 70 000 Fälle der Nichteinhaltung an, hauptsächlich aufgrund einer Zunahme bei den Verstößen gegen die GAB hinsichtlich der Nitratrichtlinie und der Kennzeichnung und Registrierung von Schweinen und Rindern. Wie aus **Abbildung 2** hervorgeht, bezogen sich fast 90 % aller Verstöße auf fünf Hauptbereiche¹⁸. In diesen fünf Bereichen, für die insgesamt 10 GAB und vier GLÖZ-Standards gelten, war auch die Häufigkeit der Verstöße am größten.

größer als für den EGFL, weil er sämtliche GLÖZ-Standards und GAB in Bezug auf den Tierschutz umfasste. Zudem wurden die GAB hinsichtlich der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren für den EGFL in den Jahren 2011 und 2012 nicht geprüft.

18 Ausgedrückt als Anteil der Landwirte, bei denen Verstöße festgestellt wurden, gegenüber der Gesamtzahl an kontrollierten Landwirten.

Abbildung 2 Bereiche, in denen am häufigsten gegen Cross-Compliance-Vorschriften verstoßen wird



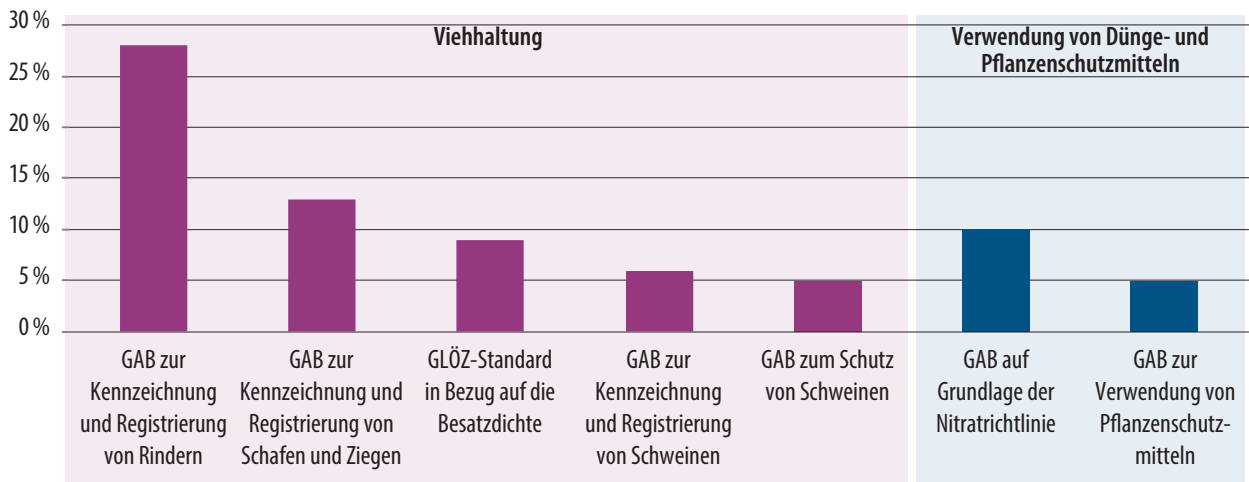
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

32

Für die zwei größten Bereiche ist in **Abbildung 3** auf der Ebene der einzelnen Standards bzw. der einzelnen Anforderungen die Häufigkeit der Verstöße dargestellt, sofern diese im Haushaltsjahr 2014 bei über 5 % lag:

Abbildung 3

Häufigkeit der Verstöße für die zwei größten Bereiche, in denen Cross-Compliance-Vorschriften nicht eingehalten werden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

33

Die Analyse des Hofes zeigte auch, dass die Quote der Verstöße bei mehreren Standards unter 1 % lag: für die GAB in Bezug auf die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und der natürlichen Lebensräume und für die GLÖZ-Standards hinsichtlich der organischen Bodensubstanz sowie der Erhaltung der Bodenstruktur und der Landschaftselemente.

Gründe für die Verstöße gegen Cross-Compliance-Vorschriften und entsprechende Abhilfemaßnahmen wurden von der Kommission nicht analysiert

34

Die GD AGRI analysiert die Angaben der einzelnen berichtserstattenden Stellen (Provinz, Region, Zentralstaat) in den Kontrollstatistiken, um zu gewährleisten, dass die EU-Anforderungen eingehalten werden, wie zum Beispiel die Einhaltung des Mindestkontrollsatzes von 1 % gemäß Verordnung. Ebenfalls durchgeführt werden Konformitätsprüfungen, um sicherzustellen, dass die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme mit den geltenden EU-Vorschriften übereinstimmen. Der Zweck solcher Prüfungen ist der Schutz der Fonds, aus denen die GAP-Zahlungen geleistet werden. Dabei wird kontrolliert, ob die Mitgliedstaaten die Kürzungen von Zahlungen an Landwirte ordnungsgemäß umsetzen. Bei Mitgliedstaaten mit unzulänglichen Systemen nimmt die Kommission Nettofinanzkorrekturen vor.

35

Weder werden die Zahlen zu den Cross-Compliance-Verstößen von der GD AGRI auf EU-Ebene analysiert, noch erfolgen Prüfungen, um die Standards, gegen die am häufigsten verstoßen wird, potenzielle Ursachen für die Verstöße und mögliche Lösungen zur Abhilfe zu ermitteln. Die anderen Generaldirektionen der Kommission, die für die Regelwerke verantwortlich sind, welche den Grundanforderungen an die Betriebsführung zugrunde liegen, führen solche Untersuchungen ebenfalls nicht durch. Die Generaldirektion Umwelt (GD ENV), die für Regelwerke wie die Nitratrichtlinie verantwortlich ist, gab zum Beispiel an, dass ihre Abteilungen keine Statistiken zu den von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen erhalten haben. Die GD ENV konnte daher diesbezüglich keine Folgemaßnahmen ergreifen und tat dies auch nicht. Somit prüft die Kommission lediglich die finanziellen Aspekte, ohne die Auswirkungen der Cross-Compliance auf die zugrunde liegenden politischen Ziele für Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz zu analysieren.

36

Bis Juli 2016 hatte die Kommission keine Evaluierungen zu den Gründen durchgeführt, aus denen möglicherweise gegen Vorschriften verstoßen wurde, oder zu den Maßnahmen, mit denen solchen Situationen künftig vorgebeugt werden könnte¹⁹. Aus solchen Evaluierungen könnten sich auch nützliche Informationen dahin gehend ergeben, ob die Cross-Compliance-Regelung weiter vereinfacht werden sollte. Die Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen könnte möglicherweise im mangelnden Verständnis der manchmal komplexen Vorschriften (siehe **Anhang III**) oder in mangelnden Anreizen begründet sein, weil die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften im Vergleich mit dem niedrigen Mindestkontrollsatz von 1 % und der Höhe der verhängten Sanktionen²⁰ unverhältnismäßig hoch sein könnten.

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance kann weiter vereinfacht werden

37

Im zweiten Teil des Berichts wird vom Hof untersucht, ob die Vorschriften und Kontrollverfahren für die Cross-Compliance vereinfacht wurden, ob die Kleinerzeugerregelung zu einer ausgewogenen Verringerung des Verwaltungsaufwands geführt hat, ob Risiken bestanden, dass die Ökologisierung und die Cross-Compliance nicht gut koordiniert waren, ob die Umsetzungskosten erfasst und ob Sanktionen in der gesamten EU einheitlich umgesetzt wurden. Die für die Untersuchung des Hofes zugrunde gelegten Standards sind in den Ziffern 38-40 aufgeführt.

38

Im Sonderbericht Nr. 8/2008 gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass der Cross-Compliance-Rahmen erhebliche Schwierigkeiten verursacht, besonders aufgrund seiner Komplexität. Der Hof empfahl der Kommission, die Rahmenvorgaben zu vereinfachen, indem sie insbesondere die Anforderungen und Standards nach Prioritäten ordnet und eine Gliederung nach den wichtigsten zu verbessernden Bereichen der landwirtschaftlichen Tätigkeit vornimmt.

19 Aus Evaluierungen auf Ebene der Landwirte haben sich wie in Ziffer 61 erläutert bislang nur Informationen in Bezug auf Kostenbestandteile der Cross-Compliance ergeben.

20 Für das Antragsjahr 2014 beliefen sich die Sanktionen nach Angaben im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI auf insgesamt 67,5 Millionen Euro.

Bemerkungen

39

Die Kosten für die Umsetzung der Cross-Compliance sollten dem zu erwartenden Nutzen entsprechen, der sich aus der Einhaltung der anwendbaren Vorschriften durch die Landwirte ergibt²¹. Bei der Vorlage revidierter oder neuer Ausgabenvorschläge sollte die Kommission die Kosten und den Nutzen der Kontrollsysteme schätzen²² und gegenüber den zu erreichenden Zielen abwägen.

40

Die Kommission sollte auch dazu beitragen, ein einfaches und einheitliches System für Sanktionen in der gesamten EU zu fördern, damit eine gleiche Behandlung der Landwirte unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit sichergestellt ist. Die Kommission ist ermächtigt²³, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um eine einheitliche Grundlage zur Berechnung der Verwaltungsanktionen bei Cross-Compliance-Verstößen festzulegen. Sie kann für die Mitgliedstaaten auch Auslegungsleitlinien herausgeben.

Die Kontrollverfahren sind nach wie vor komplex

41

Für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Liste der Standards verkürzt, indem die Zahl der GLÖZ-Standards (durch die Streichung der vorherigen sieben freiwilligen Standards und eines verpflichtenden Standards) von 15 auf sieben und die der GAB von 18 auf 13 verringert wurde (siehe **Anhang II**). Vier der aufgehobenen GAB wurden von der Kommission als nicht ausreichend relevant für die landwirtschaftliche Tätigkeit erachtet. Dies ist ein gutes Beispiel für eine Vereinfachung des Cross-Compliance-Rahmens. Der Geltungsbereich der Cross-Compliance wird sich nun aber wahrscheinlich vergrößern. In der „Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Cross-Compliance“²⁴ wurde gefordert, die Wasserrahmenrichtlinie und die Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden in die Cross-Compliance-Regelung aufzunehmen, sobald diese in allen Mitgliedstaaten umgesetzt sind.

42

In seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission in Bezug auf die Änderungen bei der GAP für den Zeitraum 2014-2020²⁵ vertrat der Hof die Auffassung, dass „sich die Liste der Anforderungen noch über zu viele disparate Rechtsakte erstreckt und sich nicht ausreichend auf die Kernanforderungen konzentriert und dass die verringerte Anzahl von Standards nicht wirklich zu weniger Komplexität bei dieser Politik führt“.

21 Erwägungsgrund 57 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

22 Artikel 33 der Haushaltsordnung.

23 Gemäß Artikel 101 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

24 Der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 beigefügte Gemeinsame Erklärung.

25 Stellungnahme Nr. 1/2012 zu einigen Vorschlägen für Verordnungen in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

Bemerkungen

43

53 % der landwirtschaftlichen Beratungsstellen, die sich an der Umfrage des Hofes beteiligten, waren der Ansicht, dass die GAP für den Zeitraum 2014-2020 keine erheblichen Veränderungen der Cross-Compliance-Regelung mit sich brachte, während 28 % von ihnen der Auffassung waren, dass die neue Regelung sogar noch komplizierter ist. Zudem waren weniger als 10 % der Zahlstellen der Ansicht, dass die Änderungen der Cross-Compliance einige oder sehr positive Auswirkungen auf die eingesetzten Ressourcen, u. a. für Vor-Ort-Kontrollen und Verwaltungskontrollen, das Sanktionssystem und die Bereitstellung von Informationen für Landwirte, hatte.

44

Die Zahlstellen und die landwirtschaftlichen Beratungsstellen gaben bei der Umfrage des Hofes an, dass der Hauptgrund, aus dem Landwirte den Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht nachkommen, in der Komplexität der Anforderungen besteht. Die während der Prüfung besuchten Bauernverbände bestätigten diese Analyse. Eine Vereinfachung könnte als Lösung betrachtet werden, um für eine verstärkte Einhaltung der wichtigsten Vorschriften durch die Landwirte zu sorgen und somit zur Wirksamkeit der Regelung beizutragen. In diesem Zusammenhang gaben die Zahlstellen, landwirtschaftlichen Beratungsstellen und Bauernverbände während der Prüfung des Hofes an, dass eine weitere Vereinfachung der Cross-Compliance-Regelung erforderlich sei, und unterbreiteten Vorschläge, die in dieselbe Richtung gingen (für nähere Informationen siehe **Anhang III**).

45

Die Komplexität ergab sich auch aus der Detailliertheit der geltenden Vorschriften. **Kasten 2** enthält ein Beispiel für detaillierte Cross-Compliance-Anforderungen in den Mitgliedstaaten. Während bis ins Detail gehende Vorschriften zur Berücksichtigung verschiedener Umweltverhältnisse gerechtfertigt sein können, besteht das Risiko, dass Landwirte Schwierigkeiten bei deren korrekter Anwendung und Zahlstellen Probleme bei deren Kontrolle haben.

46

In Nordirland (Vereinigtes Königreich) verglich der Hof die Anzahl der Kontrollpunkte, die bis 2013 in den von den Kontrollbehörden verwendeten Cross-Compliance-Kontrolllisten für Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der GAP enthalten waren, mit der Anzahl der nach 2013 geltenden Kontrollpunkte. Dabei stellte der Hof fest, dass die Änderungen der GAP für den Zeitraum 2014-2020 nur begrenzte Auswirkungen auf die Anzahl der Kontrollpunkte hatte (siehe **Kasten 3**). Die Behörden in den anderen beiden besuchten Mitgliedstaaten bestätigten im Zuge der Befragungen, dass die Änderungen der Cross-Compliance-Regelung für den Zeitraum 2014-2020 die Anzahl der Kontrollpunkte nicht deutlich verringert hat.

Kasten 2

Beispiele für Anforderungen aus dem Kontrollhandbuch für Cross-Compliance in Nordirland (Vereinigtes Königreich)

Drei der 40 Cross-Compliance-Kontrollpunkte, die sich aus der GAB hinsichtlich der Nitratrictlinie ergeben, finden in der Kontrollliste der Kontrolleure unter Frage 3.1.12 Berücksichtigung. Diese Frage ist in die folgenden drei Teilfragen unterteilt:

3.1.12. Wurde organischer Dünger (einschließlich Schmutzwasser) im Abstand von bis zu 10 m von einem Wasserlauf, Seen ausgenommen*, ausgebracht; im Umkreis von 20 m um einen See; im Umkreis von 50 m um ein Bohrloch, eine Quelle oder einen Brunnen; im Umkreis von 250 m um ein Bohrloch, das der öffentlichen Wasserversorgung dient; im Abstand von bis zu 15 m von einer ungeschützten porösen oder verkarsteten Kalksteinformation? (* Siehe Leitlinien für Kontrolleure)

3.1.12a. Wurde auf Grünland mit einem durchschnittlichen Gefälle von mehr als 15 % und auf anderen Flächen mit einem durchschnittlichen Gefälle von mehr als 12 % im Umkreis von 30 m um einen See oder im Abstand von bis zu 15 m von einem Wasserlauf, Seen ausgenommen, organischer Dünger (einschließlich Schmutzwasser) ausgebracht? (* Siehe Leitlinien für Kontrolleure)

3.1.12b. Wurde auf Grünland mit einem durchschnittlichen Gefälle von mehr als 15 % und auf anderen Flächen mit einem durchschnittlichen Gefälle von mehr als 12 % im Umkreis von 10 m um einen See oder im Abstand von bis zu 5 m von einem Wasserlauf chemischer Dünger ausgebracht? (* Siehe Leitlinien für Kontrolleure)

Quelle: Zahlstelle Nordirlands.

Kasten 3

Begrenzte Auswirkungen der Änderungen in der GAP für den Zeitraum 2014-2020 auf die Kontrolllisten, die von den Kontrollbehörden in Nordirland (Vereinigtes Königreich) verwendet werden

Die Anzahl der Kontrollpunkte für eine vollständige Cross-Compliance-Kontrolle lag für die GAP bis zum Jahr 2013 bei 257 und nach 2014 bei 249.

Für die GLÖZ-Standards erhöhte sich die Anzahl der Kontrollpunkte beim Vergleich der beiden Zeiträume von 19 auf 27.

Quelle: Zahlstelle Nordirlands.

47

Bei Vor-Ort-Kontrollen müssen alle Verpflichtungen in Bezug auf die GLÖZ-Standards und die GAB, für welche die Landwirte ausgewählt wurden, kontrolliert werden. Wie oben erwähnt umfassen diese Kontrollen häufig hunderte von Kontrollpunkten auf den verschiedenen Kontrolllisten. Selbst wenn die Kontrollsysteme wirksam wären, würde der Rechtsrahmen²⁶ keinen gezielteren risikobasierten Ansatz erlauben, dem zufolge bestimmte Vorschriften oder Kontrollpunkte mehr oder weniger häufig kontrolliert werden könnten, beispielsweise abhängig vom Umfang der Verstöße, von der Wahrscheinlichkeit für einen Verstoß oder dem Ausmaß der Auswirkungen eines potenziellen Verstoßes.

26 Siehe Artikel 71 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 Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance.

Mit der Kleinerzeugerregelung wurde zwar der Verwaltungsaufwand verringert, dies könnte sich jedoch in einigen Mitgliedstaaten nachteilig auf das Erreichen der Cross-Compliance-Ziele auswirken

48

Als vereinfachtes Direktzahlungsverfahren wurde mit der GAP für den Zeitraum 2014-2020 die Kleinerzeugerregelung eingeführt, mit der Landwirten, die sich dazu entschließen, diese Regelung in Anspruch zu nehmen, eine Direktbeihilfe von bis zu 1 250 Euro gewährt wird. 15 Mitgliedstaaten haben beschlossen, diese fakultative Regelung umzusetzen. In diesen Ländern schwankt der Anteil der Landwirte, die die Regelung in Anspruch nehmen, zwischen 3 % (Slowenien) und 77 % (Malta). Die Kommission hat berechnet, dass die Kleinerzeugerregelung auf EU-Ebene 4 % der gesamten landwirtschaftlichen Flächen betrifft.

49

Die Begünstigten der Kleinerzeugerregelung unterliegen keinen Verwaltungsanktionen, wenn sie den Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht nachkommen²⁷. Daher besteht für sie nicht das Risiko, dass ihre GAP-Zahlungen aufgrund von Verstößen gegen die Cross-Compliance-Vorschriften gekürzt werden. Diese Ausnahmeregelung in Bezug auf die Cross-Compliance wird durch die Tatsache gerechtfertigt, dass für „Kleinlandwirte [...], die an der Kleinerzeugerregelung [...] teilnehmen, [...] davon ausgegangen werden [könnte, dass] die Anstrengungen, die im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung erforderlich sind, [...] die Vorteile ihrer Einbeziehung nicht aufwiegen“²⁸.

50

Mit dieser Maßnahme ergibt sich zudem die Möglichkeit, die Kosten für die Umsetzung, Verwaltung und Kontrolle der Cross-Compliance zu reduzieren, denn die Kleinerzeugerregelung wurde von 10 der 12 Zahlstellen, nach deren Einschätzung die GAP für den Zeitraum 2014-2020 zu einer Kostenreduzierung führen wird, als Hauptquelle für Einsparungen angegeben. Diese Aussage wurde von den Zahlstellen in den drei besuchten Mitgliedstaaten bestätigt.

51

Die Kleinerzeugerregelung ist ein Schritt in Richtung einer Vereinfachung, mit der Verwaltungsbehörden und Landwirte von zusätzlichen Belastungen befreit und gleichzeitig Kosteneinsparungen erzielt werden. Ihre Umsetzung auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten sollte jedoch von dem Erfordernis geleitet werden, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der administrativen Vereinfachung und dem Erreichen der Ziele der Cross-Compliance sowie der sektorbezogenen Rechtsvorschriften sicherzustellen. Zwischen den Mitgliedstaaten oder den Regionen bestehen Unterschiede. Beispielsweise machen Kleinlandwirte in Rumänien etwa 71 % der Landwirte aus und bewirtschaften 16 % der insgesamt gemeldeten Flächen. In Slowenien hingegen liegt der Gesamtanteil der Kleinlandwirte bei etwa 3 %, und der Anteil der Flächen, für die diese Regelung gilt, bei lediglich 1 %.

27 Gemäß Artikel 92 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

28 Gemäß Erwägungsgrund 57 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

52

In Litauen wird die Kleinerzeugerregelung zwar nicht angewandt, jedoch gelten ähnliche Prinzipien. So werden Landwirte, bei denen bestimmte Schwellenwerte unterschritten werden, von der Anwendung bestimmter Cross-Compliance-Vorschriften ausgenommen. In **Kasten 4** werden die potenziellen Risiken verdeutlicht, mit denen die Anwendung solcher Vereinfachungsmaßnahmen verbunden ist.

Kasten 4

Freistellung litauischer Landwirte von Cross-Compliance-Verpflichtungen in Bezug auf die Nitratrichtlinie

Landwirte mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von 10 Hektar oder weniger sind nicht zur Meldung der von ihnen verwendeten Düngermengen verpflichtet. Solche Landwirte machen mehr als 70 % aller Landwirte aus, und sie nutzen 14 % der landwirtschaftlichen Fläche.

Gleichzeitig müssen Viehhalter, die über weniger als 10 Großvieheinheiten an einem Ort verfügen, keine entsprechenden Kapazitäten für die Lagerung von Dung vorweisen. Solche Viehhalter machen 87 % der gesamten Viehhalter aus, und sie halten 28 % aller Großvieheinheiten.

Die Nitratrichtlinie soll dem Umweltschutz und dem Schutz der Gesundheit aller Bürger dienen. Während sich der Verwaltungsaufwand für kleinere landwirtschaftliche Betriebe durch die Anwendung von Schwellenwerten möglicherweise verringert, könnte sich der Ausschluss eines erheblichen Teils der landwirtschaftlichen Flächen und/oder der Tiere von den Cross-Compliance-Kontrollen nachteilig auf das Erreichen der Ziele der Nitratrichtlinie auswirken.

Quelle: Jahresbericht 2015 des Europäischen Rechnungshofs, Illustration 7.10.

Mit der Ökologisierung wurde eine zusätzliche Reihe von Kontrollen für verbindliche umweltfreundliche Verfahren eingeführt

53

Eines der Ziele der neuen GAP besteht in der Verbesserung ihrer Umweltleistung, indem die Direktzahlungen eine obligatorische „Ökologisierungskomponente“ erhalten, durch die dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden unionsweit unterstützt werden²⁹. Zu diesen Methoden zählen die Anbaudiversifizierung, die Erhaltung von Dauergrünland und die Errichtung von Flächen im Umweltinteresse. 30 % der jährlichen nationalen Obergrenze werden dazu verwendet, eine solche Ökologisierungszahlung für jede beihilfefähige Hektarfläche zu finanzieren³⁰.

54

In der GAP für den Zeitraum 2014-2020 wurde eine neue Ökologisierungszahlung eingeführt. Die landwirtschaftlichen Methoden der Ökologisierung ähneln denen der vorhergehenden GLÖZ-Standards, die Landbewirtschaftungsmethoden wie die Fruchtfolge, den Schutz von Dauergrünland oder die Erhaltung von Landschaftselementen abdeckten. Daher bestehen für den Zeitraum 2014-2020 zwei Reihen von sich gegenseitig ergänzenden Landbewirtschaftungsmethoden, die den gleichen Zielen dienen: der Instandhaltung von Flächen und dem Schutz der biologischen Vielfalt.

29 Erwägungsgrund 37 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).

30 Artikel 47 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

Bemerkungen

55

In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 erläutert die GD AGRI, dass mit diesen beiden obligatorischen Instrumenten, der Ökologisierung und den GLÖZ-Standards, ein Beitrag zum Erreichen des gleichen Ziels geleistet werde. Die Umweltleistung der GAP ließe sich verbessern, indem dafür gesorgt werde, dass die Cross-Compliance-Anforderungen, die Ökologisierungsverpflichtungen und die Agrarumweltverpflichtungen für einen Großteil der landwirtschaftlichen Fläche Europas gelten, heißt es in dem Bericht.

56

Im Rahmen der Überprüfungen der für die Direktzahlungsregelungen geltenden Förderkriterien werden bei einer Stichprobe von 5 % der Landwirte Vor-Ort-Kontrollen in Bezug auf die Ökologisierung durchgeführt³¹. Diese erfolgen über ein System, das außerhalb des Kontrollrahmens für die GLÖZ-Standards liegt, bei dem eine Stichprobe von 1 % der Landwirte, die der Cross-Compliance-Kontrolle unterliegen, überprüft wird³². Folglich wird die Einhaltung der sich gegenseitig ergänzenden verbindlichen umweltfreundlichen Verfahren über zwei unterschiedliche Kontrollrahmen kontrolliert.

57

Gemäß der Ökologisierung müssen Landwirte der Verpflichtung nachkommen, auf mindestens 5 % der Ackerfläche ihres landwirtschaftlichen Betriebs im Umweltinteresse genutzte Flächen einzurichten. Die Verordnung sieht außerdem vor, dass Elemente, die im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung geschützt sind, wie etwa landschaftliche Merkmale oder Pufferzonen, ebenfalls bei der Erfüllung dieser Verpflichtung berücksichtigt werden können. Diese Elemente unterliegen somit zwei verschiedenen Reihen von Vorschriften und Kontrollen.

58

Mit der Einführung der Ökologisierung bestehen daher nun zwei Kontrollsysteme für verbindliche umweltfreundliche Verfahren. Diese ergänzen sich gegenseitig und tragen zum Erreichen des gleichen Ziels bei, die Umweltleistung der GAP zu verbessern. Zwar können die Mitgliedstaaten gemäß der Cross-Compliance-Verordnung vorhandene Kontrollsysteme nutzen, um die Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen zu überprüfen³³, jedoch besteht das Risiko, dass die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten Ineffizienzen aufweisen und die Landwirte zusätzlich belastet werden.

31 Titel III der Verordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission.

32 Titel V der Verordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission.

33 Artikel 96 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

Die spezifischen, mit der Umsetzung der Cross-Compliance verbundenen Kosten sind nicht ausreichend quantifiziert

59

Die Kommission benötigt eine zuverlässige Schätzung der Gesamtkosten der Cross-Compliance, die den wichtigsten beteiligten Interessenträgern (EU-Organen, Verwaltungs- und Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten sowie Landwirten) entstehen, um die Kosteneffizienz des Systems sicherzustellen.

60

Schätzungen der GD AGRI zufolge liegen die Gesamtkosten für die Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben für die Landwirtschaft bei fast 4 Milliarden Euro oder ungefähr 7 % der gesamten EU-Finanzmittel³⁴. Hinsichtlich der Cross-Compliance sind die Kosten jedoch nicht quantifiziert, und auch zuverlässige Schätzungen liegen nicht vor.

61

Auf Ebene der Mitgliedstaaten führen die Anforderungen des Cross-Compliance-Kontrollsystems zu erheblichen Kosten. Erstens sind Kontrollen bezüglich der GLÖZ-Standards erforderlich, bei denen es sich um eine zusätzliche Reihe von Vorschriften handelt, die nur auf Landwirte anwendbar sind, die GAP-Zahlungen erhalten. Zweitens müssen spezialisierte Kontrollstellen im Umfang des Mindestkontrollsatzes von 1 % gemäß den Cross-Compliance-Vorschriften Kontrollen in Bezug auf die GAB durchführen, die auf bestehenden Richtlinien und Verordnungen beruhen („sektorbezogene Rechtsvorschriften“)³⁵. Für diese Kontrollen bestehen zusätzliche Berichtspflichten.

62

Auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe ergaben sich aus der Einführung der GAB weitere administrative Verpflichtungen für die Landwirte, wie etwa Aufzeichnungspflichten und die Teilnahme an Cross-Compliance-Kontrollen³⁶. Des Weiteren führt die Einhaltung der GLÖZ-Standards zu Kosten in Bezug auf die erforderlichen Landbewirtschaftungsmethoden (Arbeitskosten, Kosten für Maschinen, Kraftstoff und sonstige Betriebsmittel) und hinsichtlich entgangener Einnahmen (z. B. Ertragsminderung), weil bestimmte Verfahren aufgrund der Standards vorgeschrieben oder verboten sind, aber auch zu sonstigen Kosten wie etwa Ausgaben für von Dritten erbrachte Dienstleistungen (z. B. Berater für bestimmte Cross-Compliance-Themen).

63

In einem von der GD AGRI in Auftrag gegebenen und im Jahr 2014 veröffentlichten Bericht³⁷ wurden die tatsächlichen Kosten untersucht, die Landwirten in der EU durch die Einhaltung ausgewählter Rechtsvorschriften in den Bereichen Umweltschutz, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit entstehen. Die Studie baute auf Fallstudien aus den acht repräsentativsten landwirtschaftlichen Bereichen in der EU auf. Sie bietet einen Anhaltspunkt für die finanziellen Auswirkungen, die solche Verpflichtungen auf die Landwirte haben (siehe **Kasten 5** für eine Zusammenfassung der Ergebnisse für den Weizen Sektor).

34 Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der GD AGRI.

35 Zum Beispiel: Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1); Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204 vom 11.8.2000, S. 1).

36 Erwägungsgrund 57 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013: Die Cross-Compliance-Regelung ist sowohl für die Begünstigten als auch für die nationalen Verwaltungen mit einem gewissen Verwaltungsaufwand verbunden, da Aufzeichnungen und Kontrollen vorgenommen und gegebenenfalls Sanktionen verhängt werden müssen.

37 *Assessing farmers' costs of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety* (Beurteilung der Kosten, die Landwirten durch die Erfüllung der EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit entstehen) (AGRI-2011-EVAL-08). Die Studie wurde vom Centro Ricerche Produzioni Animali (Italien) in Zusammenarbeit mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (Deutschland), dem International Farm Comparison Network on Dairy (Deutschland) und der Universität Gent (Belgien) erarbeitet.

Kasten 5

Auswirkungen der Einhaltung ausgewählter Verpflichtungen auf die Produktionskosten im Weizenektor

In der Studie über den Weizenektor wurden folgende Vorschriften aus dem vollständigen bis zum Jahr 2013 gültigen Geltungsbereich der Cross-Compliance im Hinblick auf ihre kumulativen Auswirkungen betrachtet: fünf verbindliche GLÖZ-Standards (Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung, Bodenbewirtschaftung, Einrichtung von Pufferzonen und Vermeidung des Vordringens unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen sowie Erhaltung von Landschaftselementen), ein fakultativer Standard (Fruchtfolge) sowie die Rechtsvorschriften, auf denen zwei GAB beruhen (die Nitratrichtlinie und die Verordnung über Pflanzenschutzmittel). Eine weitere Anforderung außerhalb des Geltungsbereichs der Cross-Compliance wurde ebenfalls berücksichtigt, und zwar die Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden.

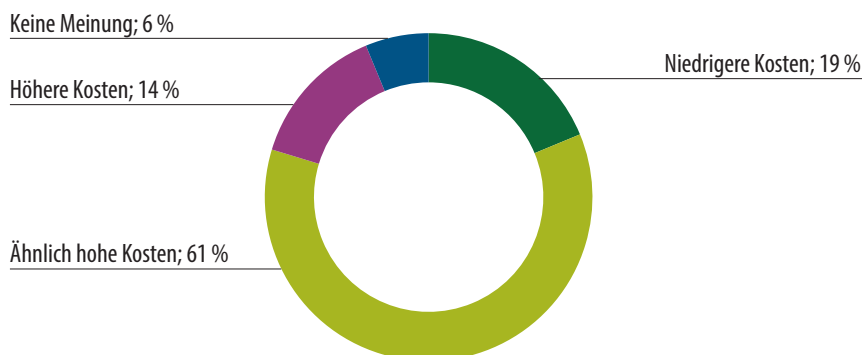
Die Autoren der Studie gelangten zu der Schlussfolgerung, dass sich die Produktionskosten durch die von den Landwirten ergriffenen Maßnahmen zur Einhaltung der oben aufgeführten Vorschriften in einer Größenordnung von 1,97 % (in Ungarn) bis 3,42 % (in Dänemark) erhöhen.

64

Aus Sicht einer Mehrheit der Zahlstellen führen die Änderungen der GAP für den Zeitraum 2014-2020 außerdem aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einem Kostenrückgang. Auf die Frage im Rahmen der Umfrage, ob diese Änderungen zu niedrigeren, ähnlich hohen oder höheren Kosten für die Umsetzung, Verwaltung und Kontrolle der Cross-Compliance-Verpflichtungen führen werden, gaben die Zahlstellen folgende Antworten:

Abbildung 4

Schätzungen der Zahlstellen zu den Auswirkungen der Änderungen der GAP im Zeitraum 2014-2020 auf ihr Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Grundlagen zur Berechnung der Cross-Compliance-Sanktionen für Landwirte innerhalb der EU sind nicht ausreichend vereinheitlicht

65

Gemäß den EU-Rechtsvorschriften sollten Verwaltungssanktionen verhängt werden, wenn ein Landwirt den Vorschriften zur Cross-Compliance nicht nachkommt und sich der Verstoß aus einer Handlung oder Unterlassung ergibt, die diesem Begünstigten direkt angelastet werden kann. Solche Sanktionen sollten unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festgelegt werden (gestaffelt abhängig von der Schwere des Verstoßes³⁸ und als Prozentsatz der GAP-Zahlung) und nur zur Anwendung kommen, wenn die Verstöße auf fahrlässige oder vorsätzliche Handlungen des Landwirts zurückzuführen sind.

66

Bei der Berechnung dieser Sanktionen sollten Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit des festgestellten Verstoßes berücksichtigt werden. Bei einem Verstoß aufgrund von Fahrlässigkeit beträgt die Kürzung höchstens 5 %, im Wiederholungsfall höchstens 15 %. Bei vorsätzlichen Verstößen beträgt die Kürzung mindestens 20 %, und der betreffende Landwirt kann sogar für ein oder mehrere Kalenderjahre von einer oder mehreren Beihilferegulungen ausgeschlossen werden.

67

Der Hof stellte fest, dass die praktische Anwendung des Begriffs des „vorsätzlichen Verstoßes“ auf Ebene der Mitgliedstaaten erhebliche Unsicherheiten hervorruft. Die Vertreter der Zahlstellen und der Bauernverbände aus den drei besuchten Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass der Nachweis der Vorsätzlichkeit schwer zu erbringen ist, außer ein Landwirt wird „auf frischer Tat ertappt“.

68

Die Überprüfung der Kontrollstatistiken für die Cross-Compliance zeigt, dass einige Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Begriffs des „vorsätzlichen Verstoßes“ strenger vorgegangen sind als andere. In bestimmten Mitgliedstaaten wurden gegen Landwirte im Zeitraum 2011-2014 keine Sanktionen für vorsätzliche Verstöße verhängt (Tschechische Republik, Bulgarien) oder nur sehr wenige (Rumänien, Portugal, Ungarn), während andere Mitgliedstaaten deutlich häufiger von diesem Konzept Gebrauch machten (Litauen, Griechenland, Polen, Frankreich, Irland).

38 Erwägungsgrund 35 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. L 181 vom 20.6.2014, S. 48).

69

Um zu untersuchen, wie die gleichen Arten von Verstößen von den Mitgliedstaaten beurteilt werden, fügte der Hof seiner Umfrage, die er an die Zahlstellen versandte, zwei Fallstudien bei, die Verstöße gegen die GAB in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern sowie die Nitratrichtlinie betrafen (der vollständige Text der Fallstudien ist **Anhang IV** zu entnehmen). Die Zahlstellen wurden aufgefordert, den Prozentsatz der Sanktionen anzugeben, die in diesen beiden Fällen zur Anwendung kommen würden. In **Kasten 6** findet sich eine Zusammenfassung der vorgestellten Fallstudien und der erhaltenen Antworten.

Kasten 6

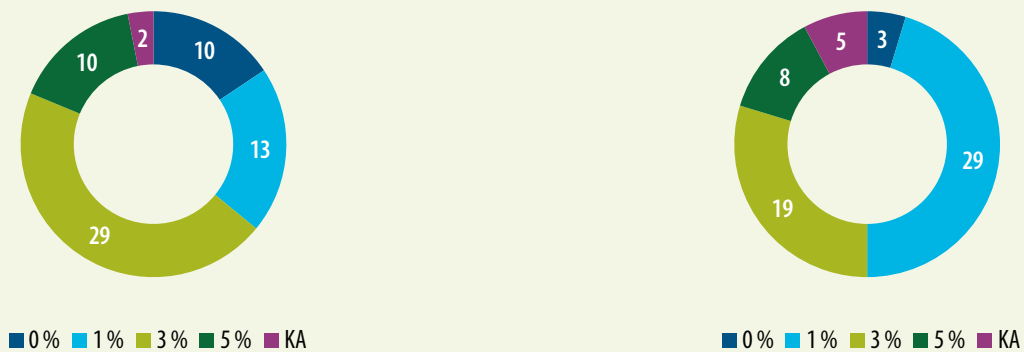
Fallstudien in Bezug auf die in den Mitgliedstaaten angewandten Sanktionen

Zusammenfassung der Fallstudien, die den Mitgliedstaaten vorgelegt wurden

Im Laufe des Kalenderjahrs übermittelte der Landwirt die Meldung zur Registrierung von Tieren für 20 Rinder mit Verspätung. Der Landwirt hielt im betreffenden Jahr durchschnittlich 75 Rinder.

Während der Vor-Ort-Kontrollen stellten die Kontrolleure fest, dass die Kapazitäten des Landwirts für die Lagerung von Dung um 10 % unter den Mindestanforderungen lagen.

Anzahl der Zahlstellen, die einen der möglichen Prozentsätze für Kürzungen anwenden würden



KA steht hier für „Keine Angabe“, was darauf verweist, dass mehrere Zahlstellen den Verstoß nicht quantifiziert haben.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

70

Für den gleichen Verstoß, 20 Rinder nicht rechtzeitig registriert zu haben, würde also fast die Hälfte der Mitgliedstaaten eine Kürzung um 3 % anwenden, während ein Fünftel der Mitgliedstaaten eine Kürzung um 1 % anwenden würde und die verbleibenden eine Kürzung um entweder 0 % oder 5 %. Unzureichende Kapazitäten für die Lagerung von Dung würden von fast der Hälfte der Mitgliedstaaten mit einer Kürzung von 1 % bestraft, während ein Drittel der Mitgliedstaaten eine Kürzung um 3 % anwenden und ein Sechstel der Mitgliedstaaten die Zahlungen um entweder 0 % oder 5 % kürzen würde.

71

Zudem bewerteten die Mitgliedstaaten die Schwere eines Verstoßes äußerst unterschiedlich. Somit besteht das Risiko, dass ähnliche Fälle nicht auf die gleiche Weise behandelt wurden. Hierfür spricht, dass in den besuchten Mitgliedstaaten unterschiedliche Sanktionsregeln festgelegt wurden (siehe **Kasten 7**).

Kasten 7

Beispiel für Sanktionen bei verspäteter Registrierung von Tieren

In Schleswig-Holstein (Deutschland) hat die Zahlstelle festgelegt, dass keine Kürzung für die verspätete Registrierung erfolgt, wenn die Anzahl der von dem Verstoß betroffenen Rinder bei weniger als 30 % der Gesamtzahl der auf der Betriebsfläche gehaltenen Rinder liegt.

In Katalonien (Spanien) hingegen gibt es keinen solchen Schwellenwert.

72

Die Cross-Compliance ist eine seit 2005 geltende Regelung, die dafür sorgt, dass die meisten GAP-Zahlungen an die Einhaltung bestimmter Vorschriften durch die Landwirte gebunden sind. Diese Cross-Compliance-Vorschriften beruhen auf der Politik in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz. Die Cross-Compliance soll die Kohärenz zwischen der GAP und der Politik in diesen Bereichen verbessern (und damit den Erwartungen der Gesellschaft gerecht werden) sowie die Landwirte für die notwendige Einhaltung dieser Vorschriften sensibilisieren (und damit einen Beitrag zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft leisten). Im Rahmen dieses Berichts sollte beurteilt werden, in welchem Maße das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance wirksam war und weiter vereinfacht werden kann. Auf dieser Grundlage werden Empfehlungen für eine bessere Umsetzung der Cross-Compliance auf mittlere und lange Sicht ausgesprochen.

73

Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission die Wirksamkeit der Cross-Compliance anhand der verfügbaren Informationen nicht angemessen bewerten konnte. Trotz der für den Zeitraum 2014-2020 vorgenommenen Änderungen bei der GAP kann das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Cross-Compliance weiter vereinfacht werden.

74

Nach Ansicht des Hofes boten die von der Kommission verwendeten Leistungsindikatoren einen partiellen Überblick über die Wirksamkeit der Cross-Compliance. Bei den Indikatoren wurde der Umfang der Verstöße durch die Landwirte nicht berücksichtigt (siehe Ziffern 18-27).

Empfehlung 1

Im Rahmen ihrer Folgenabschätzung für die GAP nach 2020 sollte die Kommission untersuchen, wie sie ihre Indikatoren zur Prüfung der Leistung der Cross-Compliance weiterentwickeln und den Umfang der Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften durch die Landwirte bei den Indikatoren berücksichtigen kann.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

75

Der Gesetzgeber hat einen EU-Rahmen für die Cross-Compliance geschaffen. Die Kommission ist für die Überwachung der Umsetzung dieses Rahmens zuständig. Auf der Grundlage der EU-Vorschriften haben die Mitgliedstaaten Verpflichtungen für die Landwirte festgelegt, deren Einhaltung sie überprüfen. Ein Viertel der in den Haushaltsjahren 2011-2014 vor Ort überprüften Landwirte hatte jedoch mindestens gegen eine dieser Vorschriften verstoßen, obwohl der zugrunde liegende Zweck der Cross-Compliance darin bestand, die Kohärenz der GAP mit solchen Vorschriften sicherzustellen. Die Gründe für die Verstöße und entsprechende Abhilfemaßnahmen wurden von der Kommission nicht analysiert (siehe Ziffern 28-36).

Empfehlung 2

Die Kommission sollte ab sofort den Austausch von Informationen über Verstöße gegen Cross-Compliance-Vorschriften zwischen den betroffenen Dienststellen verbessern, um diese bei der Ermittlung der Gründe für die Verstöße und bei der Ergreifung angemessener Abhilfemaßnahmen zu unterstützen.

76

Mit den Änderungen der GAP für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Anzahl der Cross-Compliance-Vorschriften etwas verringert, indem Anforderungen gestrichen wurden, die für die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht ausreichend relevant waren. Die Kontrollverfahren sind jedoch nach wie vor komplex. Selbst wenn die Kontrollsysteme wirksam wären, würde der Rechtsrahmen keinen gezielteren risikobasierten Ansatz erlauben, dem zufolge bestimmte Vorschriften oder Kontrollpunkte mehr oder weniger häufig kontrolliert werden könnten, beispielsweise abhängig vom Umfang der Verstöße, von der Wahrscheinlichkeit für einen Verstoß oder dem Ausmaß der Auswirkungen eines potenziellen Verstoßes. Die Maßnahmen zur Vereinfachung, wie etwa die Kleinerzeugerregelung, durch welche die Verwaltungsbehörden und die Landwirte von zusätzlichen Belastungen befreit werden, müssen gegenüber der Notwendigkeit, die Ziele der Cross-Compliance zu erreichen, abgewogen werden (siehe Ziffern 41-52).

Empfehlung 3

Für die GAP nach 2020 sollte die Kommission eine Anpassung der Vorschriften in Bezug auf Vor-Ort-Kontrollen zur Cross-Compliance vorschlagen. Dies würde eine wirksamere Ausrichtung der zentralen Kontrollpunkte ermöglichen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

77

In der GAP für den Zeitraum 2014-2020 wurde eine neue Ökologisierungszahlung eingeführt. Die landwirtschaftlichen Methoden der Ökologisierung ähneln denen der vorhergehenden GLÖZ-Standards, die Landbewirtschaftungsmethoden wie die Fruchtfolge, den Schutz von Dauergrünland oder die Erhaltung von Landschaftselementen abdeckten. Folglich bestehen derzeit zwei Reihen von sich gegenseitig ergänzenden Landbewirtschaftungsmethoden, die den gleichen Zielen dienen: der Instandhaltung von Flächen und dem Schutz der biologischen Vielfalt. Trotz ihrer Gemeinsamkeiten werden die verbindlichen GLÖZ-Standards und die Ökologisierungsvorschriften über zwei Kontrollsysteme geprüft. Dies kann zu Ineffizienzen bei den Kontrollsystemen und zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen (siehe Ziffern 53-58).

Empfehlung 4

Im Rahmen der Folgenabschätzung für die GAP nach 2020 sollte die Kommission die Erfahrungen analysieren, die sie mit dem Vorhandensein zweier Regelungen mit ähnlichen Umweltzielen (GLÖZ-Standards und Ökologisierungsvorschriften) gemacht hat, um weitere Synergien zwischen diesen Regelungen zu fördern. Bei dieser Analyse sollte u. a. berücksichtigt werden, wie sich die Standards auf die Umwelt auswirken und inwieweit die Landwirte den Verpflichtungen in der Vergangenheit nachgekommen sind.

78

Die Kosten für die Umsetzung der Cross-Compliance sind nicht ausreichend quantifiziert. Um eine kosteneffiziente Strategie zu erarbeiten und umzusetzen, wäre jedoch eine Beurteilung der Gesamtkosten der Cross-Compliance auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Landwirte erforderlich. Diese Berechnung sollte als wichtiger Aspekt bei sämtlichen Änderungen der Strategie berücksichtigt werden, damit bei dem Versuch, die beabsichtigten Ergebnisse zu erreichen, keine unverhältnismäßigen Kosten anfallen, bzw. damit alternative Instrumente in Erwägung gezogen werden, die ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis versprechen (siehe Ziffern 59-64).

Empfehlung 5

Im Anschluss an den bis Ende 2018 fälligen Bericht über die Leistung der GAP sollte die Kommission eine Methode ausarbeiten, mit der die Kosten der Cross-Compliance ermittelt werden können.

79

Bei der Nichteinhaltung von Verpflichtungen werden Sanktionen berechnet, die von Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit des festgestellten Verstoßes sowie davon abhängig sind, ob der Landwirt fahrlässig oder vorsätzlich gegen die Vorschriften verstoßen hat. Der Hof stellte fest, dass bei der Anwendung von Sanktionen in der Praxis erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen (siehe Ziffern 65-71).

Empfehlung 6

Für die GAP nach 2020 sollte die Kommission eine einheitlichere Anwendung von Sanktionen auf EU-Ebene fördern, indem sie die Begriffe Schwere, Ausmaß, Dauer, Häufigkeit und Vorsätzlichkeit genauer klärt.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Phil WYNN OWEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 7. September 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Der Geltungsbereich der Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates

L 347/602

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

20.12.2013

ANHANG II

CROSS-COMPLIANCE-VORSCHRIFTEN GEMÄß ARTIKEL 93

GAB: Grundanforderungen an die Betriebsführung

GLÖZ: Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

| Bereich | Hauptgegenstand | Anforderungen und Standards | | |
|---|---|-----------------------------|---|--|
| Umweltschutz, Klimawandel, guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen | Wasser | GAB 1 | Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1) | Artikel 4 und 5 |
| | | GLÖZ 1 | Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen ⁽¹⁾ | |
| | | GLÖZ 2 | Einhaltung der Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung, falls entsprechende Verfahren vorgesehen sind | |
| | | GLÖZ 3 | Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung; Verbot der direkten Ableitung von im Anhang der Richtlinie 80/68/EWG aufgeführten gefährlichen Stoffen in ihrer am letzten Tag ihrer Geltungsdauer geltenden Fassung, soweit sie sich auf die landwirtschaftliche Tätigkeit bezieht, in das Grundwasser und Maßnahmen zur Verhinderung der indirekten Verschmutzung des Grundwassers durch die Ableitung und das Durchsickern dieser Schadstoffe in bzw. durch den Boden | |
| | Boden und Kohlenstoffbestand | GLÖZ 4 | Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung | |
| | | GLÖZ 5 | Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung entsprechend den standortspezifischen Bedingungen zur Begrenzung der Bodenerosion | |
| | | GLÖZ 6 | Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden mittels geeigneter Verfahren einschließlich des Verbots für das Abbrennen von Stoppelfeldern außer zum Zweck des Pflanzenschutzes ⁽²⁾ | |
| | Biodiversität | GAB 2 | Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7) | Artikel 3 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 4 Absätze 1, 2 und 4 |
| | | GAB 3 | Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7) | Artikel 6 Absätze 1 und 2 |
| | Landschaft, Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen | GLÖZ 7 | Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich gegebenenfalls von Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldrändern und Terrassen, einschließlich eines Schnittverbots für Hecken und Bäume während der Brut- und Nistzeit, sowie – als Option – Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten | |
| Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze | Lebensmittelsicherheit | GAB 4 | Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1) | Artikel 14 und 15, Artikel 17 Absatz 1 ⁽³⁾ und Artikel 18, 19 und 20 |

20.12.2013

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

L 347/603

| Bereich | Hauptgegenstand | Anforderungen und Standards | | |
|------------|--|-----------------------------|---|---|
| | Kennzeichnung und Registrierung von Tieren | GAB 5 | Richtlinie 96/22/EG des Rates vom 29. April 1996 über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von β -Agonisten in der tierischen Erzeugung und zur Aufhebung der Richtlinien 81/602/EWG, 88/146/EWG und 88/299/EWG (ABl. L 125 vom 23.5.1996, S. 3) | Artikel 3 Buchstaben a, b, d und e sowie Artikel 4, 5 und 7 |
| | | GAB 6 | Richtlinie 2008/71/EG des Rates vom 15. Juli 2008 über die Kennzeichnung und Registrierung von Schweinen (ABl. L 213 vom 8.8.2008, S. 31) | Artikel 3, 4 und 5 |
| | | GAB 7 | Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204 vom 11.8.2000, S. 1) | Artikel 4 und 7 |
| | | GAB 8 | Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG (ABl. L 5 vom 9.1.2004, S. 8) | Artikel 3, 4 und 5 |
| | Tierseuchen | GAB 9 | Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl. L 147 vom 31.5.2001, S. 1) | Artikel 7, 11, 12, 13 und 15 |
| | Pflanzenschutzmittel | GAB 10 | Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1) | Artikel 55 Sätze 1 und 2 |
| Tierschutz | Tierschutz | GAB 11 | Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. L 10 vom 15.1.2009, S. 7) | Artikel 3 und 4 |
| | | GAB 12 | Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. L 47 vom 18.2.2009, S. 5) | Artikel 3 und 4 |
| | | GAB 13 | Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221 vom 8.8.1998, S. 23) | Artikel 4 |

(¹) Die GLÖZ-Pufferzonen müssen sowohl innerhalb als auch außerhalb der gefährdeten Gebiete im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 91/676/EWG mindestens die Anforderungen an das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen in der Nähe von Wasserläufen erfüllen, die gemäß Anhang II Buchstabe A Nummer 4 der Richtlinie 91/676/EWG in den Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie 91/676/EWG anzuwenden sind.

(²) Die Anforderung kann auf das allgemeine Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern beschränkt werden, ein Mitgliedstaat kann jedoch auch beschließen, weitere Anforderungen vorzuschreiben.

(³) insbesondere umgesetzt durch:

- Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 470/2009 und den Anhang der Verordnung (EG) Nr. 37/2010,
- Verordnung (EG) Nr. 852/2004: Artikel 4 Absatz 1 und Anhang I Teil A (Abschnitt II Nummer 4 (Buchstaben g, h, j)), Nummer 5 (Buchstaben f, h), Nummer 6; Abschnitt III Nummer 8 (Buchstaben a, b, d, e), Nummer 9 (Buchstaben a, c);
- Verordnung (EG) Nr. 853/2004: Artikel 3 Absatz 1 und Anhang III Abschnitt IX Kapitel 1 (Abschnitt I Nummer 1 Buchstaben b, c, d, e; Abschnitt I Nummer 2 Buchstabe a (Ziffern i, ii, iii), Buchstabe b (Ziffern i, ii), Buchstabe c; Abschnitt I Nummer 3; Abschnitt I Nummer 4; Abschnitt I Nummer 5; Abschnitt II Teil A Nummern 1, 2, 3, 4; Abschnitt II Teil B Nummern 1 (Buchstaben a, d), 2, 4 (Buchstaben a, b)), Anhang III Abschnitt X Kapitel 1 Nummer 1;
- Verordnung (EG) Nr. 183/2005: Artikel 5 Absatz 1 und Anhang I Teil A (Abschnitt I Nummer 4 Buchstaben e, g; Abschnitt II Nummer 2 Buchstaben a, b, e), Artikel 5 Absatz 5 und Anhang III (Nummern 1, 2), Artikel 5 Absatz 6;
- Verordnung (EG) Nr. 396/2005: Artikel 18.

Wichtigste Änderungen in Bezug auf den Geltungsbereich der Cross-Compliance-Vorschriften für den GAP-Zeitraum 2014-2020

Gemäß Artikel 93 und Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 sind die Vorschriften in einer einzigen Liste mit 13 GAB und sieben GLÖZ-Standards zusammengefasst. Im Folgenden sind die wichtigsten Änderungen im Vergleich zu den vorhergehenden Rechtsvorschriften und die jeweils von der Kommission gegebenen Begründungen aufgeführt:

- Aufhebung von sieben fakultativen GLÖZ-Standards, um eine gleichmäßigere Umsetzung der GLÖZ-Standards durch die Mitgliedstaaten zu fördern;
- Aufhebung der GAB in Bezug auf die Verwendung von Klärschlamm, weil diese Anforderung im Allgemeinen eher auf Abwassergesellschaften als auf Landwirte zutrifft;
- Aufhebung von drei GAB in Bezug auf die Meldung von Tierseuchen, weil die systematischen Cross-Compliance-Kontrollen für das außergewöhnliche Auftreten von Tierseuchen nicht geeignet sind;
- Einschränkung des Geltungsbereichs von zwei GAB in Bezug auf die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und der natürlichen Lebensräume, weil Verstöße nur ermittelt werden können, wenn Landwirte „auf frischer Tat er-
tappt werden“, und weil die Cross-Compliance-Kontrollen, die systematisch erfolgen, für diese Art von Verstößen nicht geeignet sind;
- Umwandlung der GAB zum Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung in einen neuen GLÖZ-Standard;
- Umwandlung eines GLÖZ-Standards in Bezug auf den Schutz von Dauergrünland in eines von drei Verfahren im Rahmen der Ökologisierungszahlungen;
- der GLÖZ-Standard in Bezug auf die Vermeidung des Vordringens unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen wurde zu einem Förderkriterium im Rahmen der Basisprämienregelung.

Die Interessenträger gaben an, dass eine weitere Vereinfachung erforderlich ist

Während der 38. Konferenz der Leiter der Zahlstellen, die im November 2015 in Luxemburg stattfand, kam die speziell eingesetzte Arbeitsgruppe für das Thema „Vereinfachung - Cross-Compliance“ zu dem Schluss, dass die Cross-Compliance-Regelung für die GAP nach 2020 langfristig reformiert und vereinfacht werden muss. Drei vorrangige Bereiche wurden ermittelt:

- die Beschränkung der Vor-Ort-Kontrollen auf die relevanten, objektiv überprüfbaren Cross-Compliance-Vorschriften, die so zur Anwendung kommen können, dass eine vollständige Rechtssicherheit gegeben ist;
- die Sicherstellung, dass die Vorschriften, die einen Bestandteil der Cross-Compliance bilden, relevant sind, indem ihre Bedeutung für den Agrarsektor, die Anzahl der betroffenen Landwirte, die Häufigkeit der zugehörigen Tätigkeiten und die Schwierigkeiten in Bezug auf die Rechtssicherheit bei der Überprüfung bestimmter Vorschriften berücksichtigt werden;
- die Aufhebung der allgemeinen Vorschrift zu Kürzungen bei vorsätzlichen Verstößen und die Einführung von Vorschriften zu Kürzungen und Sanktionen, die dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit stärker Rechnung tragen.

Im Rahmen einer der Fragen ohne vorgegebene Antwortmöglichkeiten aus der Umfrage des Hofes sollten Vorschläge für die drei wichtigsten Maßnahmen gemacht werden, die dazu beitragen könnten, die Cross-Compliance-Regelung zu vereinfachen und/oder diese wirksamer zu gestalten. Die drei meistgenannten Vorschläge der Zahlstellen in Reihenfolge ihrer Häufigkeit waren

- die Verringerung der Anzahl der Cross-Compliance-Anforderungen, indem ein Schwerpunkt auf die Anforderungen gelegt wird, die am wichtigsten erscheinen und die grundsätzlich für die landwirtschaftliche Tätigkeit relevant sind;
- die Änderung des Sanktionssystems, indem beispielsweise der Begriff des „vorsätzlichen Verstoßes“ gestrichen, vor der Feststellung eines Verstoßes eine Toleranzmarge angewendet (zum Beispiel was die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren betrifft) oder die Berechnungsmethode für Kürzungen und Sanktionen, die derzeit auf den Begriffen Ausmaß, Schwere und Dauer beruht, vereinfacht wird;
- die Verringerung des Umfangs der Vor-Ort-Kontrollen durch stichprobenartige Prüfungen, zum Beispiel im Falle von landwirtschaftlichen Betrieben mit großen Herden; schwerpunktartige Prüfungen zu den kritischsten Bereichen - mit einem reduzierten Maß an Kontrollen für Standards, bei denen ein unerhebliches Maß an Verstößen festgestellt wurde; Streichung von Kontrollpunkten, die vor Ort nicht immer zuverlässig überprüft werden können.

Zudem empfahlen die befragten landwirtschaftlichen Beratungsstellen, den Landwirten mehr Unterstützung zukommen zu lassen, beispielsweise in Form von Schulungen zur Buchführung, praktischen Leitlinien und Handbüchern, besser lesbaren und verständlicheren Informationen sowie Kampagnen zu den positiven Auswirkungen der Cross-Compliance auf die Umwelt, die Lebensmittelsicherheit und den Tierschutz.

Die Bauernverbände, mit denen der Hof in den drei Mitgliedstaaten Gespräche führte, ermittelten ähnliche Prioritäten für die Vereinfachung. Dazu zählten die Verringerung der Anzahl der Cross-Compliance-Vorschriften, die Änderung des Sanktionssystems (Beseitigung des Begriffs der Vorsätzlichkeit, eine größere Toleranzmarge und die Vereinfachung der Berechnungsmethode für Kürzungen) und gezieltere Kontrollen der Landwirte mit dem größten Risiko.

Fallstudien aus der Umfrage, die an die Zahlstellen versandt wurde

Landwirt XY wurde nach dem Zufallsprinzip für eine Vor-Ort-Kontrolle der Cross-Compliance ausgewählt, bei der die Einhaltung der GAB 7 für das Antragsjahr 2014 überprüft wurde. Der Landwirt war in den vergangenen drei Jahren nicht für Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt worden. Für das Antragsjahr 2014 reichte der Landwirt einen Antrag ein, in dem er 70 Hektar Land und 80 Rinder meldete. Insgesamt hat der Landwirt Anspruch auf Direktzahlungen in Höhe von 25 000 Euro.

Bei der Vor-Ort-Kontrolle überprüften die Kontrolleure das Tierbestandsregister des Betriebs und Nachweise über die Meldung und Registrierung von Tieren (Geburten, Todesfälle). Die Kontrolleure stellten fest, dass 20 Tiere erst nach Ablauf der Frist von sieben Tagen (es wurden Zeiträume von acht bis 20 Tagen festgestellt) registriert wurden. Die durchschnittliche Anzahl der Tiere im Kalenderjahr 2014 betrug 75.

Darüber hinaus stellten die Kontrolleure fest, dass der Landwirt im Kalenderjahr 2013 10 Tiere nach Ablauf der siebentägigen Frist gemeldet hatte. Die durchschnittliche Anzahl der Tiere im Kalenderjahr 2013 betrug 70. Bitte geben Sie an, ob Sie für das Antragsjahr 2014 eine Sanktion verhängen würden. Falls zutreffend, geben Sie bitte an, wie hoch (in Prozent) die Sanktion gemäß den nationalen und/oder regionalen Rechtsvorschriften und Normen ausfallen würde. Lautet Ihre Antwort „nein“, geben Sie bitte „keine Sanktion“ an.

Landwirt WZ wurde nach dem Zufallsprinzip für eine Vor-Ort-Kontrolle der Cross-Compliance ausgewählt, bei der die Einhaltung der GAB 4 für das Antragsjahr 2014 überprüft wurde. Der Landwirt war in den vergangenen drei Jahren nicht für Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt worden.

Dem kontrollierten Landwirt gehören 964,35 Hektar Land und 145 Rinder, für die er eine Lagerkapazität von 4 400 Kubikmetern für Dung benötigt (sechsmo-natige Lagerung). Die von den Kontrolleuren bei der Vor-Ort-Kontrolle festgestellte und berechnete Kapazität war um 10 % geringer als vorgeschrieben.

Bitte geben Sie an, ob Sie für das Antragsjahr 2014 eine Sanktion verhängen würden. Falls zutreffend, geben Sie bitte an, wie hoch (in Prozent) die Sanktion gemäß den nationalen und/oder regionalen Rechtsvorschriften und Normen ausfallen würde. Lautet Ihre Antwort „nein“, geben Sie bitte „keine Sanktion“ an.

Zusammenfassung

II

Beim Beschreiben des Cross-Compliance-Systems muss deutlich gemacht werden, dass im Hinblick auf die Grundanforderungen an die Betriebsführung diese in die Cross-Compliance-Regelungen integrierten grundlegenden Bestimmungen aufgrund der sich überlagernden sektoralen Rechtsvorschriften ohnedies bereits in den Mitgliedstaaten verbindlich sind.

III

Seit 2005 hat der kontinuierliche Prozess der Prüfung und Vereinfachung des Umfangs der Cross-Compliance-Regelungen die folgenden Ergebnisse erbracht:

Die Kontrollverfahren wurden im Zeitraum 2005-2013 durch die Einführung von Bestimmungen zur Harmonisierung der Kontrollquoten, zu Vorabbenachrichtigungen, zur Terminierung und Elementen von Vor-Ort-Kontrollen und zur Auswahl von Stichproben vereinfacht.

Des Weiteren wurde mit der jüngsten Reform der GAP die Zahl der Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) von 18 auf 13 und die Zahl der GLÖZ-Standards von 15 auf 7 reduziert. Die zum Anwendungsbereich der Cross-Compliance-Regelungen gehörenden Verpflichtungen wurden im Lichte der Frage geprüft, ob sie sich kontrollieren und unmittelbar Landwirten (nicht Mitgliedstaaten) zurechnen lassen sowie mit einer landwirtschaftlichen Tätigkeit in Zusammenhang stehen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Umfang der bereits unternommenen Bemühungen um eine Vereinfachung es überaus unwahrscheinlich macht, dass sich weitere Vereinfachungen erzielen ließen, ohne etwa die mit den Cross-Compliance-Regelungen verfolgten umweltpolitischen Ziele zu unterminieren.

IV

Nach Ansicht der Kommission sind bei Zugrundelegung der zur Verfügung stehenden Informationen die zur Messung der Wirksamkeit der Cross-Compliance-Regelungen in Bezug auf die angestrebten Ziele dienenden Leistungsindikatoren hierfür am besten geeignet. Die mit den Cross-Compliance-Regelungen verfolgten Ziele sollen durch eine Sensibilisierung der Landwirte zur Entwicklung eines nachhaltigen Ackerbaus beitragen und die GAP mit den gesellschaftlichen Erwartungen stärker in Einklang bringen. Die GLÖZ-Zielsetzungen sollen zur Verhütung von Bodenerosion, zur Erhaltung des Anteils organischer Bodensubstanz und der Bodenstruktur beitragen, ein Mindestmaß an Erhaltung sicherstellen, der Zerstörung von Lebensräumen entgegenwirken sowie zum Schutz und zur Regulierung des Wasserhaushalts beitragen. In dieser Hinsicht stellen die Cross-Compliance-Regelungen kein Instrument zur Umsetzung anderer Konzepte dar, die eigenen Zielen dienen.

Eine Untersuchung der Gründe für Zuwiderhandlungen erfolgt im Kontext der Umsetzung der sektoralen Rechtsvorschriften. Allerdings spielen die Cross-Compliance-Regelungen und die landwirtschaftliche Betriebsberatung bei der Forschung nach den Ursachen für solche Verletzungen eine Rolle.

VI

Verfolgt werden die umweltpolitischen Zielsetzungen (z. B. Erhaltung von Land und biologischer Vielfalt) nicht nur auf dem Wege von Ökologisierungszahlungen und GLÖZ-Standards, sondern auch anhand von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen von Säule II sowie der Umweltgesetzgebung. Allerdings unterscheiden sich diese verschiedenen Instrumente in ihrer Natur, Begründung und Funktionsweise und ergänzen einander. Ihre Komplementarität ist in Abbildung 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD (2016) 218 final veranschaulicht.

Sowohl Ökologisierungsvorschriften als auch GLÖZ-Standards werden vom integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) verwaltet, was die bestmögliche Ressourcennutzung gewährleistet. Allerdings gibt es Gründe für den Umstand, dass GLÖZ-Standards und Ökologisierung nicht unbedingt gemeinsam kontrolliert werden. Da Ökologisierung ein Kriterium für die Förderungswürdigkeit darstellt, erfolgt deren Prüfung vorab anhand von verwaltungstechnischen und Vor-Ort-Prüfungen bei 5 % der Nutznießer. Die Überprüfung der GLÖZ-Kriterien erfolgt nach den Cross-Compliance-Regelungen, deren Verwaltung sich von der der Anforderungen an die Förderungswürdigkeit unterscheidet.

VII

Die Grundanforderungen an die Betriebsführung entstammen sektoralen Rechtsvorschriften, und die Mitgliedstaaten sind zur Nutzung ihrer bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme berechtigt (Artikel 96 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Die bestehenden Kontrollsysteme lassen sich somit synergisch für das Cross-Compliance-Kontrollsystem nutzen. Die GLÖZ-Regelungen sollten auch keine erheblichen Kosten für Landwirte mit sich bringen, da sie als grundlegende Standards gedacht sind. Die Kosten für deren Kontrolle werden vom InVeKoS getragen, das auch anderen GAP-Instrumenten zu Diensten ist.

Die Kommission hat in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 die Gesamtkosten in Bezug auf die Kontrolle in den Mitgliedstaaten beziffert mit dem Vorbehalt, dass „die abschreckende Wirkung von nachträglichen Kontrollen“ (wie z. B. Cross-Compliance) „ebenso einen nicht bezifferbaren Nutzen“ erbringe.

VIII

Während der Rahmen auf EU-Ebene gesetzt wird, erfolgt die Festlegung der aufgrund der Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ-Standards auf dem Hof zu erfüllenden Verpflichtungen weithin durch die Mitgliedstaaten, um die Herausforderungen und Agrarstrukturen unter den gegebenen einzelstaatlichen oder regionalen Bedingungen zu berücksichtigen. Diesbezüglich ist es wichtig, den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Umsetzung zur Berechnung der finanziellen Sanktionen zu den einzelnen auf dem Hof zu erfüllenden Verpflichtungen zu belassen. Die EU-Richtlinie folgt dem Grundsatz, dass die Berechnung von Sanktionen fallweise unter Berücksichtigung der Schwere, des Ausmaßes, des Fortbestehens, eines wiederholten Vorkommens oder eines vorsätzlichen Begehens der festgestellten Zuwiderhandlung erfolgt. Die harmonisierte Umsetzung dieser Grundsätze in allen Mitgliedstaaten wird insbesondere durch die von der Kommission durchgeführten Audits sichergestellt. Sollten diesbezüglich in einem bestimmten Mitgliedstaat Schwächen festgestellt werden, werden im Rahmen des Rechnungsabschlusses geeignete Folgemaßnahmen vorgesehen.

IX Erster Spiegelstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

IX Zweiter Spiegelstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

IX Dritter Spiegelstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung nicht an. Die vom Rechnungshof ausgesprochene Empfehlung würde die Cross-Compliance nicht vereinfachen, sondern deren Geltungsbereich *de facto* beschneiden. Eine Vereinfachung des Cross-Compliance-Regelungsbereichs wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach vorgenommen. Darüber hinaus verfügen die Mitgliedstaaten nunmehr über einen weiten Ermessensspielraum zur Berücksichtigung der Risiken bei der Stichprobennahme und zur Optimierung ihrer Kontrollsysteme. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Empfehlung eine Lockerung der Vorschriften zu Vor-Ort-Kontrollen zur Folge haben könnte, welche letztlich die Wirksamkeit der Cross-Compliance-Regelungen unterminieren würde.

IX Vierter Spiegelstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

IX Fünfter Spiegelstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an. Die Umsetzung dieser Empfehlung wird vom Ergebnis der geplanten Studie zum Verwaltungsaufwand abhängen. Die Verwaltungskosten der Cross-Compliance-Regelungen sollten im Kontext der Kosten einer Nichteinhaltung für die Gesellschaft, die Staatsfinanzen und die Umwelt sowie des potentiellen Nutzens der Cross-Compliance betrachtet werden.

IX Sechster Spiegelstrich

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Die Kommission beabsichtigt, einen Austausch über die bewährte Praxis zu diesen Fragen zu organisieren.

Einleitung

06

Die sektoralen Rechtsvorschriften waren in den Mitgliedstaaten bereits vor Einführung der Cross-Compliance-Regelungen verbindlich.

09

Die Kommission hat alle vom Rechnungshof in dessen Sonderbericht 8/2008 ausgesprochenen Empfehlungen, die von ihr angenommen wurden, umgesetzt.

10

Die Änderungen für den Zeitraum 2014-2020 wurden umgesetzt, und das Cross-Compliance-System hat mit der jüngsten Reform der GAP substantielle Änderungen erfahren.

10 Zweiter Spiegelstrich

Die zum Anwendungsbereich der Cross-Compliance-Regelungen gehörenden Verpflichtungen wurden im Lichte der Frage geprüft, ob sie sich kontrollieren und unmittelbar Landwirten (nicht Mitgliedstaaten) zurechnen lassen sowie mit einer landwirtschaftlichen Tätigkeit in Zusammenhang stehen.

Bemerkungen

Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Absätze 18 bis 21

Die Cross-Compliance-Zielsetzungen sollen zur Entwicklung eines nachhaltigen Ackerbaus beitragen, die GAP stärker mit den Erwartungen der Gesellschaft in Einklang bringen und zur Verhütung von Bodenerosion, zur Erhaltung des Anteils organischer Bodensubstanz und der Bodenstruktur beitragen, ein Mindestmaß an Erhaltung sicherstellen, zur Vermeidung der Zerstörung von Lebensräumen sowie zum Schutz und zur Regulierung des Wasserhaushalts beitragen. Die Cross-Compliance-Regelungen stellen kein Instrument zur Umsetzung anderer Konzepte dar. Dies wurde bereits bei der Einführung der Cross-Compliance-Regelungen klargestellt, da es sich hierbei um kein Kriterium für die Förderfähigkeit handelt (vgl. Kompromissvorschlag des Vorsitzes vom 26. Juni 2003). Vielmehr wirken sie mittelbar durch Schärfung der Sensibilität des Begünstigten. Es ist Sache der zugrundeliegenden sektoralen Strategien und nicht der Cross-Compliance-Regelungen, die Gründe dafür zu benennen und anzugehen, derentwegen Landwirte den sektoralen Rechtsvorschriften nicht entsprechen, aus denen sich die Grundanforderungen an die Betriebsführung ableiten.

Überdies wären im Einklang mit Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 nur ausgewählte den sektoralen Rechtsvorschriften entstammende Artikel oder Absätze für eine solche Analyse von Relevanz, die den weiter gefassten Anwendungsbereich solcher Strategien berücksichtigen sollte.

Was das Umweltrecht angeht, wurden für jede von Grundanforderungen an die Betriebsführung gedeckte sektorale Richtlinie spezifische Leistungsindikatoren entwickelt, und [weitere] Indikatoren werden derzeit im Rahmen der EU-Bodenschutzstrategie ausgearbeitet. Die Trends beim Zustand der Umwelt im Rahmen der in den Richtlinien vorgesehenen Berichterstattung stehen mit der Wirksamkeit der Bestimmungen zur Umsetzung dieser Richtlinien in Zusammenhang.

Außerhalb der Cross-Compliance-Regelungen ist im Politikzyklus auf EU-Ebene jede GAP-Maßnahme mit oder ohne Auswirkung auf den Haushalt Gegenstand einer kontinuierlichen Überprüfung. In jeder von Grundanforderungen an die Betriebsführung erfassten sektoralen Richtlinie sind spezifische Leistungsindikatoren berücksichtigt, und es werden beispielsweise Indikatoren in der Bodenschutzpolitik ausgearbeitet.

22

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Ergebnisindikator „Prozentsatz der von Cross-Compliance gedeckten GAP-Zahlungen“ die Wirkung der Cross-Compliance-Regelungen innerhalb der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung widerspiegelt. Je mehr Zahlungen nämlich von Cross-Compliance gedeckt werden, desto höher die finanziellen Auswirkungen möglicher Verletzungen für den einzelnen Landwirt, wodurch die Sensibilität der Landwirte gegenüber dem Regelwerk geschärft wird. Die Cross-Compliance-Regelungen haben die Sensibilität unter den Landwirten geschärft und eine Reihe von Änderungen innerhalb der Bewirtschaftungspraktiken angestoßen.

24

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Ergebnisindikator „Öffentliche Meinung zur Cross-Compliance“ die Wirksamkeit der Cross-Compliance-Regelungen im Hinblick auf die Erfüllung der Erwartungen der Gesellschaft durch eine Verbesserung der Kohärenz der GAP mit anderen einschlägigen Konzepten widerspiegelt. Die im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage gestellten Fragen thematisieren genau die Akzeptanz des Zusammenhangs zwischen den GAP-Zahlungen und der Einhaltung des Regelwerks. Die Ergebnisse sind diesbezüglich weithin positiv.

25

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Ergebnisindikator „Kontrollquote bzgl. der GLÖZ-Standards“ einen guten Indikator für den erwarteten Umwelteffekt darstellt. Sofern die einzelstaatlichen GLÖZ-Standards von den Mitgliedstaaten korrekt festgelegt werden, sollte die Einhaltung dieser Standards durch Landwirte einen positiven Umwelteffekt zeitigen. Durch die Einhaltung der Kontrollquote lässt sich im Rahmen des Möglichen sicherstellen, dass die Landwirte die Regelungen einhalten. Dies ist der beste Indikator vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Informationen.

Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass der Ergebnisindikator „Prozentualer Anteil des durch permanent genutzte Weidflächen belegten Landes“ einen guten Indikator für die Wirksamkeit dieses Instrumentes darstellt. Dieser Indikator unterliegt einer Überwachung zur Kontrolle, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Abhilfemaßnahmen getroffen haben, wenn das Verhältnis unter den zulässigen Schwellenwert absinkt. Offensichtlich wird die Entwicklung des Verhältnisses von verschiedenen Faktoren bestimmt, die jedoch vom Indikator an dieser Stelle nicht erfasst werden.

26

Die Kommission erachtet ihre Indikatoren hinsichtlich der mit den Cross-Compliance-Regelungen verfolgten Zielsetzungen für geeignet. Der Ergebnisindikator „Zahl der der Cross-Compliance unterliegenden Hektar“ spiegelt die Wirksamkeit der Cross-Compliance-Regelungen korrekt wider und erweist sich als eine nützliche Ergänzung bestehender Ergebnisindikatoren. Bei den von Cross-Compliance gedeckten Regeln handelt es sich zu einem Großteil um Verfahren, die auf landwirtschaftlichen Nutzflächen anzuwenden sind (GLÖZ-Standards, dem Umweltrecht unterliegende Verfahren, Einsatz von Pestiziden usw.). Je mehr Hektar Fläche vom Cross-Compliance-System erfasst werden, desto höher die Wirksamkeit des Systems.

27

Die vom Rechnungshof angeführten Indikatoren wie beispielsweise Feldvogelindex, Wasserqualität usw. stellen Wirkungsindekatoren dar, welche das allgemeine Ziel der GAP und weiterer EU-Konzepte widerspiegeln. Verschiedene Instrumente, unter denen Cross-Compliance lediglich eines darstellt, tragen zur Erreichung dieser allgemeinen Zielsetzungen bei. Die spezifischen Ziele der Cross-Compliance, welche den spezifischen Beitrag dieses Instruments zu den allgemeinen mit der GAP verfolgten Zielen widerspiegeln, finden ihren Ausdruck in den in den Absätzen 22 bis 26 vorgestellten Ergebnisindikatoren.

28

Die Kommission hält die Zahl an Verletzungen nicht für einen geeigneten Indikator für die Leistungsfähigkeit der Cross-Compliance-Regelungen. Die Kontrollstatistiken zur Cross-Compliance dienen im Kontext der von der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung durchgeführten Audits als Indikator für die Leistungsfähigkeit der Kontrollsysteme des jeweiligen Mitgliedstaates. Ein hohes Maß an Zuwiderhandlungen in einem bestimmten Sektor kann auch einen Indikator für die Wirksamkeit der eingerichteten Cross-Compliance-Kontrollen darstellen.

29

Die Zuwiderhandlungen stehen überwiegend im Zusammenhang mit zwei Anforderungskatalogen (vgl. Absatz 31 und Abbildungen 2 und 3).

30

Der Anstieg bei der Häufigkeit von Zuwiderhandlungen kann aus einer Verbesserung des Kontrollsystems resultieren und muss nicht zwangsläufig auf vermehrte Zuwiderhandlungen hindeuten.

33

Die Erklärung z. B. in Bezug auf Wildvögel gilt nicht für alle Mitgliedstaaten. Die Kommission möchte hierzu anmerken, dass es beispielsweise in Bezug auf Wildvögel zu berücksichtigen gilt, dass, wenn auch die Gesamthäufigkeit an Verletzungen sich in der vom Rechnungshof beschriebenen Weise darstellt, es einige wenige Mitgliedstaaten gibt, bei denen die von der Kommission durchgeführten Audits erhebliche Probleme mit Kontrollen aufgezeigt haben. Von daher kann eine geringe Häufigkeit von Verletzungen auch auf ein lasches Kontrollsystem in [den betreffenden] Mitgliedstaaten hindeuten.

34

Die Analyse der Gründe für Zuwiderhandlungen und die Mittel, dagegen vorzugehen, ist nicht Aufgabe der Cross-Compliance-Regelungen, sondern der sektoralen Strategien. Allerdings analysiert die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, was die Cross-Compliance anbelangt, Kontrollstatistiken zur Speisung ihrer im Rahmen der Ausarbeitung ihres Auditprogramms durchgeführten Risikoanalysen mit Daten.

35

Die Kommission ist der Auffassung, dass Cross-Compliance-Regelungen kein Instrument zur Durchsetzung von sektoralen Strategien darstellt.

Im Antragsjahr 2014 führte die Kommission in einzelnen Mitgliedstaaten spezifische Audits durch, die sich auf Probleme mit der Tierhaltung bezogen. Allerdings ist zu bedenken, dass die ursprünglich mit den Cross-Compliance-Audits der Kommission verfolgte Zielsetzung in der Wahrung der finanziellen Interessen der EU im Bereich der Landwirtschaft bestand.

Die Auditberichte werden der GD Umwelt übergeben, die auch die von der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung erstellten Statistiken erhält. Die GD Umwelt analysiert die Gründe für Verletzungen und sorgt für die jeweilige Nachverfolgung gemeinsam mit den betreffenden Mitgliedstaaten.

36

Die Cross-Compliance-Regelungen stellen kein Instrument zur Umsetzung anderer Konzepte dar. Dies wurde bereits bei der Einführung der Cross-Compliance-Regelungen klargestellt, da es sich hierbei um kein Kriterium für die Förderfähigkeit handelt (vgl. Kompromissvorschlag des Vorsitzes vom 26. Juni 2003). Der Weiteren muss bei einem erheblichen Grad an Verstößen die Mindestkontrollquote erhöht werden¹.

In Bezug auf die Gesundheit der Tiere und der Bevölkerung, Rechtsvorschriften im Bereich Pflanzen- und Tierschutz führt die Kommission Audits durch, um sicherzustellen, dass die einzelstaatlichen Behörden ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen. Was das Umweltrecht angeht, ist die Kommission mit einer strategischen Initiative befasst, die den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, die Gewährleistung der Vorschrifteneinhaltung zu verbessern (z. B. die Überwachung, Förderung und Durchsetzung der Einhaltung nach Maßgabe des Risikos), und dabei die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität zu wahren.

39

Die Kommission ist der Auffassung, dass sie bei der Vorlage überarbeiteter oder neuer Vorschläge für Ausgaben nicht die Kosten und den Nutzen von Kontrollsystemen einschätzen sollte, da Cross-Compliance beispielsweise auch den Bereich der Gesundheit der Tiere und der Bevölkerung beinhaltet, wobei solche Berechnungen beispielsweise die Gesundheit der Bevölkerung unzureichend berücksichtigen.

40

Die Verhältnismäßigkeit ist bereits inhärent, da die Sanktionen als prozentualer Anteil an den GAP-Zahlungen an den Begünstigten berechnet werden, flankiert mit der Möglichkeit, keine Sanktionen bei Vorsatz oder Rückfall anzuwenden.

Die EU-Rechtsvorschriften² bieten eine harmonisierte Grundlage für die Beurteilung und Sanktionierung von Zuwiderhandlungen in Bezug auf Cross-Compliance-Regelungen auf EU-Ebene. Allerdings muss die Gestaltung der einzelstaatlichen Sanktions-schemata den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, damit die verschiedenartigen unter Cross-Compliance fallenden Regelungen Berücksichtigung finden. Die Kommission beabsichtigt, mit den Mitgliedstaaten einen Austausch über die bewährte Praxis zu den diesbezüglichen Fragen zu organisieren.

Während der Rahmen auf EU-Ebene gesetzt wird, erfolgt die Festlegung der aufgrund der Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ-Standards auf dem Hof zu erfüllenden Verpflichtungen weithin durch die Mitgliedstaaten, um die Herausforderungen und Agrarstrukturen unter den gegebenen einzelstaatlichen oder regionalen Bedingungen zu berücksichtigen. Diesbezüglich ist es wichtig, den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Umsetzung zur Berechnung der finanziellen Sanktionen zu den einzelnen auf dem Hof zu erfüllenden Verpflichtungen zu belassen. Die EU-Richtlinie folgt dem Grundsatz, dass die Berechnung von Sanktionen fallweise unter Berücksichtigung der Schwere, des Ausmaßes, des Fortbestehens, eines wiederholten Vorkommens oder eines vorsätzlichen Begehens der festgestellten Zuwiderhandlung erfolgt. Die harmonisierte Umsetzung dieser Grundsätze in allen Mitgliedstaaten wird insbesondere durch die von der Kommission durchgeführten Audits sichergestellt. Sollten diesbezüglich in einem bestimmten Mitgliedstaat Schwächen festgestellt werden, werden im Rahmen des Rechnungsabschlusses geeignete Folgemaßnahmen vorgesehen.

41

Im Lichte des Umstands, dass die Zahl der GLÖZ-Standards um mehr als 50 % (von 15 auf 7) verringert wurde, ging die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung davon aus, dass der Verwaltungsaufwand für Landwirte durch die Mitgliedstaaten vermindert worden ist.

¹ Was die „untere Mindestkontrollquote von 1 %“ wie unter IX (zweiter Spiegelstrich) dargestellt angeht: Gemäß Artikel 68(4) der Verordnung (EU) Nr. 809/2014 muss die Zahl der Vor-Ort-Überprüfungen erhöht werden, wenn sich ein erhebliches Maß an Zuwiderhandlungen gegen einen gegebenen Rechtsakt oder Standard herausstellen sollte. Im Jahre 2009 gab die Kommission ein Arbeitsdokument zum Thema (DS/2009/28/Rev. 3) heraus, das noch immer in Kraft ist. Die Mindestkontrollquote lässt sich somit bei Bedarf anpassen.

² Insbesondere in Kapitel II der delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 und in Kapitel III der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission.

42

Die Liste der Grundanforderungen an die Betriebsführung und die GLÖZ-Standards wurden beträchtlich gekürzt. Die Grundanforderungen an die Betriebsführung und die GLÖZ-Standards wurden in einer Liste zusammengeführt, die den Anhang 2 zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 bildet. Des Weiteren wurden die Grundanforderungen an die Betriebsführung überarbeitet und lediglich solche Bestimmungen beibehalten, die sich unmittelbar an Landwirte richten und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit landwirtschaftlicher Tätigkeit stehen. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass sich kaum erkennen lässt, wie sich bei einer weiteren Reduzierung Einschnitte in wichtige Problemkreise, die beispielsweise den Zusammenhang von Ackerbau und Umwelt zum Thema haben, vermeiden ließen, die eine Unterminierung beispielsweise der umweltpolitischen Ziele der EU zur Folge hätten.

44

Nach der Erfahrung der Kommission fällt die von den Zahlstellen, den Bauernverbänden und den landwirtschaftlichen Beratungsgremien wahrgenommene Komplexität eher in den Bereich der sektoralen Rechtsvorschriften als in den der Cross-Compliance-Regelungen. Ferner verfügen die Mitgliedstaaten über die Flexibilität, die Anforderungen festzulegen, derer es bedarf, um die mit der EU-Richtlinie verfolgten Ziele zu erreichen, so dass die Komplexität ebenfalls in deren Zuständigkeitsbereich fällt. Im Kontext der Vereinfachung wurden die in den Bereich der Cross-Compliance fallenden Verpflichtungen bei mehreren Gelegenheiten überprüft, um diese in Bezug auf ihre Nachprüfbarkeit, ihre unmittelbare Zurechenbarkeit zu Landwirten (und nicht zu Mitgliedstaaten) und ihre Verknüpfung mit landwirtschaftlicher Tätigkeit zielgerichteter zu gestalten. Die Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt ist von Natur aus komplex, weshalb jede Durchführungsbestimmung dieses Maß an Komplexität berücksichtigen muss. Die Umsetzung von umweltrechtlichen Vorgaben wird tendenziell schwieriger, wenn Mitgliedstaaten darum bemüht sind, sicherzustellen, dass sich die Bewirtschaftungspraktiken beim Schutz der Umwelt möglichst wenig ändern müssen. Wo dies der Fall ist, könnte die Einführung einer Vereinfachung zu strengeren Regeln als denjenigen führen, welche gegenwärtig für einige Landwirte gelten. Kasten 2 liefert hierfür ein anschauliches Beispiel: Die Regeln und die Kontrollmechanismen wären einfacher, wenn alle Abstände auf den größtmöglichen Wert erhöht würden; dies würde jedoch viele Landwirte in vermeidbarer Weise belasten.

45

Das Beispiel des Rechnungshofs veranschaulicht, wie komplex sich die Beziehung zwischen Landwirtschaft und Umwelt darstellt. Es ist angebracht, für die Ausbringung von Dünger im Umfeld eines Brunnens, der zur Trinkwassergewinnung genutzt wird, einen größeren Abstand vorzuschreiben als in der Umgebung anderer Wasserläufe. Die Normierung dieser Anforderungen würde die lokalen Umweltegebenheiten nur unzureichend widerspiegeln.

Vgl. a. die Antwort der Kommission auf Absatz 44.

Kasten 2 – Beispiele für im Handbuch zur Cross-Compliance-Kontrolle in Nordirland (Vereinigtes Königreich) verzeichnete Anforderungen

In Kasten 2 ist der von einem Mitgliedstaat gewählte Weg zur Umsetzung von sektoralen Rechtsvorschriften beschrieben.

46

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Zahl an von den besuchten Mitgliedstaaten umgesetzten Kontrollpunkten die Vielfalt der sektoralen Rechtsvorschriften nicht zu veranschaulichen vermag, die den Anwendungsbereich der Cross-Compliance-Regelungen kennzeichnet. Ferner gilt nach Artikel 96 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, „Die Mitgliedstaaten können ihre vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme heranziehen, um die Einhaltung der Regeln der Cross-Compliance sicherzustellen.“

Kasten 3 – Eingeschränkte Auswirkungen der Änderungen in der GAP für den Zeitraum 2014-2020 auf die Kontrolllisten, die von den Kontrollbehörden im Vereinigten Königreich - Nordirland verwendet werden - Zweiter Absatz

Die Liste der GLÖZ-bezogenen Anforderungen wurde mit der jüngsten Reform der GAP um mehr als 50 % reduziert, so dass eine Erhöhung der Zahl der Kontrollpunkte nunmehr in der Entscheidung der Mitgliedstaaten liegt.

Die „Grundwasserrichtlinie“ wurde von einer Grundanforderung an die Betriebsführung (2) in einen GLÖZ-Standard umgewandelt.

47

Nach Artikel 96 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 gilt, „Die Mitgliedstaaten können ihre vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme heranziehen, um die Einhaltung der Regeln der Cross-Compliance sicherzustellen.“

Ein geringer Umfang an Verletzungen kann auch Ausdruck eines unzureichenden Kontrollsystems sein, woraus ein Risiko für die finanziellen Interessen der EU im Bereich der Landwirtschaft erwachsen kann. Überdies lässt sich aus dem Umstand einer niedrigen Quote an Zuwiderhandlungen nicht schlussfolgern, dass dies bei einer weitergehenden Verringerung der Zahl an Kontrollen auch weiterhin der Fall sein wird: Das Vorhandensein von Cross-Compliance-Kontrollen kann als Abschreckung gegen eine Verletzung der Regeln angesehen werden.

48

Der Anteil der Landwirte, die gemäß Kleinerzeugerregelung Begünstigte von Direktzahlungen (2014) sind, schwankt zwischen 3 % (Slowenien) und 77 % (Malta). Die Kleinerzeugerregelung betrifft 4 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche der EU³.

50

Durch die Befreiung von Cross-Compliance-Anforderungen (und von der Ökologisierung) sollten sich die Verwaltungs- und Kontrollkosten logischerweise verringern, nicht nur, weil die Vor-Ort-Prüfungen auf Cross-Compliance (und Ökologisierung) unterliegende landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung sich im gleichen Umfang verringert, sondern auch, weil ein vereinfachtes Antragsverfahren (mit weniger zu handhabenden Daten) zur Anwendung gelangt. Überdies ist der Inhalt von Vor-Ort-Prüfungen zur Kleinerzeugerregelung selbst stärker auf die Voraussetzungen für die Förderungswürdigkeit begrenzt.

51

Diese Unterschiede erklären sich aus den unterschiedlichen einzelstaatlichen Agrarstrukturen und möglicherweise auch aus unterschiedlichen Berechnungsverfahren, die im Rahmen der Kleinerzeugerregelung zur Anwendung gelangen. Länder wie Rumänien und Italien weisen gegenüber anderen Ländern potentiell einen größeren Anteil an Landwirten auf, die für diese Regelung in Frage kommen.

Nach den von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Daten machen in Rumänien Kleinlandwirte rund 71 % der unmittelbaren Zahlungsempfänger (2014) und 16,4 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche aus.

52

Die Kommission hat die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen und möchte darauf hinweisen, dass die beschriebene Exklusion nicht aus den Cross-Compliance-Rechtsvorschriften herrührt.

Kasten 4 – Freistellung litauischer Kleinlandwirte von Cross-Compliance-Verpflichtungen in Bezug auf die Nitratrichtlinie

Das Cross-Compliance-System ist grundsätzlich ein Kontroll- und Sanktionssystem, das auf im Rahmen der GAP empfangene Zahlungen zur Anwendung gelangt. Eine Freistellung von Höfen von Cross-Compliance-Vorschriften befreit diese nicht von ihrer Pflicht zur Erfüllung ihrer umweltrechtlichen Verpflichtungen, darunter auch der Nitratrichtlinie. Die in Kasten 4 genannten unterschiedlichen Freistellungsschwellen beziehen sich auf die Umsetzung der Nitratrichtlinie im betroffenen Land und nicht auf das Cross-Compliance-System. Überdies befreit die Freistellung von Landwirten von Cross-Compliance-bezogenen Geldstrafen diese nicht von umweltrechtlichen Kontrollen und Überprüfungen.

³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur „Überprüfung der Ökologisierung nach einem Jahr“ SWD (2016) 218 final, S. 19.

54

Bei der Ökologisierung und den GLÖZ-Standards handelt es sich um zwei einander ergänzende Mechanismen bei der Verfolgung des Ziels einer Verbesserung der Umweltleistung der innerhalb der EU betriebenen Landwirtschaft: Die unmittelbar geleistete Ökologisierungszahlung stellt eine Zahlung an Landwirte dar, die Bewirtschaftungspraktiken anwenden, welche für das Klima und die Umwelt von Nutzen sind (Anbaudiversifizierung, Erhaltung von Dauergrünland sowie Bewahrung von 5 % ökologischer Vorrangfläche).

Anbaudiversifizierung, Erhaltung von Dauergrünland sowie Bewahrung von 5 % ökologischer Vorrangfläche sind integraler Bestandteil der Ökologisierung. Diese Praktiken unterscheiden sich von den GLÖZ-Standards: Eine Fruchtfolge ist keine Anbaudiversifizierung, der Schutz von Dauerweideflächen ist etwas anderes als die Erhaltung von Dauergrünland nach der Definition der Ökologierungs-Rechtsvorschriften, und die Erhaltung von Landschaftsmerkmalen auf der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche ist nicht das gleiche wie die Bewahrung von 5 % ökologischer Vorrangfläche auf Ackerland. Die jüngste Reform der GAP führte zu einer Verschlankung und Vereinfachung des GLÖZ-Programms durch die Streichung einzelner GLÖZ-Standards wie etwa jener mit Bezug auf die Fruchtfolge und den Schutz von Dauerweideflächen

56

Die Mitgliedstaaten verfügen über die Möglichkeit zur Wahl der Mindest-Stichprobenquote von 1 % bzgl. der Cross-Compliance-Kontrolle aus den 5 % Förderungswürdigkeits-Stichprobenquote. Daher besteht zwischen beiden Elementen eine Synergie. Darüber hinaus können nach den GLÖZ-Standards geschützte Landschaftselemente beim im Rahmen der Ökologisierung vorgesehenen ökologischen Schwerpunktbereich berücksichtigt werden.

57

Der Schutz von Landschaftsmerkmalen auf sämtlicher landwirtschaftlicher Nutzfläche und die Bewahrung von mit 5 % ökologischer Vorrangfläche bedecktem Ackerland stellen unterschiedliche Maßnahmen mit Bezug auf die Biodiversität dar. Die erste Anforderung stellt sicher, dass vorhandene der Biodiversität förderliche Landschaftsmerkmale bewahrt werden, während die zweite gewährleistet, dass jede/r Landwirt/in, der in den Genuss der Ökologisierungszahlung gelangt, mindestens 5 % seines/iheres Ackerlandes ökologischen Vorrangflächen widmet. Dies sind zwei unterschiedliche Zielsetzungen mit Bezug auf die Biodiversität, die zwei unterschiedliche Vorschriften- und Kontrollkataloge rechtfertigen.

Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Absätze 59 und 60

Die reinen Kosten der Cross-Compliance-Regelungen sind von den Kosten zu unterscheiden, die Landwirten und Mitgliedstaaten durch die Anwendung der sektoralen Rechtsvorschriften entstehen. Was Letztere angeht, sind den Kosten für Befolgung denjenigen gegenüberzustellen, die der Gesellschaft im Falle der Nichtbefolgung infolge beispielsweise der Verschmutzung der natürlichen Ressourcen, bei der Ausrottung von Krankheiten usw. entstehen.

Cross-Compliance wird bei einer geplanten Studie zum Verwaltungsaufwand berücksichtigt werden.

61

Selbst im Falle, dass die sektoralen Rechtsvorschriften bereits Mindestkontrollquoten vorsehen, stellen diese keine zusätzlichen Kontrollen dar, da sie sich für Cross-Compliance nutzen lassen und zugleich kostensparende Synergieeffekte schaffen.

62

In der Praxis bestehen keine zusätzlichen von der Kommission auferlegte Dokumentationsverpflichtungen da die gemäß den Grundanforderungen an die Betriebsführung zu erfüllenden Verpflichtungen bereits vor Einführung der Cross-Compliance nach den sektoralen EU-Rechtsvorschriften existierten. Ferner erlegten weder die delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014 noch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission, in welcher die Einzelheiten des Cross-Compliance-Systems dargelegt sind, den Landwirten zusätzliche Dokumentationsverpflichtungen auf.

63

Im Mittelpunkt der angeführten, vom Europäischen Parlament initiierten und von der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Auftrag gegebenen Studie stand nicht die Cross-Compliance, sondern eine Betrachtung der außerhalb des Bereichs der Cross-Compliance liegenden Rechtsvorschriften (Richtlinie über den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden). Darüber hinaus ist sie veraltet, da in der Zwischenzeit gewisse Anforderungen aus dem Bereich der Cross-Compliance ausgeschieden sind (z. B. Vermeidung des Vordringens unerwünschter Vegetation und Fruchtfolge).

64

Es handelt sich hierbei um eine Erklärung, die auf Annahmen von Zahlstellen beruht, die der Tatsache widersprechen, dass die Liste der Grundanforderungen an die Betriebsführung und die GLÖZ-Standards mit der jüngsten Reform der GAP eine beträchtliche Kürzung erfahren hat. Die Kommission bezweifelt den Faktengehalt solcher Erklärungen, da die Zahlstellen diese nicht mit Zahlen belegen.

65

Die Rechtsvorschriften setzen bereits den Rahmen für die Berechnung von finanziellen Sanktionen, indem sie die Schwere, das Ausmaß und das Fortbestehen definiert sowie im Hinblick auf den zu verhängenden Prozentsatz erstmalige, wiederholte und vorsätzliche Zuwiderhandlungen unterscheidet. Von daher liegt bereits eine harmonisierte Grundlage vor.

66

Während der Rahmen auf EU-Ebene gesetzt wird, erfolgt die Festlegung der aufgrund der Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ-Standards auf dem Hof zu erfüllenden Verpflichtungen weithin durch die Mitgliedstaaten, um die Herausforderungen und Agrarstrukturen unter den gegebenen einzelstaatlichen oder regionalen Bedingungen zu berücksichtigen. Diesbezüglich ist es wichtig, den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Umsetzung zur Berechnung der finanziellen Sanktionen zu den einzelnen auf dem Hof zu erfüllenden Verpflichtungen zu belassen. Die EU-Richtlinie folgt dem Grundsatz, dass die Berechnung von Sanktionen fallweise unter Berücksichtigung der Schwere, des Ausmaßes, des Fortbestehens, eines wiederholten Vorkommens oder eines vorsätzlichen Begehens der festgestellten Zuwiderhandlung erfolgt. Die harmonisierte Umsetzung dieser Grundsätze in allen Mitgliedstaaten wird insbesondere durch die von der Kommission durchgeführten Audits sichergestellt. Sollten diesbezüglich in einem bestimmten Mitgliedstaat Schwächen festgestellt werden, werden im Rahmen des Rechnungsabschlusses geeignete Folgemaßnahmen vorgesehen. Darüber hinaus trägt sich die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung mit der Absicht, Seminare zur bewährten Praxis mit Mitgliedstaaten zu diesen Fragen unter Berücksichtigung der Anliegen des Rechnungshofs durchzuführen.

67

Das Konzept der Vorsätzlichkeit stellt ein Element dafür dar, Verminderungen von Cross-Compliance-Zahlungen in einem Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu bewahren, da es die vorangegangenen geringfügigen, nicht sanktionierten Verstöße und nun das Frühwarnsystem berücksichtigt. Das Thema wurde bei der jüngsten Reform der GAP ausgiebig erörtert, und letztlich entschieden sich die Mitgliedstaaten für die Beibehaltung. Es gibt ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Februar 2014 (C-396/12), das hinsichtlich des Konzepts der Vorsätzlichkeit Orientierungshilfe bietet.

68

Die Mitgliedstaaten verfügen über ein gewisses Maß an Spielraum bei der Gestaltung ihrer Bewertungsschemata (vgl. Anmerkungen der Kommission unter Absatz 40, zu Absatz VIII und Absatz IX, 6. Spiegelstrich).

70

Nach Ansicht der Kommission lassen sich die unterschiedlichen Reaktionen der Mitgliedstaaten durch mehrere Faktoren erklären, darunter der Zahl der Tierverbringungen auf dem Hof, die vom Landwirt unternommenen Klimaschutzmaßnahmen, die Verzögerungen bei Mitteilungen und der Standort des Hofes in einem als in Bezug auf die Nitratbelastung gefährdet ausgewiesenen Gebiet.

Gemeinsame Antwort der Kommission auf Absatz 71 und Kasten 7

Nach dem in Schleswig-Holstein verwendeten Bewertungsschema, dem das gleiche Schema zugrunde liegt, das in ganz Deutschland zum Einsatz gelangt, stellt die erwähnte Schwelle lediglich eine Empfehlung für den Inspektor dar, die nur für verspätete Meldungen gilt, die bereits berichtigt wurden, bevor der/die Landwirt/in wusste, dass er/sie einer Vor-Ort-Prüfung unterzogen würde. Falls der/die Landwirt/in vor Mitteilung der Kontrolle keine Abhilfemaßnahmen ergriffen hätte, käme eine Sanktion zum Tragen. Ähnliche Vorgehensweisen wurden von der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung bereits in anderen Mitgliedstaaten beobachtet.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

73

Seit 2005 hat der kontinuierliche Prozess der Prüfung und Vereinfachung des Umfangs der Cross-Compliance-Regelungen die folgenden Ergebnisse erbracht:

Die Kontrollverfahren wurden im Zeitraum 2005-2013 durch die Einführung von Bestimmungen zur Harmonisierung der Kontrollquoten, zu Vorabbenachrichtigungen, zur Terminierung und Elementen von Vor-Ort-Kontrollen und zur Auswahl von Stichproben vereinfacht.

Ferner wurde mit der jüngsten Reform der GAP der Umfang der Cross-Compliance unter Berücksichtigung der Kontrollierbarkeit und des Zusammenhangs mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit bzw. den Verpflichtungen der Landwirte einer Prüfung unterzogen. So wurde mit der jüngsten Reform der GAP die Zahl der Grundanforderungen an die Betriebsführung von 18 auf 13 und die Zahl der GLÖZ-Standards von 15 auf 7 reduziert.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Umfang der bereits unternommenen Bemühungen um eine Vereinfachung es überaus unwahrscheinlich macht, dass sich weitere Vereinfachungen erzielen ließen, ohne etwa die mit den Cross-Compliance-Regelungen verfolgten umweltpolitischen Ziele zu unterminieren.

74

Die mit den Cross-Compliance-Regelungen verfolgten Ziele sollen durch eine Sensibilisierung der Landwirte zur Entwicklung eines nachhaltigen Ackerbaus beitragen und die GAP mit den gesellschaftlichen Erwartungen stärker in Einklang bringen. Die GLÖZ-Zielsetzungen sollen zur Verhütung von Bodenerosion, zur Erhaltung des Anteils organischer Bodensubstanz und der Bodenstruktur beitragen, ein Mindestmaß an Erhaltung sicherstellen, der Zerstörung von Lebensräumen entgegenwirken sowie zum Schutz und zur Regulierung des Wasserhaushalts beitragen. In dieser Hinsicht stellen die Cross-Compliance-Regelungen kein Instrument zur Umsetzung anderer Konzepte dar, die eigenen Zielen dienen. Nach Ansicht der Kommission sind bei Zugrundelegung der zur Verfügung stehenden Informationen die zur Messung der Wirksamkeit der Cross-Compliance-Regelungen in Bezug auf die angestrebten Ziele dienenden Leistungsindikatoren hierfür am besten geeignet.

Empfehlung 1

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

75

Die Hälfte der Verletzungen steht in Zusammenhang mit auf die Tierhaltung bezogenen Grundanforderungen an die Betriebsführung. Dies wurde von der Kommission bei der Durchführung spezifischer Missionen zum Umfang 2014 mit der Konzentration auf die Tierhaltung bezogenen Grundanforderungen an die Betriebsführung berücksichtigt.

Eine Untersuchung der Gründe für Zuwiderhandlungen erfolgt im Kontext der Umsetzung der sektoralen Rechtsvorschriften. Allerdings spielen die Cross-Compliance-Regelungen und die landwirtschaftliche Betriebsberatung bei der Forschung nach den Ursachen für solche Verletzungen eine Rolle.

Empfehlung 2

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

76

Die Cross-Compliance-Rechtsvorschriften sehen vor, dass die Vor-Ort-Prüfungen sich anhand einer Stichprobensammlung, die auf einer Risikoanalyse beruht, auf die risikoträchtigsten Höfe richten. Diesbezüglich verfügen die Mitgliedstaaten bereits über Flexibilität zur Optimierung ihrer Cross-Compliance-Kontrollen.

Empfehlung 3

Die Kommission nimmt diese Empfehlung nicht an. Die vom Rechnungshof ausgesprochene Empfehlung würde die Cross-Compliance nicht vereinfachen, sondern deren Geltungsbereich *de facto* beschneiden. Eine Vereinfachung des Cross-Compliance-Regelungsbereichs wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach vorgenommen. Darüber hinaus verfügen die Mitgliedstaaten nunmehr über einen weiten Ermessensspielraum zur Berücksichtigung der Risiken bei der Stichprobennahme und zur Optimierung ihrer Kontrollsysteme. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Empfehlung eine Lockerung der Vorschriften zu Vor-Ort-Kontrollen zur Folge haben könnte, welche letztlich die Wirksamkeit der Cross-Compliance-Regelungen unterminieren würde.

77

Verfolgt werden die umweltpolitischen Zielsetzungen (z. B. Erhaltung von Land und biologischer Vielfalt) nicht nur auf dem Wege von Ökologisierungszahlungen und GLÖZ-Standards, sondern auch anhand von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen von Säule II sowie der Umweltgesetzgebung. Allerdings unterscheiden sich diese verschiedenen Instrumente in ihrer Natur, Begründung und Funktionsweise und ergänzen einander. Ihre Komplementarität ist in Abbildung 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD (2016) 218 final veranschaulicht.

Sowohl Ökologisierungsvorschriften als auch GLÖZ werden vom InVeKoS verwaltet, was die bestmögliche Ressourcennutzung gewährleistet. Allerdings gibt es Gründe für den Umstand, dass GLÖZ-Standards und Ökologisierung nicht unbedingt gemeinsam kontrolliert werden. Da die Ökologisierung ein Kriterium für die Förderungswürdigkeit darstellt, erfolgt deren Prüfung vorab anhand von verwaltungstechnischen und Vor-Ort-Prüfungen bei 5 % der Nutznießer. Die Überprüfung der GLÖZ-Kriterien erfolgt nach den Cross-Compliance-Regelungen, deren Verwaltung sich von der der Anforderungen an die Förderungswürdigkeit unterscheidet.

Empfehlung 4

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

78

Die Grundanforderungen an die Betriebsführung entstammen sektoralen Rechtsvorschriften, und die Mitgliedstaaten sind zur Nutzung ihrer bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme berechtigt (Artikel 96 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Die bestehenden Kontrollsysteme lassen sich somit synergisch für das Cross-Compliance-Kontrollsystem nutzen. Die GLÖZ-Regelungen sollten auch keine erheblichen Kosten für Landwirte mit sich bringen, da sie als grundlegende Standards gedacht sind. Die Kosten für deren Kontrolle werden vom InVeKoS getragen, das auch anderen GAP-Instrumenten zu Diensten ist.

Die Kommission hat in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 die Gesamtkosten in Bezug auf die Kontrolle in den Mitgliedstaaten beziffert mit dem Vorbehalt, dass „die abschreckende Wirkung von nachträglichen Kontrollen“ (wie z. B. Cross-Compliance) „ebenfalls einen nicht bezifferbaren Nutzen“ erbringe.

Empfehlung 5

Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an. Die Umsetzung dieser Empfehlung wird vom Ergebnis der geplanten Studie zum Verwaltungsaufwand abhängen. Die Verwaltungskosten der Cross-Compliance-Regelungen sollten im Kontext der Kosten einer Nichteinhaltung für die Gesellschaft, die Staatsfinanzen und die Umwelt sowie des potentiellen Nutzens der Cross-Compliance betrachtet werden.

79

Während der Rahmen auf EU-Ebene gesetzt wird, erfolgt die Festlegung der aufgrund der Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ-Standards auf dem Hof zu erfüllenden Verpflichtungen weithin durch die Mitgliedstaaten, um die Herausforderungen und Agrarstrukturen unter den gegebenen einzelstaatlichen oder regionalen Bedingungen zu berücksichtigen. Diesbezüglich ist es wichtig, den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Umsetzung zur Berechnung der finanziellen Sanktionen zu den einzelnen auf dem Hof zu erfüllenden Verpflichtungen zu belassen. Die EU-Richtlinie folgt dem Grundsatz, dass die Berechnung von Sanktionen fallweise unter Berücksichtigung der Schwere, des Ausmaßes, des Fortbestehens, eines wiederholten Vorkommens oder eines vorsätzlichen Begehens der festgestellten Zuwiderhandlung erfolgt. Die harmonisierte Umsetzung dieser Grundsätze in allen Mitgliedstaaten wird insbesondere durch die von der Kommission durchgeführten Audits sichergestellt. Sollten diesbezüglich in einem bestimmten Mitgliedstaat Schwächen festgestellt werden, werden im Rahmen des Rechnungsabschlusses geeignete Folgemaßnahmen vorgesehen.

Empfehlung 6

Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Die Kommission beabsichtigt, einen Austausch über die bewährte Praxis zu diesen Fragen zu organisieren.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

| Verfahrensschritt | Datum |
|--|-----------|
| Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn | 15.7.2015 |
| Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle) | 16.6.2016 |
| Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens | 7.9.2016 |
| Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen | 31.8.2016 |

7,5 Millionen Landwirte unterliegen dem Prinzip der Cross-Compliance. Dadurch sind die meisten Zahlungen (rund 47 Milliarden Euro im Jahr 2015), die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geleistet werden, daran gebunden, dass die Landwirte grundlegende Vorschriften zum Umweltschutz, zur Lebensmittelsicherheit, zur Tiergesundheit und zum Tierschutz sowie zur Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands einhalten. Der Hof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission die Wirksamkeit der Cross-Compliance anhand der verfügbaren Informationen nicht angemessen bewerten konnte. Bei den Leistungsindikatoren wurde der Umfang der Verstöße durch die Landwirte nicht berücksichtigt, und die Gründe für die Verstöße wurden von der Kommission nicht analysiert. Durch die Änderungen der GAP für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Anzahl der Cross-Compliance-Vorschriften zwar verringert, jedoch sind die Kontrollverfahren nach wie vor komplex. Darüber hinaus sind die Kosten für die Umsetzung der Cross-Compliance nicht ausreichend quantifiziert.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen