

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 8

2008

IST DIE CROSS-COMPLIANCE- REGELUNG WIRKSAM?



DE



Sonderbericht Nr. 8 // 2008

IST DIE CROSS-COMPLIANCE- REGELUNG WIRKSAM?

(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tel. : (352) 43-98-45410
Fax : (352) 43-98-46430
E-Mail : euraud@eca.europa.eu
Internet : <http://www.eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 8 // 2008

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

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009

ISBN 978-92-9207-114-1
DOI 10.2865/32441

© Europäische Gemeinschaften, 2009
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

INHALT

Ziffer

VERZEICHNIS DER BEGRIFFE UND ABKÜRZUNGEN

I-IV **ZUSAMMENFASSUNG**

1-8 **EINLEITUNG**

1-6 **DIE EINHALTUNG ANDERWEITIGER VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK**

7-8 **RECHTLICHER RAHMEN UND UMSETZUNG DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG**

9-11 **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

9-11 **PRÜFUNGSZIEL WAR DIE BEWERTUNG DER WIRKSAMKEIT DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG**

12-84 **BEMERKUNGEN**

12-21 **ZIELE UND GELTUNGSBEREICH DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG**

12-15 DIE ZIELE SIND NICHT NACH DEM SMART-ANSATZ FESTGELEGT

16-18 DER GELTUNGSBEREICH DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG IST NICHT GENAU FESTGELEGT

19-21 AUF BETRIEBLICHER EBENE KANN NUR MIT BEGRENZTEN ERGEBNISSEN GERECHNET WERDEN

22-44 **ANWENDUNG DER DEN RECHTLICHEN RAHMEN BILDENDEN VORSCHRIFTEN**

22-23 DIE MITGLIEDSTAATEN SETZTEN DIE ANFORDERUNGEN UND STANDARDS NUR TEILWEISE UM

24-28 DIE BETRIEBSINHABER MÜSSEN VIELE UND KOMPLEXE GRUNDANFORDERUNGEN AN DIE BETRIEBSFÜHRUNG EINHALTEN

29-37 DER RAHMEN FÜR DIE ERHALTUNG DER FLÄCHEN IN GUTEM LANDWIRTSCHAFTLICHEN UND ÖKOLOGISCHEN ZUSTAND HAT EINEN BESCHRÄNKTEN GELTUNGSBEREICH

38-44 DIE KOMMISSION HÄTTE ZU DEN ANFORDERUNGEN UND STANDARDS MEHR ANLEITUNGEN GEBEN UND MEHR KONTROLLEN DURCHFÜHREN MÜSSEN

45-58 **EINHALTUNG ANDERWEITIGER VERPFLICHTUNGEN UND ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS**

47-51 EINIGE WICHTIGE ELEMENTE DER KONTROLL- UND SANKTIONSSYSTEME IM BEREICH DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS WERDEN DURCH DIE EINFÜHRUNG DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG ABGESCHWÄCHT

52-58 ZWISCHEN DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG UND DEN AGRARUMWELTMASSNAHMEN BESTEHT NICHT IMMER EINE KLARE TRENNUNG

59-75 **KONTROLL- UND SANKTIONSSYSTEME**

59-66 DAS KONTROLLSYSTEM GEWÄHRLEISTET NICHT HINREICHEND,

DASS DIE BETRIEBSINHABER IHRE VERPFLICHTUNGEN EINHALTEN

67-75 DAS SANKTIONSSYSTEM IST UNZULÄNGLICH UND FÜHRT NUR ZU GERINGEN KÜRZUNGEN DER DIREKTZAHLUNGEN

76-84 **ÜBERWACHUNG UND BERICHTERSTATTUNG**

76-80 DIE DATEN SIND IN EINIGEN BEREICHEN NICHT ZUVERLÄSSIG UND WEISEN DIE KONTROLLSÄTZE

SOWIE DEN GRAD DER EINHALTUNG DER VERPFLICHTUNGEN ALS ZU HOCH AUS

81-84 DIE LEISTUNGSÜBERWACHUNG DURCH DIE KOMMISSION WURDE FÜR UNZULÄNGLICH BEFUNDEN

85-90 **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

ANTWORT DER KOMMISSION

VERZEICHNIS DER BEGRIFFE UND ABKÜRZUNGEN

Dauergrünland: Im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bezeichnet der Begriff Dauergrünland Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind. Dauergrünlandflächen gehören zu den Flächen, die in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben müssen.

Direktzahlungen: Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates genannten Einkommensstützungsregelungen

EU: Europäische Union

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GLÖZ: Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand. Dies bezieht sich auf von den Mitgliedstaaten festgelegte Standards für die Erhaltung des Bodens und ein Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen (entsprechend dem in Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vorgegebenen Rahmen) sowie auf Verpflichtungen in Bezug auf Dauergrünland.

Grundanforderungen an die Betriebsführung: Diese Grundanforderungen sind in einzelnen Artikeln von 19 Richtlinien und Verordnungen (siehe Auflistung in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates) festgelegt, die sich auf die Bereiche Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz beziehen.

Rechtlicher Rahmen:

Ratsverordnung: Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung bestimmter Verordnungen (ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1)

Kommissionsverordnung: Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates (ABl. L 141 vom 30.4.2004, S. 18)

Von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der oben genannten Verordnungen verabschiedete Rechtsvorschriften

SMART: Konkret (*specific*) – messbar (*measurable*) – erreichbar (*achievable*) – sachgerecht (*relevant*) – mit einem Datum versehen (*timed*)

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Die Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Regelung) ist ein wesentlicher Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik. Sie gilt seit dem Jahr 2005 und macht die meisten im Rahmen der GAP geleisteten Zahlungen von der Einhaltung bestimmter verbindlicher Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Tierschutz abhängig.

II.

Auf der Grundlage der bei einer Prüfung der Wirksamkeit der Cross-Compliance-Regelung erzielten Ergebnisse gelangte der Hof zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Die Ziele und der Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung sind nicht genau festgelegt, sodass nicht klar ist, was mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen erreicht werden soll.
- Die Vorgaben des rechtlichen Rahmens bereiten erhebliche Schwierigkeiten, da sie insbesondere zu komplex sind.
- Die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen und die Entwicklung des ländlichen Raums sind nicht gut aufeinander abgestimmt.
- Die Mitgliedstaaten kamen ihrer Verpflichtung zur Anwendung wirksamer Kontroll- und Sanktionssysteme nicht nach. Infolgedessen wird mit dem Kontrollsystem nicht hinreichend gewährleistet, dass die Betriebsinhaber ihrerseits ihre Verpflichtungen einhalten.
- Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten über Kontrollen und Verstöße sind nicht zuverlässig, und die Leistungsüberwachung durch die Kommission wurde für unzulänglich befunden.

III.

Durch Umsetzung der nachstehenden Empfehlungen kann kurzfristig eine Verbesserung der Cross-Compliance-Regelung erreicht werden.

Der Gemeinschaftsgesetzgeber könnte prüfen,

- ob bestimmte Elemente der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, wie z. B.

ZUSAMMENFASSUNG

die Genehmigung von Standards durch die Kommission und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Festlegung überprüfbarer Standards, auch im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung Anwendung finden sollten;

- ob die Grundsätze des Sanktionssystems dahin gehend überarbeitet werden sollten, dass Kürzungen der Zahlungen von der Schwere des Verstoßes des jeweiligen Betriebsinhabers gegen die Cross-Compliance-Verpflichtungen abhängig gemacht werden bzw. im Verhältnis dazu erfolgen.

Die Kommission sollte

- die in der Ratsverordnung aufgeführten Ziele entsprechend dem SMART-Ansatz weiterentwickeln und präzisieren und für sie eine logische Rangordnung festlegen;
- die Cross-Compliance-Regelung und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums aufeinander abstimmen und hierzu insbesondere die Bestimmungen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die nach Einführung der Cross-Compliance-Regelung abgeschwächt wurden, wieder in Kraft setzen;
- zwischen der Cross-Compliance-Regelung und den Agrarumweltregelungen eine klare Abgrenzung vornehmen, um sicherzustellen, dass Zuwendungen für die Entwicklung des ländlichen Raums nur als Ausgleich für Verpflichtungen gezahlt werden, die über die Cross-Compliance-Anforderungen und -Standards hinausgehen;
- das Kontrollsystem dahin gehend ändern, dass mindestens 1 % der landwirtschaftlichen Betriebe, die den einzelnen Verpflichtungen unterliegen, kontrolliert werden;
- die wesentlichen Aspekte eines stichhaltigen Leistungsüberwachungssystems umsetzen, indem sie insbesondere relevante Indikatoren und Ausgangsniveaus festlegt;
- die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten eingehender überprüfen und analysieren und hinsichtlich der Qualität dieser Daten höhere Ansprüche stellen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- ein vollständiges Bündel überprüfbarer Anforderungen und Standards festlegen, die auf betrieblicher Ebene anzuwenden sind;
- wirksame Kontroll- und Sanktionssysteme anwenden, die hinreichend gewährleisten, dass die Betriebsinhaber ihre Verpflichtungen und alle rechtlichen Bestimmungen einhalten;
- rechtzeitig vollständige und zuverlässige Daten vorlegen.

IV.

Damit die möglichen positiven Auswirkungen der Cross-Compliance-Regelung langfristig zum Tragen kommen, ist eine erhebliche Verbesserung dieser Regelung erforderlich. Hierzu sollten insbesondere die nachstehenden Empfehlungen umgesetzt werden.

Die Kommission sollte

- den rechtlichen Rahmen vereinfachen, indem sie diesen insbesondere nach den wichtigsten zu verbessernden Bereichen der landwirtschaftlichen Tätigkeit strukturiert, die erwarteten Ergebnisse angibt und die Anforderungen und Standards nach Prioritäten ordnet;
- die zu erzielenden Ergebnisse auf der Grundlage von Bedarfsermittlungen und einschlägigen Untersuchungen festlegen;
- die Qualität der von den Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen und Standards bewerten.

Die Mitgliedstaaten sollten

- gehalten sein, die sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden genauen Verpflichtungen festzulegen, wobei ggf. die besonderen Merkmale der betroffenen Gebiete und Wirtschaftsweisen zu berücksichtigen sind.

EINLEITUNG

DIE EINHALTUNG ANDERWEITIGER VERPFLICHTUNGEN IM RAHMEN DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

1. Bis zum Jahr 2005 waren die Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik an die landwirtschaftliche Erzeugung gebunden, was mit Marktverzerrungen und negativen Folgen für Landschaft und Umwelt, wie z. B. Wasserverschmutzung durch erhöhten Pestizid- und Düngemiteleinsatz oder Verringerung der biologischen Vielfalt, in Zusammenhang gebracht wurde. Ziel der im Januar 2005 in Kraft getretenen GAP-Reform von 2003 ist es, diese Probleme einzudämmen, was insbesondere durch Aufhebung der Verknüpfung zwischen den Zahlungen im Rahmen der GAP und der landwirtschaftlichen Erzeugung („Entkoppelung“) erreicht werden soll.
2. Der Rat¹ machte die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) zu einem Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik. Nach Maßgabe der diesbezüglichen Bestimmungen werden die meisten GAP-Zahlungen davon abhängig gemacht, dass verbindliche Vorschriften im Bereich der Umwelt, der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie des Tierschutzes eingehalten werden und dass die landwirtschaftlichen Flächen (insbesondere diejenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden) in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Diese verbindlichen Vorschriften werden als Grundanforderungen an die Betriebsführung und als Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) bezeichnet. Erfüllt ein Betriebsinhaber die Grundanforderungen und Standards nicht,

¹ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates (ausführlicher Verweis im Glossar).

TABELLE 1

ZUSAMMENFASSUNG DER IM RAHMEN DER EINHALTUNG ANDERWEITIGER VERPFLICHTUNGEN ZU ERFÜLLENDEN GRUNDANFORDERUNGEN AN DIE BETRIEBSFÜHRUNG

Art der Vorschrift	Bestimmungen in der Ratsverordnung	Anwendbar ab	Politikbereich	Einzelne Artikel aus den im Folgenden aufgeführten gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften (für weitere Einzelheiten siehe Anhang III der Ratsverordnung)
Grundanforderungen an die Betriebsführung	Artikel 4	2005	Umwelt	Vogelschutzrichtlinie
				Grundwasserrichtlinie
				Klärschlammrichtlinie
				Nitratrichtlinie
				Habitatrichtlinie
	Anhang III	2006	Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen	Zwei Richtlinien und zwei Verordnungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren
				Richtlinie über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln
				Richtlinie über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung
				Verordnung über das Lebensmittel- und Futtermittelrecht
				Drei Richtlinien und eine Verordnung über die Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter Tierseuchen
	2007	Tierschutz	Drei Tierschutzrichtlinien	

so können seine GAP-Zahlungen gekürzt oder im Extremfall gestrichen werden. Außerdem können abgesehen von der Cross-Compliance-Regelung auch nach Maßgabe der jeweils geltenden Richtlinien und Verordnungen Sanktionen gegen ihn verhängt werden.

² Sonderbericht Nr. 14/2000 über die Ökologisierung der GAP (ABl. C 353 vom 8.12.2000).

3. In einem seiner früheren Berichte² erkannte der Hof die Wichtigkeit des Prinzips an, wonach Zahlungen im Rahmen der GAP von der Einhaltung verbindlicher Vorschriften im Bereich der Umwelt, der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie des Tierschutzes abhängig gemacht werden.
4. Die Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gelten seit 1. Januar 2005 in allen Mitgliedstaaten³, während die Einführung der Grundanforderungen an die Betriebsführung in die Cross-Compliance-Regelung (mit der Möglichkeit zur Kürzung der GAP-Zahlungen) schrittweise erfolgt. Die Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden (EU-15 sowie Malta und Slowenien), müssen die Grundanforderungen an die Betriebsführung je nach Politikbereich (Umwelt, Gesundheit oder Tierschutz) im Zeitraum 2005-2007 umsetzen. In den übrigen Mitgliedstaaten ist der Zeitplan für die Umsetzung dieser Grundanforderungen im Fall der EU-10 (ohne Malta und Slowenien) zwischen 2009 und 2011 und im Fall von Bulgarien und Rumänien zwischen 2012 und 2014 gestaffelt.
5. Die **Tabellen 1 und 2** vermitteln einen Überblick über die im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen geltenden Vorschriften.

³ In Bulgarien und Rumänien gelten sie seit dem EU-Beitritt dieser Länder im Januar 2007.

TABELLE 2

ZUSAMMENFASSUNG DER IM RAHMEN DER EINHALTUNG ANDERWEITIGER VERPFLICHTUNGEN ZU ERFÜLLENDEN STANDARDS FÜR DIE ERHALTUNG DER FLÄCHEN IN GUTEM LANDWIRTSCHAFTLICHEN UND ÖKOLOGISCHEN ZUSTAND

Art der Vorschrift	Bestimmungen in der Ratsverordnung	Anwendbar ab	Gegenstand gemäß Anhang IV und Dauergrünland	Standards gemäß Anhang IV und Verpflichtung in Bezug auf Dauergrünland
GLÖZ	Artikel 5 Absatz 1	2005	Bodenerosion	Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung Keine Beseitigung von Terrassen
			Organische Substanz im Boden	Gegebenenfalls Standards für die Fruchtfolgen Weiterbehandlung von Stoppelfeldern
			Bodenstruktur	Geeigneter Maschineneinsatz
	Anhang IV	Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen	Mindestbesatzdichte Schutz von Dauergrünland Keine Beseitigung von Landschaftselementen Vermeidung unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen Erhaltung von Olivenhainen in gutem vegetativen Zustand	
	Artikel 5 Absatz 2	2005	Dauergrünland	Flächen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt als Dauergrünland genutzt wurden, müssen als solches erhalten bleiben.

6. Die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen an sich ist nicht unbedingt mit der Verausgabung von Haushaltsmitteln verbunden. Im Gegenteil werden 75 % der Kürzungen bei den Direktbeihilfezahlungen dem EU-Haushalt gutgeschrieben. Auch wenn die entsprechenden Beträge (im Jahr 2005 rund 10 Millionen Euro) nur von begrenztem Umfang sind, so findet die Cross-Compliance-Regelung auf die Ausführung eines großen Teils der EU-Haushaltsmittel (rund 40 Milliarden Euro) sowie auf rund 5 Millionen Betriebsinhaber Anwendung.

RECHTLICHER RAHMEN UND UMSETZUNG DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG

7. Der rechtliche Rahmen für die Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung ergibt sich durch die Verbindung von vier Arten von Vorschriften:
 - a) in den Anhängen der Ratsverordnung aufgeführte Grundanforderungen an die Betriebsführung und Anforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand;
 - b) Kommissionsverordnung (siehe Glossar) mit Durchführungsbestimmungen zur Ratsverordnung;
 - c) weitere von der Kommission herausgegebene Dokumente mit Anleitungen für die Mitgliedstaaten;
 - d) nationale Rechtsvorschriften, in denen die allgemeinen Verpflichtungen an die innerstaatlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten angepasst werden.
8. In erster Linie sind also die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung zuständig: Als Erstes sollten sie die Grundanforderungen an die Betriebsführung und die Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in von den Betriebsinhabern einzuhaltende umsetzbare Anforderungen und Standards „übersetzen“ und dann als Zweites ein Kontrollsystem einrichten, auf dessen Grundlage eine Stichprobe von Betriebsinhabern kontrolliert wird, um etwaige Fälle der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen aufzudecken. Die Kommission hat zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten diese Aufgaben in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften wahrnehmen, und hat die Anwendung der Cross-Compliance-Regelung zu überprüfen.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

PRÜFUNGSZIEL WAR DIE BEWERTUNG DER WIRKSAMKEIT DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG

- 9.** Mit seiner Prüfung wollte der Hof ermitteln, ob die Cross-Compliance-Bestimmungen wirksam sind. Zu diesem Zweck untersuchte er die entsprechende Regelung und die ersten Jahre ihrer Umsetzung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Im Einzelnen sollten im Rahmen der Prüfung folgende Fragen beantwortet werden:
 - Sind die Ziele und der Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung genau festgelegt und kann auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe mit Ergebnissen gerechnet werden?
 - Können die den rechtlichen Rahmen bildenden Cross-Compliance-Vorschriften wirksam angewandt werden?
 - Sind die Cross-Compliance-Regelung und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums aufeinander abgestimmt?
 - Sind die Kontroll- und Sanktionssysteme wirksam?
 - Sind Berichterstattung und Überwachung angemessen?
- 10.** Die Prüfung fand am Hauptsitz der Kommission sowie in sieben als Stichprobe ausgewählten Mitgliedstaaten – Griechenland, Frankreich, Niederlande, Polen, Portugal, Slowenien und Finnland – statt. Die Vor-Ort-Kontrollen erstreckten sich über den Zeitraum September bis November 2007.
- 11.** Die Zusammenstellung und Untersuchung von Prüfungsnachweisen basierte auf Unterredungen sowie auf der Analyse von Unterlagen und Daten. In den Mitgliedstaaten fanden jeweils Prüfbesuche in einer Reihe landwirtschaftlicher Betriebe statt, um die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen zusammen mit den Betriebsinhabern und den für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen zuständigen Kontrolleuren auf betrieblicher Ebene zu überprüfen.

BEMERKUNGEN

ZIELE UND GELTUNGSBEREICH DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG

DIE ZIELE SIND NICHT NACH DEM SMART-ANSATZ FESTGELEGT

- 12.** Die globalen Ziele sind in der Ratsverordnung aufgeführt. Sie werden nicht in den verfügbaren Teilen der Verordnung, sondern in den Erwägungsgründen genannt und sind wie folgt formuliert:
- a) „Die volle Zahlung von Direktbeihilfen sollte an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen, landwirtschaftliche Erzeugung und Tätigkeit gebunden sein. Durch diese Vorschriften sollten grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in die gemeinsamen Marktorganisationen einbezogen werden“ (zweiter Erwägungsgrund).
 - b) „Damit es nicht zur Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen kommt und um sicherzustellen, dass die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden, sollten Standards erlassen werden, die sich auf Rechtsnormen der Mitgliedstaaten stützen können oder nicht“ (dritter Erwägungsgrund).
 - c) „Wegen der positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland ist dessen Erhaltung zu fördern, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegenzuwirken“ (vierter Erwägungsgrund).
- 13.** Wie die vorstehend zitierten Stellen verdeutlichen, sind die vom Rat festgelegten Ziele recht allgemein gehalten, was im Wortlaut hochrangiger Rechtsvorschriften durchaus angemessen ist. Allerdings wurden diese Ziele in den verfügbaren Teilen der Ratsverordnung oder in ihren Anhängen nicht weiterentwickelt und präzisiert. In Anhang III sind die Grundanforderungen an die Betriebsführung aufgelistet, bei denen es sich faktisch um eine Reihe von Artikeln aus bereits zuvor bestehenden Verordnungen und Richtlinien handelt, die nicht im Cross-Compliance-Zusammenhang erstellt wurden. Ganz ähnlich werden in Anhang IV sehr allgemeine „Gegenstände“ und „Standards“ genannt, mit denen der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand definiert werden soll, die sich jedoch ebenfalls nicht direkt auf betrieblicher Ebene umsetzen lassen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (beispielsweise den sich aus der Verordnung in Bezug auf das Lebensmittel- und Futtermittelrecht ergebenden Anforderungen, siehe **Tabelle 1**), wurden diese Rechtsvorschriften von der Kommission oder von den Mitgliedstaaten nicht klar festgelegt oder genauer definiert. Dieser rechtliche Rahmen führt am Ende dazu, dass die mit den Cross-Compliance-Bestimmungen zu erreichenden Ziele nirgends nach dem SMART-Ansatz festgelegt sind. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (siehe Artikel 27 Absatz 3 der vom Rat verabschiedeten Haushaltsordnung) sehen im Einzelnen vor, dass politische Ziele konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen sein sollten (was nach den englischen

Anfangsbuchstaben das Akronym „SMART“ ergibt) und dass diesen Zielen eine Rangordnung gegeben wird, die von den globalen Zielen zu den Zwischen-, den spezifischen und den operationellen Zielen verläuft. Ein weiterer Grundsatz, der nicht eingehalten wird, ist die Festlegung von Leistungsindikatoren und von Ausgangsniveaus. In Ermangelung von nach dem SMART-Ansatz festgelegten Zielen sowie von Leistungsindikatoren und Ausgangsniveaus ist es nicht möglich, die Verwirklichung der Ziele genau zu überwachen (siehe auch Ziffern 81-84).

14. Zur Veranschaulichung der vorstehenden Ausführungen sei das Ziel „Vermeidung der Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen“ herangezogen. Die Kommission hat keine genaue Definition der Aufgabe von Flächen vorgegeben und nicht erläutert, welche (ökologischen und/oder sozialen) Probleme angegangen werden sollten oder wie die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der verschiedenen verfügbaren Politikinstrumente zu diesem Ziel beitragen konnte. Sie stellte keine Daten zusammen, um die verschiedenen Arten der Flächenaufgabe, wie etwa vollständige oder teilweise Aufgabe der Landnutzung, zu überwachen. Da genauere Definitionen fehlen und keine relevanten Daten erhoben wurden, lässt sich nicht messen, ob das Ziel „Vermeidung der Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen“ erreicht wurde.
15. In diesem Zusammenhang kam bei der Prüfung zutage, dass den landwirtschaftlichen Betrieben zwar je nach Mitgliedstaat und Politikbereich einige relevante Verpflichtungen auferlegt wurden, es sich dabei aber in einer erheblichen Zahl von Fällen um rein formale Verpflichtungen handelte, bei denen nicht mit einschlägigen Ergebnissen zu rechnen war. **Kasten 1** enthält Beispiele für solche Fälle.

KASTEN 1

AUSWIRKUNGEN DER CROSS-COMPLIANCE-BESTIMMUNGEN AUF BETRIEBLICHER EBENE

Hinsichtlich des Ziels, grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes in die gemeinsamen Marktorganisationen einzubeziehen, wird in der Ratsverordnung auf fünf Richtlinien Bezug genommen (siehe **Tabelle 1**). Außerdem werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, umsetzbare Anforderungen festzulegen, die von den Betriebsinhabern einzuhalten sind. Auf betrieblicher Ebene wurde bei der Prüfung Folgendes festgestellt:

- In Slowenien wird im Zusammenhang mit den beiden Richtlinien zum Schutz von Vögeln bzw. Lebensräumen bei den meisten Betriebsinhabern lediglich die Anforderung überprüft, dass sie sich keiner Verstöße gegen bestimmte Rechtsvorschriften schuldig gemacht haben, für die sie strafrechtlich verurteilt wurden. Es gibt keine Anforderungen in Bezug auf Wirtschaftsweisen mit möglicherweise schädlichen Auswirkungen für Vögel oder Lebensräume.
- In Frankreich wird im Zusammenhang mit der Richtlinie zum Schutz der Böden bei der Ausbringung von Klärschlamm lediglich die Anforderung überprüft, dass mit dem Klärschlammlieferanten ein Vertrag geschlossen wurde, in dem einige formale Regelungen enthalten sind. Die Zusammensetzung des Schlamms (z. B. der Gehalt an Schwermetallen) oder die Bodenqualität werden bei der Festlegung der Anforderung nicht berücksichtigt.
- In den Niederlanden hielt die für die Überprüfung der sich aus der Grundwasserrichtlinie ergebenden Cross-Compliance-Verpflichtungen zuständige Kontrollbehörde eine Vor-Ort-Kontrolle in einem landwirtschaftlichen Betrieb nicht für notwendig, da der Betrieb an die Abwasserkanalisation angeschlossen sei. Kontrollen zu landwirtschaftlichen Methoden, die Verschmutzungen verursachen können, fanden nicht statt.

DER GELTUNGSBEREICH DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG IST NICHT GENAU FESTGELEGT

- 16.** Der Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung wurde vom Rat nicht auf der Grundlage einschlägiger Studien oder anderer beweiskräftiger Kommissionsdokumente mit einer Beurteilung der notwendigen Maßnahmen und potenziellen Schwierigkeiten festgelegt. Daher konnte die Kommission den Prüfern keine dokumentierte Begründung dafür liefern, warum bestimmte Grundanforderungen an die Betriebsführung oder Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in die Cross-Compliance-Regelung aufgenommen wurden und andere nicht. So enthielten die ursprünglich von der Kommission vorgelegten Vorschläge einen Standard für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, der ein „Gleichgewicht zwischen Bewässerung, Drainage und Auffüllung des Grundwasserspiegels“ sicherstellen sollte. Dieser Standard wurde nicht übernommen, obwohl damit auf eines der wichtigsten Umweltprobleme der meisten Mitgliedstaaten eingegangen wurde. Außerdem waren einige zentrale Probleme, wie etwa die Luftverschmutzung, nicht einmal in den ursprünglichen Vorschlägen enthalten.
- 17.** Was den Geltungsbereich der GLÖZ-Standards angeht, so haben die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Ratsverordnung sicherzustellen, dass alle landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere diejenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Ein erheblicher Anteil der landwirtschaftlichen Flächen unterliegt jedoch nicht den GLÖZ-Vorschriften. In einer solchen Lage befinden sich beispielsweise Olivenöl-Kleinerzeuger

KASTEN 1

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand enthält die Ratsverordnung eine Auflistung der betroffenen Gegenstände (d. h. Aktionsbereiche) (siehe **Tabelle 2**) und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Festlegung umsetzbarer Standards, die von den Betriebsinhabern einzuhalten sind. Bei der Prüfung zeigte sich, dass Polen und die Niederlande zwar einige nationale Standards festgelegt hatten, diese jedoch für die Erhaltung aller landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nicht als ausreichend betrachtet werden konnten, da sie entweder eine zu geringe Tragweite hatten oder von ihrer Art her zu stark eingeschränkt waren.

Im Zusammenhang mit dem Ziel, einer massiven Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland entgegenzuwirken, verabschiedete die Kommission in ihrer Verordnung eine Reihe von Maßnahmen. Bei der Prüfung wurde jedoch aufgedeckt, dass beispielsweise in Portugal mehr als die Hälfte des von Eurostat erfassten Dauergrünlands nicht in die Cross-Compliance-Regelung einbezogen wurde (siehe auch Ziffer 36). Bei den Flächen, die in diese Regelung einbezogen wurden (47 %), müssen die Betriebsinhaber keine mit dem genannten Ziel verbundenen Anforderungen erfüllen. In der Ratsverordnung wird auf die „positiven Umweltauswirkungen“ der Erhaltung von Dauergrünland hingewiesen, doch legten weder die Kommission noch die portugiesischen Behörden Indikatoren zur Messung solcher Auswirkungen fest. In den übrigen geprüften Mitgliedstaaten wurde die gleiche Lage festgestellt.

in Griechenland, (in einigen Gebieten zu den stärksten Verschmutzern zählende) Gartenbauer in den Niederlanden sowie slowenische Betriebsinhaber mit Wohnsitz in Slowenien, die in Österreich gelegene Parzellen besitzen, und umgekehrt. In jedem dieser Fälle erhielten die Betriebsinhaber keine Direktzahlungen, und es fand keine Kontrolle der landwirtschaftlichen Flächen im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung statt.

- 18.** Außerdem ist der Geltungsbereich des festgelegten Rahmens durch nicht bereinigte Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten nicht eindeutig geklärt. Beispielsweise enthält der im Anhang der Ratsverordnung vorgegebene Rahmen für die Erhaltung (der Flächen) in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand vier „Gegenstände“ (von denen drei den Schutz des Bodens betreffen und einer die Instandhaltung von Flächen). Zu diesen Aktionsbereichen wurden 11 Standards entwickelt. Nach Ansicht der Kommission sollten die Mitgliedstaaten Vorschriften für die Umsetzung aller 11 Standards erlassen, wovon nur diejenigen Standards ausgenommen sind, die im jeweiligen nationalen Kontext nicht relevant sind. Frankreich und Portugal sind jedoch der Auffassung, dass solche Vorschriften nur für die vier im vorgegebenen Rahmen genannten „Gegenstände“ (Aktionsbereiche) festgelegt werden müssen. Hinsichtlich der Grundanforderungen an die Betriebsführung zeigte sich bei der Prüfung, dass der genaue Geltungsbereich der Verordnung über das Lebensmittel- und Futtermittelrecht (siehe **Tabelle 1**) immer noch nicht geklärt war. Beispielsweise besteht zwischen den portugiesischen Behörden und der Kommission kein Einvernehmen darüber, welche Hygienevorschriften im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen überprüft werden sollten. Die Kommission legte in einem

KASTEN 1

Im Gegensatz zu den vorstehenden Beispielen wurde bei der Prüfung auch eine kleine Zahl von Fällen ermittelt, in denen Verpflichtungen, die den Betriebsinhabern im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung auferlegt wurden, so konzipiert waren, dass sich positive Umweltauswirkungen ergeben konnten.

- In Erhebungen wurde ermittelt, dass ein von Frankreich festgelegter Standard für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand ein gutes Mittel zur Verhinderung der Gewässerverunreinigung darstellt. Der Standard sieht vor, dass die Betriebsinhaber entlang von Wasserläufen für ungedüngte Pufferstreifen von fünf bis zehn Meter Breite sorgen müssen.
- Der in Griechenland für die Fruchtfolgen angewandte Standard soll der Verbesserung der organischen Substanz im Boden dienen: Die Betriebsinhaber werden verpflichtet, Körnerleguminosen anzubauen und diese jährlich auf 20 % ihrer betrieblichen Anbauflächen unterzulegen.
- Die von den Niederlanden erstellten ausführlichen und strengen Vorschriften für die Ausbringung von tierischen Düngemitteln haben ganz wesentlich zu einer erheblichen Verringerung der durch die Landwirtschaft verursachten Treibhausgasemissionen beigetragen.

Arbeitsdokument⁴ fest, dass zusätzlich zu der in Anhang III der Ratsverordnung genannten Verordnung noch drei weitere lebensmittel- und futtermittelrechtliche Verordnungen unter die Cross-Compliance-Bestimmungen fielen. Portugal ist jedoch der Ansicht, es gebe keine Rechtsgrundlage für eine Erweiterung der in Anhang III aufgelisteten Anforderungen.

⁴ Arbeitsdokument der Kommission „Leitliniendokument zu den für die Cross-Compliance relevanten Hygienevorschriften“, DS/2006/16-endgültig, Mai 2006.

AUF BETRIEBLICHER EBENE KANN NUR MIT BEGRENZTEN ERGEBNISSEN GERECHNET WERDEN

19. Ziel der Ratsverordnung ist es, grundlegende Anforderungen in die gemeinsamen Marktorganisationen einzubeziehen. Die Grundanforderungen an die Betriebsführung und in vielen Fällen auch die Standards für einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand werden jedoch aus bereits zuvor bestehenden Rechtsvorschriften abgeleitet, die möglicherweise bereits seit langer Zeit in Kraft sind. Die den Umweltbereich betreffenden Grundanforderungen an die Betriebsführung basieren beispielsweise auf fünf in den Jahren 1979, 1980, 1986, 1991 und 1992 erlassenen Rechtsakten (siehe **Tabelle 1**). Wie die Kommission in einem Arbeitsdokument⁵ klargestellt hat, sollte die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen in Fällen, in denen die nationalen Rechtsvorschriften höhere Standards vorsehen, auf den niedrigeren EU-Standards beruhen.
20. Auf betrieblicher Ebene bedeutet dies, dass fast alle im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung eingeführten Verpflichtungen bereits zur bestehenden Praxis gehörten. Beispielsweise mussten in Portugal rund 75 % der Betriebsinhaber, die Direktzahlungen bezogen, keine anderweitigen Verpflichtungen einhalten, um die den Umweltbereich betreffenden Grundanforderungen an die Betriebsführung zu erfüllen. Ihre Wirtschaftsweisen blieben also unberührt. Ganz allgemein wurde bei der Prüfung festgestellt, dass die Betriebsinhaber in den geprüften Mitgliedstaaten gewöhnlich keine Änderung ihrer bestehenden Verfahren vornehmen mussten.
21. So legte nur einer der besuchten Mitgliedstaaten (Griechenland) besondere Wirtschaftsweisen fest, um Gruppen wild lebender Tiere auf landwirtschaftlichen Flächen zu schützen, indem er beispielsweise Anforderungen für Mahd und Beweidung vorgab. In Frankreich wurde von einem nationalen Umweltinstitut ermittelt, dass eine Änderung der Produktionsverfahren durch Begrenzung der Bodenbearbeitungstiefe zu einer Verbesserung der Bodenstruktur führen könnte. Die französischen Behörden nahmen diesen Standard jedoch nicht in die Cross-Compliance-Regelung auf. Ein Beratungsgremium in den Niederlanden, in dem Umweltorganisationen und der Agrarsektor vertreten waren, schlug einen Standard für die Fruchtfolgen vor. Dieser Standard für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand wurde nicht in die Cross-Compliance-Bestimmungen aufgenommen, da die Niederlande die politische Entscheidung trafen, nur Standards aufzunehmen, die auf bereits vorhandenen nationalen Rechtsvorschriften basierten.

⁵ Arbeitsdokument der Kommission über die ab dem Jahr 2007 im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung einzuhaltenen Grundanforderungen an die Betriebsführung – Liste der Fälle, in denen gemeinschaftsrechtliche Mindestanforderungen vorgegeben sind und in denen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften möglicherweise höhere, anspruchsvollere Standards festlegen; AGR 022361 vom 8. Mai 2005 (nur in englischer Sprache verfügbar).

ANWENDUNG DER DEN RECHTLICHEN RAHMEN BILDENDEN VORSCHRIFTEN

DIE MITGLIEDSTAATEN SETZTEN DIE ANFORDERUNGEN UND STANDARDS NUR TEILWEISE UM

- 22.** Im rechtlichen Rahmen wird es in erster Linie den Mitgliedstaaten überlassen, die von den Betriebsinhabern einzuhaltenden Verpflichtungen im Einzelnen festzulegen. Dies entspricht der Notwendigkeit, allgemeine Vorschriften an die spezifischen Gegebenheiten in einer Vielzahl landwirtschaftlicher Gebiete anzupassen. Der Hof stellte jedoch bei seiner Prüfung fest, dass keiner der besuchten Mitgliedstaaten alle im rechtlichen Rahmen vorgegebenen Elemente in umsetzbare, auf betrieblicher Ebene einzuhaltende Anforderungen „übersetzt“ hat. Die einzelstaatlichen Stellen legten solche Anforderungen und Standards nicht immer fest, und wenn dies doch der Fall war, geschah dies nicht vollständig. Außerdem bezogen sie diese Anforderungen und Standards nicht immer in die Kontrollen der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen ein. In zahlreichen Fällen wurden Kontrollen nicht oder nicht vollständig durchgeführt, was auch für Kontrollen in Schlüsselbereichen (Umwelt, Lebensmittelsicherheit) galt. Im Folgenden wird analysiert, worauf dies zurückzuführen ist.
- 23.** Im **Kasten 2** werden einige Beispiele für Anforderungen und Standards angeführt, die nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden.

KASTEN 2

BEISPIELE FÜR FEHLENDE ODER UNVOLLSTÄNDIGE ANFORDERUNGEN UND STANDARDS

Portugal setzte die auf betrieblicher Ebene einzuhaltenden Anforderungen im Bereich Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit nicht um. Außerdem legte es keine Anforderungen im Zusammenhang mit der Grundwasserrichtlinie fest. In beiden Fällen handelt es sich um Schlüsselbereiche. In Finnland gaben die an die Betriebsinhaber verteilten Leitfäden mehrere Anforderungen vor, die sich aus der Nitratrichtlinie ergeben, doch konnte nicht nachgewiesen werden, dass diese Anforderungen an Ort und Stelle überprüft wurden. Anforderungen wie beispielsweise das Nichtausbringen von Düngemitteln innerhalb eines fünf Meter breiten Streifens entlang von Wasserläufen sind für die Verhinderung der Gewässerverunreinigung durch Nitrat von zentraler Bedeutung.

Einige Mitgliedstaaten legten keinerlei GLÖZ-Standard für die Fruchtfolgen fest. Der von den Niederlanden festgelegte Standard (Begrünung von stillgelegten Flächen im Zeitraum 31. Mai bis 31. August) ist unzureichend. Sein Anwendungsbereich ist sehr begrenzt (er bezieht sich lediglich auf 0,1 % der landwirtschaftlichen Flächen), und er lässt sich nicht als Fruchtfolgestandard betrachten, da es nicht darum geht, auf derselben Ackerfläche im Ablauf der Jahreszeiten nacheinander eine Reihe unterschiedlicher Feldfrüchte anzubauen. Der Standard in Slowenien schreibt auf 50 % der landwirtschaftlichen Fläche eines Betriebs die Dreifelderwirtschaft vor. Bei der Prüfung konnte nicht ermittelt werden, weshalb diese Verpflichtung auf 50 % der landwirtschaftlichen Fläche beschränkt wurde.

DIE BETRIEBSINHABER MÜSSEN VIELE UND KOMPLEXE GRUNDANFORDERUNGEN AN DIE BETRIEBSFÜHRUNG EINHALTEN

- 24.** Zu den 19 Verordnungen und Richtlinien, die den Rahmen für die Grundanforderungen an die Betriebsführung bilden, gehören 14 Richtlinien des Rates. In Richtlinien wird festgesetzt, welche Ziele zu erreichen sind, doch bleibt die Wahl der Form und der Mittel den einzelstaatlichen Stellen überlassen. Daher müssen die Mitgliedstaaten die Richtlinien in nationales Recht umsetzen. Wie die Kommission feststellte, wurde diese Umsetzung nicht immer vollständig vorgenommen, und bei Einreichung einer Klage entschied der Gerichtshof zu ihren Gunsten⁶. Dies galt insbesondere für die drei Umweltrichtlinien, die die Ausweisung besonderer Durchführungsgebiete und die Festlegung von Maßnahmen zum Schutz dieser Gebiete vorschreiben (Vogelschutz-, Nitrat- und Habitatrichtlinie, siehe **Tabelle 1**).
- 25.** Unzureichende Umsetzung in nationales Recht bedeutet, dass einige Anforderungen nicht oder nur teilweise in die nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen werden. In solchen Fällen verringern sich die potenziellen Auswirkungen der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen. Außerdem müssen Betriebsinhaber, die sich den gleichen Umweltproblemen gegenübersehen, ungerechtfertigterweise unterschiedliche Anforderungen einhalten. Dadurch werden die Betriebsinhaber in den verschiedenen Mitgliedstaaten ungleich behandelt. Ein solcher Fall kann auch innerhalb eines Mitgliedstaats vorliegen, wenn für Gebiete mit den gleichen Umweltproblemen unterschiedliche Anforderungen gelten.
- 26.** Der in der Ratsverordnung vorgegebene Rahmen für die Grundanforderungen an die Betriebsführung umfasst 48 Artikel, die sich in den meisten Fällen auf andere Rechtsvorschriften (Artikel, Anhänge, Auflistungen) desselben oder anderer Rechtsakte beziehen. Diese anderen Rechtsvorschriften werden damit Bestandteile des Cross-Compliance-Rahmens, da sie für die Umsetzung der 48 ausgewählten Artikel benötigt werden. Zudem enthalten die Vorschriften, auf die Bezug genommen wird, ihrerseits Bezugnahmen auf dieselben oder andere Rechtstexte, die wiederum auf andere Rechtsvorschriften Bezug nehmen.
- 27.** Die Mitgliedstaaten müssen die zu kontrollierenden Anforderungen bestimmen. Das Ergebnis sind lange Listen von Anforderungen. Beispielsweise sind auf der Checkliste für 2007, die von den niederländischen Kontrolleuren für Vor-Ort-Kontrollen verwendet wurde, 172 unterschiedliche zu überprüfende Rechtsvorschriften verzeichnet.
- 28.** Eine zusätzliche Komplikation entsteht dadurch, dass sich einige Grundanforderungen an die Betriebsführung nicht spezifisch auf landwirtschaftliche Tätigkeiten beziehen. Dies ist bei Bestimmungen in Bezug auf die Jagd und in Bezug auf Tiertransporte zum Zwecke der Vermarktung der Fall. Einige Artikel aus der Vogelschutz- oder der Habitatrichtlinie, wie beispielsweise die Artikel, in denen das Töten geschützter Arten verboten wird, gelten für alle Bürger und beziehen sich nicht auf bestimmte landwirtschaftliche Produktionsverfahren. In einigen Mitgliedstaaten stand bei der Umsetzung

⁶ Siehe beispielsweise Rechtssache C-334/04, Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 25. Oktober 2007, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Hellenische Republik, Vertragsverletzungsklage gegen einen Mitgliedstaat – Vogelschutzrichtlinie.

der Grundwasserrichtlinie (siehe **Tabelle 1**) eher die durch die Industrie als die durch die Landwirtschaft verursachte Verschmutzung im Blickfeld. Schwierig wird es dann, wenn solche Anforderungen in Bedingungen umgewandelt werden, die auf landwirtschaftliche Tätigkeiten Anwendung finden sollen.

DER RAHMEN FÜR DIE ERHALTUNG DER FLÄCHEN IN GUTEM LANDWIRTSCHAFTLICHEN UND ÖKOLOGISCHEN ZUSTAND HAT EINEN BESCHRÄNKTEN GELTUNGSBEREICH

Von den Mitgliedstaaten festgelegte Standards

- 29.** Der Rahmen für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand steht in direkterem Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Produktionsverfahren. In diesem Bereich treten die bezüglich der Grundanforderungen an die Betriebsführung ermittelten Probleme also nicht auf. Allerdings wurden bei der Prüfung im Zusammenhang mit der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) andere Probleme ermittelt.
- 30.** Der erste Teil des GLÖZ-Rahmens ist in Artikel 5 Absatz 1 der Ratsverordnung festgelegt, in dem auf Anhang IV dieser Verordnung verwiesen wird. Dieser Anhang besteht aus einer Tabelle mit vier "Gegenständen" und 11 damit verbundenen Standards. Der Umfang dieser vier Aktionsbereiche (und die Tragweite der entsprechenden Standards) ist begrenzt, da sie nur die Erhaltung des Bodens und die Instandhaltung von Flächen betreffen, während andere zentrale Problemfelder wie beispielsweise die Wassernutzung nicht einbezogen werden.
- 31.** Im Juli 2007 teilte die Kommission den Mitgliedstaaten schriftlich mit, dass im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung Betriebsinhaber im Falle der Nichteinhaltung von Verpflichtungen, die sich aus nicht in Anhang IV enthaltenen Gegenständen oder Standards ergeben, nicht mit Sanktionen belegt werden dürfen. Dies gilt für Standards, die positive Auswirkungen haben können, wie beispielsweise der von Frankreich festgelegte Standard für die Bewässerung oder der von Portugal festgelegte Standard für die Erneuerung von Weideflächen durch Abflämmen.
- 32.** Das Verbot der Festlegung zusätzlicher Standards führt in Verbindung mit dem begrenzten Bündel vorgegebener Aktionsbereiche zu einem eingeschränkten Geltungsbereich des Rahmens für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Überdies können Probleme, die unter den vier Aktionsbereichen einzugliedern sind, nicht immer angegangen werden. Die Bodenstruktur beispielsweise gehört zu den vier in der Tabelle erfassten Aktionsbereichen, doch lässt sich die durch Rinder verursachte Beschädigung der Bodenstruktur, ein Problem, das z. B. in Polen auftritt, im Rahmen der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen nicht beseitigen, da es unter den in Anhang IV aufgeführten Standards nur um Schäden geht, die durch den Einsatz von Maschinen verursacht wurden.

Verpflichtungen im Zusammenhang mit Dauergrünland

- 33.** Der zweite Teil des GLÖZ-Rahmens ist in Artikel 5 Absatz 2 der Ratsverordnung festgelegt. Dort heißt es, dass Flächen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt als Dauergrünland genutzt wurden, als Dauergrünland erhalten bleiben müssen. Abweichungen sind erlaubt, jedoch nur in ausreichend begründeten Fällen und unter der Bedingung, dass der Mitgliedstaat Maßnahmen ergreift, um eine erhebliche Abnahme seiner gesamten Dauergrünlandfläche zu verhindern.
- 34.** Die Kommissionsverordnung gewährt allen Mitgliedstaaten eine solche Abweichung. Bei Zulassung der allgemeinen Abweichung hielt die Kommission es nicht für erforderlich, ausreichende Begründungen anzuführen, und verlangte dies auch nicht von den Mitgliedstaaten. In derselben Verordnung legte die Kommission fest, eine „erhebliche“ Abnahme läge dann vor, wenn sie um mehr als 10 % über ein Referenzverhältnis hinausginge, und dass eine solche erhebliche Abnahme nicht erlaubt sei. Die Kommission konnte jedoch nicht anhand von Studien oder anderen relevanten Dokumenten belegen, dass 10 % der richtige Prozentsatz ist, um negative Auswirkungen auf die Umwelt zu verhindern.
- 35.** Das Referenzverhältnis soll als Maßstab dienen. Der Berechnungsmodus (im Grunde wird die Dauergrünlandfläche durch die landwirtschaftliche Gesamtfläche geteilt) führt jedoch dazu, dass sich die Verhältniszahl bei gleichzeitiger Abnahme der Dauergrünlandfläche und der landwirtschaftlichen Gesamtfläche nicht ändert. Eine derartige gleichzeitige Abnahme der Flächen aufgrund der Umstellung gesamter Gebiete auf andere Formen der Landnutzung (z. B. Urbanisierung ländlicher Gebiete) war jedoch eine der Hauptursachen (rund 50 %) der Flächenabnahmen der jüngeren Zeit.
- 36.** Die Berechnung des in der Kommissionsverordnung definierten Referenzverhältnisses bereitete den Mitgliedstaaten Schwierigkeiten, und die notwendigen Daten waren nicht immer vorhanden. Dies ermöglichte es einigen Mitgliedstaaten (z. B. den Niederlanden und Portugal), das Referenzverhältnis unrealistisch niedrig anzusetzen. Die Eurostat-Daten deuten darauf hin, dass der Anteil des Dauergrünlands (an der landwirtschaftlichen Gesamtfläche) wesentlich höher ist als die von diesen beiden Mitgliedstaaten gewählte Verhältniszahl. Bei der Prüfung wurde tatsächlich festgestellt, dass eine 10-prozentige Abnahme gegenüber der Verhältniszahl einer etwa 30-prozentigen Abnahme der tatsächlichen Dauergrünlandfläche entsprechen würde. Slowenien konnte die von der Kommission vorgegebene Definition des Referenzverhältnisses nicht anwenden, da sich die Flächenidentifizierungssysteme geändert hatten. Bei der Prüfung zeigte sich, dass das Referenzverhältnis nicht mit den zugrunde liegenden Daten in Einklang zu bringen war.
- 37.** In der Ratsverordnung wird das Ziel der Erhaltung von Dauergrünland mit dessen positiven Umweltauswirkungen begründet. Die von der Kommission verabschiedeten Maßnahmen gewährleisteten jedoch keinen Schutz der Qualität von Dauergrünland. Bestimmte Arten von Dauergrünland,

insbesondere artenreiches natürliches Grünland, sind für die Umwelt wichtiger als andere Grünlandarten. Im Rahmen des derzeitigen Systems können Verringerungen solcher ökologisch wertvollen Dauergrünlandflächen durch Vergrößerungen von Grünlandflächen von geringerer Umweltqualität ausgeglichen werden. Da Daten in Bezug auf die Umweltqualität von Dauergrünland nicht verfügbar sind, lässt sich nicht einschätzen, in welchem Ausmaß solche Fälle aufgetreten sind.

⁷ Die Grundanforderungen an die Betriebsführung galten zum Zeitpunkt der Prüfung nicht für Polen.

DIE KOMMISSION HÄTTE ZU DEN ANFORDERUNGEN UND STANDARDS MEHR ANLEITUNGEN GEBEN UND MEHR KONTROLLEN DURCHFÜHREN MÜSSEN

- 38.** Zu den wichtigsten Maßnahmen, die die Kommission getroffen hat, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung zu unterstützen, gehört die Herausgabe von Leitfäden. Keiner dieser Leitfäden bezieht sich jedoch auf die Standards zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Hinsichtlich der Grundanforderungen an die Betriebsführung sind Tragweite und praktische Relevanz der Leitfäden begrenzt, da diese den Mitgliedstaaten keine Anleitungen geben, wie für die Betriebsinhaber geltende umsetzbare Verpflichtungen festzulegen sind.
- 39.** So erstellte die Kommission beispielsweise einen Leitfaden zu den Grundanforderungen an die Betriebsführung im Bereich Umwelt, um ein praxistaugliches Bündel relevanter und überprüfbarer Standards festzulegen. Dieser Leitfaden hat jedoch den gleichen Wortlaut wie die einschlägigen Rechtstexte, und die einzige Anleitung lautet, die Mitgliedstaaten sollten für jeden dieser Artikel obligatorische, auf betrieblicher Ebene geltende Standards erstellen. Es wird nicht im Einzelnen und anhand von Beispielen ausgeführt, welche Arten von landwirtschaftlichen Methoden es gibt und welche Punkte jeweils zu kontrollieren sind, obwohl dies für die Umsetzung des rechtlichen Rahmens erforderlich ist. Bei der Prüfung in den Mitgliedstaaten zeigte sich, dass hinsichtlich einiger Umweltrichtlinien, insbesondere hinsichtlich der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie, nur allgemeine rechtliche Anforderungen (d. h. solche, die nicht spezifisch mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten verbunden sind) festgelegt wurden.
- 40.** Die sich aus der Verordnung über das Lebensmittel- und Futtermittelrecht (siehe **Tabelle 1**) ergebenden Anforderungen mussten im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung ab Januar 2006 Anwendung finden. Die Kommission veröffentlichte im Mai 2006 einen Leitfaden, um den genauen Geltungsbereich einiger Bestimmungen des Lebensmittel- und Futtermittelrechts festzulegen. Dieser Leitfaden wurde zu spät herausgegeben: Die meisten Mitgliedstaaten hatten ihre Cross-Compliance-Kontrollen bereits geplant oder mit der Durchführung dieser Kontrollen begonnen. Infolgedessen wurde bei der Prüfung des Hofes festgestellt, dass fünf von sechs Mitgliedstaaten⁷ die Kontrollen nicht im Einklang mit dem Kommissionsleitfaden von 2006 durchgeführt hatten.

- 41.** Im Bereich der Grundanforderungen an die Betriebsführung müssen die Mitgliedstaaten nicht nur die auf betrieblicher Ebene geltenden Anforderungen festlegen, sondern auch kontrollieren, ob die Betriebsinhaber sämtliche Bestimmungen des einschlägigen rechtlichen Rahmens einhalten. Um sicherzustellen, dass die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß den Rechtsvorschriften umgesetzt werden, bezieht sich daher eine wichtige Kontrolle auf die Vollständigkeit und Qualität der Anforderungen. Anders ausgedrückt heißt dies, dass die Kommission sicherstellen muss, dass die Mitgliedstaaten für alle Rechtstexte des Rahmens angemessene Kontrollpunkte definiert haben. Die Kommission hat nicht kontrolliert, ob und wo dies der Fall war.
- 42.** Der Hof hat die Vollständigkeit und Qualität einer Stichprobe von Anforderungen überprüft. Dabei deckte er in allen geprüften Mitgliedstaaten⁸ insbesondere im Bereich Umwelt erhebliche Unzulänglichkeiten auf (fehlende Anforderungen, Anforderungen, deren Ausmaß oder Geltungsbereich begrenzt war, nicht durchgeführte Kontrollen) (siehe Ziffern 22-23). Da die Kommission solche Fälle nicht systematisch ermittelt, konnte sie keine Maßnahmen zur Beseitigung dieser Unzulänglichkeiten treffen.
- 43.** Im Zusammenhang mit der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand kontrollierte die Kommission, ob die Mitgliedstaaten Standards festgelegt hatten. Bis Juli 2007 wurde sie jedoch nicht systematisch tätig, um in Fällen, in denen Standards unberechtigt fehlten, Abhilfe zu schaffen. Dies führte zum Zeitpunkt der Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum zu Schwierigkeiten. Die Kommission sah sich mit Fällen konfrontiert, in denen Mitgliedstaaten Agrarumweltmaßnahmen zur Beseitigung von Umweltproblemen vorschlugen, die im Zusammenhang mit der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand hätten angegangen werden müssen. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, GLÖZ-Standards festzulegen, die in diesen Fällen angemessen waren. Wenn die Mitgliedstaaten keine Agrarumweltmaßnahme vorschlugen, wurde die Kommission jedoch nicht tätig, unternahm also nichts gegen das Fehlen der entsprechenden Standards.
- 44.** Die Kommission hat nicht kontrolliert, ob die Standards die Aufgabe von Flächen verhindert und sichergestellt haben, dass die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Die Einhaltung der Bestimmung, dass die Standards die besonderen Merkmale der betreffenden Regionen berücksichtigen müssen (Artikel 5 Absatz 1 der Ratsverordnung), wurde ebenfalls nicht überprüft. Bei der Prüfung wurden in allen besuchten Mitgliedstaaten Probleme im Zusammenhang mit der Qualität der GLÖZ-Standards festgestellt. Solche Fälle werden von der Kommission nicht systematisch ermittelt und angegangen.

⁸ Die Grundanforderungen an die Betriebsführung galten zum Zeitpunkt der Prüfung nicht für Polen.

EINHALTUNG ANDERWEITIGER VERPFLICHTUNGEN UND ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

- 45.** Gemäß den Finanzplänen sollte rund ein Viertel der im Rahmen der GAP getätigten Ausgaben im Zeitraum 2007-2013 auf die Entwicklung des ländlichen Raums entfallen. In der Ratsverordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums⁹ ist festgelegt, dass die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen ab Januar 2007 für acht der 42 durch diese Verordnung eingeführten Maßnahmen gelten soll. Auf diese acht mit Tieren oder Flächen zusammenhängenden Maßnahmen, einschließlich der finanziell wichtigsten Maßnahme, der Agrarumweltregelung, entfallen rund 40 % der Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums.
- 46.** Bei der Prüfung zeigte sich, dass die Cross-Compliance-Regelung in Wirklichkeit für rund ein Drittel der in dem fraglichen Zeitraum getätigten Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums gelten würde. Dies beruht auf der im Folgenden beschriebenen Lücke bei der Umsetzung der Regelung. Agrarumweltmaßnahmen werden im Allgemeinen im Rahmen von Fünfjahresverträgen mit den Betriebsinhabern umgesetzt. In den meisten geprüften Mitgliedstaaten wurde jedoch bei der Prüfung festgestellt, dass die Cross-Compliance-Regelung nicht für Ausgaben gilt, die im Jahr 2007 und in den darauffolgenden Jahren getätigt wurden bzw. werden und die auf vor Januar 2007 geschlossenen Verträgen beruh(t)en. Diese Verträge wurden für einen neuen Fünfjahreszeitraum geschlossen, und ihre Ausführung wird sich daher in den neuen Finanzzeitraum erstrecken. Sie enthalten jedoch keine Bestimmung, wonach die Cross-Compliance-Regelung ab Januar 2007 anzuwenden ist.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1).

EINIGE WICHTIGE ELEMENTE DER KONTROLL- UND SANKTIONSSYSTEME IM BEREICH DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS WERDEN DURCH DIE EINFÜHRUNG DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG ABGESCHWÄCHT

- 47.** Vor der Anwendung der Cross-Compliance-Regelung im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums waren die Landwirte, denen die beiden Maßnahmen mit dem größten Finanzvolumen (Agrarumweltregelung und Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten) zugute kamen, verpflichtet, in ihrem gesamten landwirtschaftlichen Betrieb mindestens die Anforderungen der „guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne“ zu erfüllen. Dies war definiert als der gewöhnliche Standard der Bewirtschaftung, die ein verantwortungsbewusster Landwirt in der betreffenden Region anwenden würde, einschließlich der Einhaltung von verpflichtenden Umwelt- und Tierschutzaufgaben. Die Mitgliedstaaten mussten in ihren von der Kommission zu genehmigenden Plänen zur Entwicklung des ländlichen Raums überprüfbare Standards festlegen. Die gute landwirtschaftliche Praxis war im Zusammenhang mit den beiden Maßnahmen eine Beihilfевoraussetzung, die in mindestens 5 % der landwirtschaftlichen Betriebe überprüft wurde.

- 48.** Bei einem Vergleich der Anforderungen der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne mit den Cross-Compliance-Anforderungen und -Standards zeigte sich, dass in den meisten geprüften Mitgliedstaaten viele wichtige Verpflichtungen nicht mehr erfüllt werden müssen. Dies hatte eine erhebliche Abschwächung der Kontrollsysteme zur Folge, und zwar insbesondere in Polen, wo die Grundanforderungen an die Betriebsführung noch keine Anwendung finden. Seit Januar 2007 werden Anforderungen, wie sie im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums für den Schutz von Lebensräumen, die Verhinderung der Gewässerverunreinigung usw. vorgegeben waren, im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung nicht länger kontrolliert. Dies wird so lange der Fall sein, bis die Grundanforderungen an die Betriebsführung im Zeitraum 2009-2011 in Polen eingeführt werden.
- 49.** Durch die Einführung der Cross-Compliance-Regelung wurden folgende für die Entwicklung des ländlichen Raums geltenden Vorschriften abgeschwächt:
- a) Es ist nicht länger verordnungsrechtlich vorgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten überprüfbare Standards festlegen.
 - b) Die auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Standards werden nicht mehr von der Kommission genehmigt.
 - c) Die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen ist keine Beihilfevoraussetzung mehr.
 - d) Die gute landwirtschaftliche Praxis wird in 5 % der landwirtschaftlichen Betriebe kontrolliert, während die Einhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen und -Standards in 1 % der Betriebe kontrolliert wird.
 - e) Wichtige Bestimmungen des alten Systems der guten landwirtschaftlichen Praxis gelten nicht mehr.
 - f) Die Sanktionen sind im Allgemeinen weniger einschneidend, selbst wenn dieselbe Anforderung nicht erfüllt wird.
- 50.** Wie vorstehend dargelegt (siehe Ziffer 46), beschlossen die meisten geprüften Mitgliedstaaten, für die derzeitigen Ausgaben im Zusammenhang mit den vor 2007 geschlossenen Agrarumweltverträgen die alten Vorschriften beizubehalten. Da die Cross-Compliance-Bestimmungen für Ausgaben gelten, die im Rahmen der seit 2007 geschlossenen Verträge getätigt werden, sind zwei Kontrollsysteme gleichzeitig in Kraft. Angesichts der Unterschiede zwischen diesen Systemen (Kontrollquoten, Anforderungen usw.) bedeutet dies für die mitgliedstaatlichen Behörden einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

- 51.** Außerdem führt dies dazu, dass zwei Betriebsinhaber, die im Rahmen derselben Agrarumweltregelung unterstützt werden, in Abhängigkeit davon, ob sie den Vertrag vor oder nach dem 1. Januar 2007 unterzeichnet haben, verschiedene Verpflichtungen erfüllen müssen. Folglich wird gegen einen Betriebsinhaber wegen des Verstoßes gegen eine Verpflichtung eine Sanktion verhängt, während ein anderer verschont bleibt, da er diese Verpflichtung nicht erfüllen muss. Derartige Fälle werden noch bis 2011 auftreten, d. h. bis zum Auslaufen der im Jahr 2006 geschlossenen Fünfjahresverträge.

ZWISCHEN DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG UND DEN AGRARUMWELTMASSNAHMEN BESTEHT NICHT IMMER EINE KLARE TRENNUNG

- 52.** Es ist wichtig, dass die Agrarumweltmaßnahmen klar von der Cross-Compliance-Regelung abgegrenzt werden. Zum einen muss dadurch gewährleistet sein, dass die Betriebsinhaber keine Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen erhalten, zu denen sie gemäß der Cross-Compliance-Regelung rechtlich verpflichtet sind. Zum anderen gelten die Cross-Compliance-Bestimmungen für alle Betriebsinhaber, die Direktzahlungen erhalten, während die Agrarumweltverpflichtungen freiwillig eingegangen werden. Die Cross-Compliance-Anforderungen und -Standards sind notwendig, um ein sinnvolles Mindestniveau festzulegen.
- 53.** Im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung verfügen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der von den Betriebsinhabern zu erfüllenden Verpflichtungen über erheblichen Spielraum, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit den GLÖZ-Standards. Wenn sich die Cross-Compliance- und die Agrarumweltbestimmungen auf dasselbe beziehen (Landschaftselemente, biologische Vielfalt usw.), wird daher das Ausmaß der Agrarumweltverpflichtungen und folglich ihrer Auswirkungen durch das Ausmaß der Cross-Compliance-Verpflichtungen bestimmt.
- 54.** In jedem der besuchten Mitgliedstaaten zeigte sich bei der Prüfung, dass im Rahmen von Agrarumweltregelungen festgelegte Verpflichtungen auch in die Cross-Compliance-Regelung hätten aufgenommen werden können. Dies hätte zu einer Verringerung der entsprechenden Agrarumweltzahlungen geführt. In Portugal beispielsweise gibt es Agrarumweltregelungen zur Erhaltung von Terrassen und für die Fruchtfolgen; im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung wurden die hierfür erforderlichen Standards jedoch nicht angewandt. Eine Einbeziehung dieser Standards in die Cross-Compliance-Regelung wird zu einer Verringerung der für Agrarumweltmaßnahmen geleisteten Zahlungen führen, da die Betriebsinhaber nur bei Erfüllung zusätzlicher Verpflichtungen Ausgleichszahlungen erhalten.

- 55.** In Griechenland besteht das Hauptziel der Agrarumweltregelung für die Extensivierung der Tierhaltung in der Verringerung der Besatzdichte auf Weideland. Besatzdichteobergrenzen wurden auch im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung durch den GLÖZ-Standard zum Schutz von Dauergrünland festgesetzt. Die griechischen Behörden konnten keinen Aufschluss darüber geben, ob die Agrarumweltmaßnahme strenger war als der Cross-Compliance-Standard.
- 56.** Die von den Mitgliedstaaten getroffenen unterschiedlichen Entscheidungen führen dazu, dass Betriebsinhaber bei Einhaltung bestimmter Verpflichtungen in einem Mitgliedstaat Zahlungen erhalten, während sie diese Verpflichtungen in einem anderen Mitgliedstaat ohne Ausgleichszahlung einhalten müssen. So sind beispielsweise Betriebsinhaber in den Niederlanden verpflichtet, nach der Maisernte eine Zwischenfrucht¹⁰ auszusäen, da dies auf der Grundlage der Nitratrichtlinie vorgeschrieben wird. Im Nachbarland Belgien erhalten die Betriebsinhaber für die gleiche wirtschaftsweise Zahlungen, da sie unter eine flämische Agrarumweltregelung fällt.
- 57.** Die Überschneidung zwischen den Agrarumweltregelungen und der Cross-Compliance-Regelung lässt sich am Beispiel der Pufferstreifen veranschaulichen. Pufferstreifen sind an landwirtschaftliche Flächen angrenzende Streifen, auf denen bestimmte landwirtschaftliche Verfahren verboten sind. Beispielsweise wird durch die Nichtbestellung von entlang von Wasserläufen verlaufenden Streifen eine Erosion des Bodens verhindert, was unter die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fällt. Durch das Verbot der Ausbringung von Gülle und Pflanzenschutzmitteln innerhalb von Pufferstreifen wird die Gewässerunreinigung verringert und die biologische Vielfalt gefördert. Diese Anforderungen gehören zum Cross-Compliance-Rahmen. Infolgedessen machten mehrere Mitgliedstaaten die Einrichtung von Pufferstreifen im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung zur Auflage. Dies war jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten der Fall, da dazu keine spezifische Verpflichtung besteht. Einige Mitgliedstaaten beschlossen, Pufferstreifen in Agrarumweltregelungen aufzunehmen.
- 58.** Der **Kasten 3** zeigt die unterschiedlichen Entscheidungen, die einige geprüfte Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Einrichtung von Pufferstreifen getroffen haben. Diese Entscheidungen beeinflussen die Höhe der Agrarumweltzahlungen und die zu erzielenden Auswirkungen auf die Umwelt.

¹⁰ Zwischenfrüchte sind Kulturen, die ausgesät werden, um zu verhindern, dass Mineralien (z. B. Nitrat) aus dem Boden abgeschwemmt werden.

KONTROLL- UND SANKTIONSSYSTEME

DAS KONTROLLSYSTEM GEWÄHRLEISTET NICHT HINREICHEND, DASS DIE BETRIEBSINHABER IHRE VERPFLICHTUNGEN EINHALTEN

- 59.** Wie bereits zuvor erwähnt, setzten die Mitgliedstaaten die Anforderungen und Standards nur teilweise um (siehe Ziffern 22-23). Daher werden die entsprechenden Verpflichtungen nicht wie vorgeschrieben im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung überprüft. Diese Schwachstelle wurde insbesondere in den Bereichen Umweltschutz und Lebensmittelsicherheit festgestellt. In Finnland beispielsweise wurden mehr als 30 Anforderungen, die sich aus den Rechtsvorschriften über die Grundanforderungen an die Betriebsführung ergaben (15 Anforderungen in den Umweltrichtlinien und 15 Anforderungen in der Verordnung über das Lebensmittel- und Futtermittelrecht¹¹), nicht im Cross-Compliance-Zusammenhang überprüft.
- 60.** Die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen wird in den landwirtschaftlichen Betrieben gewöhnlich nur einmal im Jahr überprüft, wobei die Terminierung der Vor-Ort-Kontrolle nicht davon abhängt, wann die Anforderungen oder Standards am besten überprüft werden können. Die Cross-Compliance-Kontrollen konzentrieren sich auf einen begrenzten Zeitraum des Jahres, und zwar gewöhnlich auf die Sommermonate. Eine erhebliche Zahl von die Umwelt betreffenden Grundanforderungen an die Betriebsführung und von GLÖZ-Standards kann jedoch in diesem Zeitraum nicht kontrolliert werden, da die entsprechenden landwirtschaftlichen Verfahren während anderer Jahreszeiten durchgeführt werden (Pflügen,

¹¹ 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).

KASTEN 3

BEISPIELE FÜR DIE UNTERSCHIEDLICHE VERWENDUNG VON PUFFERSTREIFEN

In Finnland sind im Zusammenhang mit dem GLÖZ-Standard zur Bodenerosion Pufferstreifen von 0,6 Meter Breite vorgeschrieben. Für breitere Pufferstreifen (mindestens ein Meter) werden Agrarumlageleistungen geleistet.

In Frankreich müssen die Betriebsinhaber gemäß dem GLÖZ-Standard zur Bodenerosion entlang von Wasserläufen ungedüngte Pufferstreifen von 5 bis 10 Meter Breite belassen. Für breitere Pufferstreifen werden im Rahmen von Agrarumlageleistungen Ausgleichszahlungen geleistet.

In den Niederlanden ist es gemäß einer von der Nitratrichtlinie abgeleiteten Auflage nicht erlaubt, in Pufferstreifen entlang von Oberflächengewässern Düngemittel auszubringen. Diese Streifen müssen in Abhängigkeit von der Kultur und der Methode der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln zwischen 0,25 und 9 Meter breit sein. Es gibt keine Agrarumlageleistungen für Pufferstreifen.

In Polen wurden im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung keine Verpflichtungen in Bezug auf Pufferstreifen festgelegt, doch erhalten die Betriebsinhaber im Rahmen einer Agrarumlageleistung Ausgleichszahlungen für Pufferstreifen.

In Slowenien sind die Betriebsinhaber im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung nicht verpflichtet, Pufferstreifen einzurichten. Auch gibt es keine Agrarumlageleistungen für Pufferstreifen bei Acker- oder Grünland.

Ausbringung von Gülle, Mähen von Weideland). Infolgedessen war die Zahl der tatsächlich in Bezug auf die jeweiligen Verpflichtungen durchgeführten Kontrollen gering und lag in einigen Fällen sogar bei null.

¹² Die Daten für 2007 waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verfügbar.

- 61.** In allen besuchten Mitgliedstaaten wurden bei der Prüfung außerdem Beispiele für Verpflichtungen in den Bereichen Umweltschutz und Lebensmittelsicherheit ermittelt, bei denen die Überprüfung schwierig war und klare Anweisungen für die Kontrolleure fehlten. Hierzu gehören u. a. folgende Verpflichtungen: „Der Einsatz schwerer Maschinen auf nassem Untergrund ist zu vermeiden“, „Lebensmittel müssen sicher sein“, „die landwirtschaftlichen Anlagen müssen in gutem Zustand sein“ oder „die Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln während der Blüte ist auf Feldern, auf denen Bienen aktiv sind, verboten“. Derartige Bedingungen sind schwer zu kontrollieren, insbesondere in Ermangelung einer Definition der zugrunde liegenden Begriffe sowie klarer Anweisungen, wann ein Verstoß vorliegt.
- 62.** Die vorstehend genannten Probleme treten jedoch nicht in allen Cross-Compliance-Bereichen auf. Beispielsweise kann die ordnungsgemäße Kennzeichnung und Registrierung von Tieren während des ganzen Jahres überprüft werden, und die entsprechenden Kontrollen sind genauer festgelegt (z. B. müssen alle Tiere Ohrmarken tragen und alle Tiere des landwirtschaftlichen Betriebs im Bestandsverzeichnis dieses Betriebs verzeichnet sein).
- 63.** Die ermittelten vorstehend genannten Schwachstellen, d. h. die Tatsache, dass auf betrieblicher Ebene oft nur minimale Kontrollen durchgeführt wurden (siehe Ziffern 39, 59 und 60), bezogen sich insbesondere auf die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie. In Finnland wurden nur landwirtschaftliche Betriebe kontrolliert, in denen das Vorkommen geschützter Arten bekannt war, und in der Praxis wurde die Einhaltung vieler Verpflichtungen einzig und allein dadurch kontrolliert, dass bei der Vermessung der Parzellen anhand einer Sichtkontrolle ermittelt wurde, ob „etwas nicht in Ordnung zu sein schien“. In Frankreich und in den Niederlanden finden im Rahmen der Kontrollen in Bezug auf die anderweitigen Verpflichtungen, die sich aus der Vogelschutz- und der Nitratrichtlinie ergeben, keine Vor-Ort-Kontrollen von Parzellen statt, selbst wenn sich diese in Natura-2000-Gebieten befinden. Die für diese Gebiete geltenden Anforderungen und entsprechende Kontrollen sind aber für den Vogelschutz und den Schutz von Lebensräumen von zentraler Bedeutung.
- 64.** Aufgrund der begrenzten Zahl und des geringen Ausmaßes der im Zusammenhang mit den beiden genannten Richtlinien durchgeführten Kontrollen wurde in den Jahren 2005 und 2006 nur eine sehr geringe Zahl von Verstößen aufgedeckt¹². So wurde beispielsweise in Griechenland, Frankreich, Slowenien und Finnland bei 11 633 Cross-Compliance-Kontrollen in Bezug auf die Vogelschutzrichtlinie und bei 14 896 Cross-Compliance-Kontrollen in Bezug auf die Habitatrichtlinie kein einziger Verstoß festgestellt.

- 65.** Bei der Prüfung wurden die Anzahl und die Ergebnisse der Cross-Compliance-Kontrollen mit der Anzahl und den Ergebnissen anderer Kontrollen verglichen. Im Falle der Verfügbarkeit dieser Informationen zeigte sich, dass vergleichbare, nicht die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen betreffende Kontrollen zu erheblich höheren Quoten der Nichteinhaltung führten. In den Niederlanden wurden im Jahr 2006 im Zusammenhang mit den Umweltrichtlinien keine Verstöße festgestellt. Außerhalb der Stichprobe für die Kontrolle in Bezug auf die anderweitigen Verpflichtungen wurde eine relativ hohe Zahl von Verstößen aufgedeckt (beispielsweise 101 im Zusammenhang mit der Nitratrichtlinie). Die niederländischen Behörden konnten hierfür keine Erklärung liefern. In Finnland wurden nicht alle Verstöße in den Cross-Compliance-Statistiken gemeldet; im Jahr 2006 wurden jedoch bei den Kontrollen in Bezug auf die Milchhygiene 920 Verstöße festgestellt, was 48 % der kontrollierten landwirtschaftlichen Betriebe betraf. Gemäß den Verordnungen sind aufgedeckte Verstöße gegen die Grundanforderungen an die Betriebsführung im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung zu ahnden und der Kommission zu melden. Im Rahmen der Cross-Compliance-Stichprobe wurden jedoch nur in 6 % der geprüften Fälle Verstöße festgestellt und der Kommission gemeldet.
- 66.** Einige Verpflichtungen ließen sich leichter kontrollieren, und diese Kontrollen ergaben höhere Quoten der Nichteinhaltung. Dies galt im Allgemeinen für die Anforderungen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren. Besondere Fälle, in denen Kontrollen hohe Quoten der Nichteinhaltung ergaben, wurden in Slowenien und Griechenland festgestellt: Slowenien führte Verwaltungskontrollen durch, um festzustellen, ob die landwirtschaftlichen Betriebe möglicherweise aufgrund der Düngung mit Gülle die Nitratobergrenzen überschritten; in Griechenland handelte es sich um Kontrollen in Bezug auf die Fruchtfolgen.

DAS SANKTIONSSYSTEM IST UNZULÄNGLICH UND FÜHRT NUR ZU GERINGEN KÜRZUNGEN DER DIREKTZAHLUNGEN

- 67.** In der Ratsverordnung ist für den Fall der Nichterfüllung bestimmter grundlegender Anforderungen festgelegt, dass „die Beihilfen von den Mitgliedstaaten nach verhältnismäßigen, objektiven und abgestuften Kriterien ganz oder teilweise entzogen werden (sollten)“. Gemäß Artikel 7 dieser Verordnung sind diese Kürzungen als Prozentsatz der erhaltenen Beihilfe zu berechnen. So werden die Kürzungen aufgrund der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen an die historischen GAP-Zahlungen geknüpft, denn letztere bilden die Grundlage für die erhaltenen Beihilfen. Infolgedessen werden die Kürzungen der Direktzahlungen weder auf der Grundlage der Kosten der Einhaltung der Verpflichtungen noch auf der Grundlage der Folgen der Nichteinhaltung festgesetzt. Im Rahmen des derzeitigen Systems müssen Großverschmutzer, die geringe Direktzahlungen beziehen, mit geringen Kürzungen rechnen, während Kleinverschmutzern, die hohe Direktzahlungen beziehen, höhere Kürzungen drohen.

- 68.** In der Kommissionsverordnung ist festgelegt, dass die Kürzung in der Regel 3 % des gewährten Beihilfebetrags beträgt¹³. Die Mitgliedstaaten können beschließen, keine Kürzung zu verhängen oder den genannten Prozentsatz auf 1 % zu vermindern bzw. auf höchstens 5 % zu erhöhen.
- 69.** Bei vielen Verpflichtungen sind die Kosten der Einhaltung höher als der Höchstprozentsatz der Kürzung (5 %). Dies bedeutet, dass die Kürzungen keine abschreckende Wirkung haben. In den Niederlanden lautet eine aus der Nitratrictlinie abgeleitete Cross-Compliance-Anforderung, dass für die Lagerung von Gülle ausreichend große Behälter vorgesehen werden müssen, um die im Zeitraum September bis Februar anfallende Gülle aufzunehmen. Ein besuchter Milcherzeuger veranschlagte die Kosten für den Bau eines den technischen Anforderungen entsprechenden Lagerbehälters mit 20 000 bis 30 000 Euro. Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung zieht nur eine Kürzung von 1 % nach sich; die durchschnittliche Kürzung in den Niederlanden belief sich auf 100 Euro.
- 70.** In der Ratsverordnung sind bei wiederholten Verstößen höhere Kürzungsprozentsätze vorgesehen. Dies sollte die abschreckende Wirkung der Regelung verstärken, doch zeigen die Daten, dass dies noch nicht der Fall ist. In Finnland beispielsweise wurde mehr als die Hälfte der 104 landwirtschaftlichen Betriebe, die im Jahr 2005 wegen Nichteinhaltung von Anforderungen oder Standards mit Sanktionen belegt worden waren, im Jahr 2006 erneut mit Sanktionen belegt.
- 71.** In der Ratsverordnung ist festgelegt, dass bei der Kürzung innerhalb des Spektrums von 1 % bis 5 % Schwere, Ausmaß und Dauer der Verstöße zu berücksichtigen sind. Die geprüften Mitgliedstaaten definierten diese Begriffe jedoch im Allgemeinen nicht angemessen. Infolgedessen hängen die Sanktionen weder vom Ausmaß noch von den Folgen der Verstöße ab, und es wurde ein Pauschalsatz – gewöhnlich von 1 % – angewandt. Beispielsweise wurde ein Betriebsinhaber in Portugal, der die Kennzeichnungsregeln bei 209 Tieren nicht eingehalten hatte, mit der gleichen Sanktion (1 %) belegt wie ein Betriebsinhaber, der diesen Verstoß bei nur einem Tier begangen hatte. In Polen kann es sogar vorkommen, dass ein Betriebsinhaber mit einer höheren Zahl von Verstößen geringere Sanktionen zu erwarten hat als ein Betriebsinhaber mit einer geringeren Zahl von Verstößen.
- 72.** Bei der Prüfung zeigte sich, dass bei aufgedeckten Verstößen aus einer Reihe von Gründen keine Kürzung der Zahlungen vorgenommen wurde. Einige Mitgliedstaaten geben den Betriebsinhabern die Möglichkeit, Abhilfe zu schaffen, oder verfügen über ein Warnsystem. Die Koordinierung zwischen den verschiedenen Kontrollstellen funktionierte nicht immer ordnungsgemäß, sodass aufgedeckte Verstöße der für die Anwendung der Sanktionen zuständigen Stelle nicht gemeldet wurden. Es gibt Verpflichtungen, deren Nichteinhaltung eine „Sanktion“ von 0 % nach sich zieht. Polen wandte keine Sanktion an, wenn die betroffene landwirtschaftliche Fläche weniger als 0,1 Hektar groß war. In einem Fall in Finnland wurde zwar ein Verstoß gegen die Anforderungen des Grundwasserschutzes aufgedeckt, die Sanktion jedoch auf 0 % festgesetzt, da der Betriebsinhaber nicht anwesend war, als sein Auftragnehmer die verbotenen Erzeugnisse einsetzte.

¹³ Bei wiederholten Verstößen (siehe Ziffer 70) und bei Verstößen, die von den Mitgliedstaaten als vorsätzlich betrachtet werden (siehe Ziffer 75), gelten höhere Kürzungsprozentsätze.

- 73.** Infolgedessen waren die meisten Sanktionen sowohl relativ als auch absolut betrachtet gering, und zwar auch in Fällen der Nichteinhaltung wichtiger Anforderungen, die z. B. den Umweltschutz oder das öffentliche Gesundheitswesen betrafen. Der **Kasten 4** enthält einige Beispiele für solche Fälle.
- 74.** Gemäß der Ratsverordnung haben die Mitgliedstaaten seit dem 1. Januar 2008 die Möglichkeit, keine Kürzungen oder Ausschlüsse vorzunehmen, die sich auf einen Betrag von nicht mehr als 100 Euro belaufen. Dadurch mag sich zwar der Verwaltungsaufwand verringern, doch wird dies auch zu einer erheblichen Verringerung der Zahl der angewandten Sanktionen führen, und zwar auch bei Nichteinhaltung wichtiger Anforderungen. In den Niederlanden beispielsweise belaufen sich die Sanktionen im Schnitt auf 100 Euro; in Finnland lagen 65 % und in Polen sogar 94 % der Sanktionen unter 100 Euro.

KASTEN 4

BEISPIELE FÜR GERINGE SANKTIONEN BEI NICHT-EINHALTUNG WICHTIGER ANFORDERUNGEN

In Finnland beliefen sich 35,5 % der Sanktionen im Jahr 2006 auf 0 %. Eine Anforderung, bei deren Nichteinhaltung eine „Sanktion“ von 0 % verhängt wird, ist die Verwendung verbotener Pflanzenschutzmittel, die seit Dezember 2003 nicht mehr eingesetzt werden dürfen.

Frankreich verwendet eine Berechnungsmethode, die eine Verminderung der Sanktionen auf der Grundlage der Umweltrichtlinien zur Folge hat. Schwere Verstöße gegen die Nitratrichtlinie, wie z. B. die Nichteinhaltung der Obergrenze von 170 kg Nitrat je Hektar, die Ausbringung von Gülle während der Sperrzeiten oder die Verwendung eines Lagerbehälters von unzureichender Kapazität, ziehen in der Praxis eine Kürzung der Zahlungen um 1 % nach sich.

In den Niederlanden wurde bei regelmäßigen (d. h. nicht mit der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen zusammenhängenden) Kontrollen festgestellt, dass ein Betriebsinhaber verbotene Wachstumshormone verwendete. Gemäß dem niederländischen Gesetz zur Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung wurde daraufhin wegen Nichteinhaltung dieser Regelung eine Sanktion von 1 % verhängt, die sich auf 94,04 Euro belief.

Die Nichteinhaltung von Anforderungen hinsichtlich der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren durch einen Betriebsinhaber in Slowenien führte zu einem Kürzungssatz von 1 %, was eine Kürzung um 0,97 Euro ergab. Ein anderer Betriebsinhaber in Slowenien hatte gegen Anforderungen verstoßen, die sich aus drei Rechtsakten ergaben, nämlich der Nitratrichtlinie, der Verordnung über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren und der Verordnung über das Lebensmittel- und Futtermittelrecht. Die angewandte Sanktion belief sich auf 3 %, was einem Betrag von 15,26 Euro entsprach.

- 75.** Dadurch, dass die einzelnen Mitgliedstaaten bestimmte Elemente des Sanktionssystems unterschiedlich auslegen, werden die Betriebsinhaber bei Vorliegen des gleichen Verstoßes unterschiedlich behandelt. In den Niederlanden beispielsweise führt das Fehlen von Ohrmarken bei weniger als zehn Schweinen oder fünf Rindern zu einer Warnung, während in Griechenland bei Fehlen einer einzigen Ohrmarke eine Sanktion verhängt wird. Die von den Mitgliedstaaten angewandten unterschiedlichen Berechnungsmethoden im Fall von Mehrfachverstößen können dazu führen, dass bei den Betriebsinhabern in einem Mitgliedstaat ein doppelt so hoher Sanktionssatz zum Tragen kommt wie bei den Betriebsinhabern in einem anderen Mitgliedstaat. Vorsatz wird von den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert. Einige Mitgliedstaaten betrachten es als Fahrlässigkeit, wenn in der Tierhaltung verbotene Stoffe wie Hormone verwendet werden, und verhängen in solchen Fällen eine Sanktion von höchstens 5 %. Andere Mitgliedstaaten halten dies für einen vorsätzlichen Verstoß, weswegen sie eine Sanktion von 20 % verhängen.

ÜBERWACHUNG UND BERICHTERSTATTUNG

DIE DATEN SIND IN EINIGEN BEREICHEN NICHT ZUVERLÄSSIG UND WEISEN DIE KONTROLLSÄTZE SOWIE DEN GRAD DER EINHALTUNG DER VERPFLICHTUNGEN ALS ZU HOCH AUS

- 76.** Gemäß der Kommissionsverordnung müssen die Mitgliedstaaten über Anzahl und Ergebnisse der Cross-Compliance-Kontrollen, die Fläche und den Anteil von Dauergrünland sowie grundlegende Aspekte des Kontrollsystems Bericht erstatten.
- 77.** Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass die auf verschiedene Jahre bezogenen Daten nicht immer über einen bestimmten Zeitraum hinweg vergleichbar waren und Trendänderungen daher nicht ermittelt werden konnten. Ein Grund sind mögliche Änderungen der Rechtsvorschriften. So wurden beispielsweise die niederländischen nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Nitratrictlinie im Jahr 2006 vollständig überarbeitet, sodass die Zahl der Verstöße vor und nach der Änderung nicht vergleichbar ist. Ein anderer Grund sind erhebliche Veränderungen bei der Größe und Zusammensetzung der Grundgesamtheit. In Griechenland hat sich die Grundgesamtheit, aus der die jährliche Stichprobe für die Cross-Compliance-Kontrollen gezogen wurde, von 2005 bis 2006 mehr als verdoppelt.

- 78.** Die Kommission hat nicht genau genug festgelegt, in welcher Form die vorgeschriebene Berichterstattung erfolgen soll. Bei einigen Sachverhalten ist nicht klar, wie die Berichterstattung aussehen sollte, z. B. bei Warnungen oder bei Verstößen, bei denen nach Einsprüchen der Betriebsinhaber noch keine Sanktionen verhängt wurden. Betriebsinhaber, die gegen mehrere Anforderungen verstoßen, können auf die gleiche Weise gemeldet werden wie Betriebsinhaber mit nur einem Verstoß. Außerdem wird die Art des Verstoßes nicht spezifiziert. Ein formaler Verstoß wie das Fehlen einer Unterlage wird nicht anders gemeldet als ein wesentlicher Verstoß wie die Verwendung verbotener Hormone. Diese Beschränkungen erschweren einen Vergleich der Daten zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten und eine sinnvolle Aggregation dieser Daten. Gemäß der Kommissionsverordnung müssen die in Bezug auf die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen zu kontrollierenden landwirtschaftlichen Betriebe anhand einer Risikoanalyse ausgewählt werden. Es lässt sich nur schwer beurteilen, inwieweit Verstöße, die in einer anhand einer Risikoanalyse ausgewählten Stichprobe von landwirtschaftlichen Betrieben festgestellt wurden, für alle landwirtschaftlichen Betriebe eines Mitgliedstaats repräsentativ sind. Die verwendeten Risikofaktoren ändern sich im Laufe der Zeit und sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Dies macht die Ermittlung von Trendänderungen und die Aggregation der Daten noch komplizierter.
- 79.** Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten erhebliche Mängel aufwiesen. Der **Kasten 5** enthält einige Beispiele für unvollständige und ungenaue Mitteilungen, welche die Qualität der der Kommission gemeldeten Daten beeinträchtigten.

KASTEN 5

BEISPIELE FÜR UNVOLLSTÄNDIGE UND UNGENAUE MITTEILUNGEN¹⁴

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass die von Finnland an die Kommission übermittelten Daten unvollständig und inkohärent waren. Beispielsweise wurde der Kommission in Bezug auf den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand ein Grad der Nichteinhaltung der Verpflichtungen von 14 % mitgeteilt, während eine Prüfung der zugrunde liegenden Daten zeigte, dass dieser Prozentsatz in Wirklichkeit fast doppelt so hoch war (27 %). Die finnischen Behörden waren nicht in der Lage, dies zu erklären.

Frankreich meldete der Kommission, dass für jeden der fünf GLÖZ-Standards 4 277 landwirtschaftliche Betriebe kontrolliert wurden. Diese Zahl umfasst Betriebe, für die einzelne Standards nicht galten. Die tatsächliche Zahl, d. h. die Anzahl Kontrollen in Betrieben, in denen der jeweilige Standard galt, war deutlich niedriger; in Bezug auf den GLÖZ-Standard für die Bewässerung lag sie beispielsweise bei 1 339.

Die in Griechenland verwendeten Kontrollberichte sehen kein Feld vor, in dem angegeben werden kann, dass Verpflichtungen nicht gelten. In solchen Fällen wird gemeldet, der Betriebsinhaber habe die Verpflichtungen eingehalten. Beispielsweise teilte Griechenland der Kommission mit, dass im Zusammenhang mit der Klärschlammrichtlinie 4 784 landwirtschaftliche Betriebe kontrolliert wurden und die Rechtsvorschriften einhielten. Damit werden die Kontrollsätze und der Grad der Einhaltung der Verpflichtungen überbewertet, denn keiner der landwirtschaftlichen Betriebe verwendete tatsächlich Klärschlamm.

Die Niederlande teilten mit, dass bei der Kontrolle von 658 landwirtschaftlichen Betrieben in Bezug auf das Lebensmittel- und Futtermittelrecht keinerlei Verstöße festgestellt wurden. Bei dieser Zahlenangabe wird nicht berücksichtigt, dass eine erhebliche Zahl von Anforderungen, z. B. in Bezug auf die Milchhygiene, nicht kontrolliert wurde.

¹⁴ Die Beispiele beruhen auf den jüngsten Daten, die zum Zeitpunkt der Prüfung verfügbar waren (Daten für 2006); eine Ausnahme bildet Griechenland, für das sich die jüngsten Daten auf 2005 bezogen.

- 80.** Wie die vorstehenden Beispiele zeigen, sind die Kontrollsätze und der Grad der Einhaltung der Verpflichtungen in Wirklichkeit geringer, als dies der Kommission gemeldet wird. Daher eignen sich die der Kommission übermittelten Statistiken nicht für Schlussfolgerungen in Bezug auf die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Betriebsinhaber. Diese Schwierigkeit lässt sich anhand eines Berichts des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments veranschaulichen. Dort heißt es: „Aus den von der Kommission in ihrem Bericht genannten Zahlen geht hervor, dass die meisten kontrollierten Betriebe die festgelegten Normen erfüllen (...)“¹⁵. Bei der Prüfung des Hofes wurde festgestellt, dass die der Kommission in Bezug auf die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen vorliegenden Daten nicht zur Untermauerung dieser Aussage dienen können.

¹⁵ Dokument des Europäischen Parlaments 2007/0177(CNS) vom 21.9.2007: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

¹⁶ Ex-ante-Evaluierung: Ein praktischer Leitfaden zur Vorbereitung von Vorschlägen für Ausgabenprogramme, Generaldirektion Haushalt, Dezember 2001, S. 25 (der deutschen Fassung). Ein Indikator wird definiert als eine Information, die dabei hilft, Fortschritte zu überwachen und über die Erreichung der Ziele Bericht zu erstatten.

DIE LEISTUNGSÜBERWACHUNG DURCH DIE KOMMISSION WURDE FÜR UNZULÄNGLICH BEFUNDEN

- 81.** Ein in Artikel 27 Absatz 3 der Haushaltsordnung festgelegter Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung lautet, dass die Verwirklichung von Zielen mithilfe von Leistungsindikatoren kontrolliert wird. Daher bestand nach Ansicht der Kommission eine erste Anforderung an ein Monitoring-System von guter Qualität in der Festlegung klarer Ziele und Indikatoren¹⁶. Derartige stichhaltige Indikatoren wurden jedoch nicht festgelegt. Dies hat die Überwachung der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen von Beginn an beeinträchtigt.

KASTEN 5

In Slowenien gelten drei von vier Anforderungen der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie nur für Parzellen innerhalb von Natura-2000-Gebieten. Von den 620 zur Cross-Compliance-Stichprobe gehörenden landwirtschaftlichen Betrieben verfügten nur 34 (5 %) über Parzellen in Natura-2000-Gebieten. Der Kontrollsatz bezüglich der Natura-2000-Anforderungen war zwanzigmal niedriger als der der Kommission gemeldete Kontrollsatz.

Bei der Meldung der Zahl der Verstöße an die Kommission ließ Polen die 678 landwirtschaftlichen Betriebe unberücksichtigt, in denen Verstöße aufgedeckt worden waren, deren gesamter Beihilfeantrag jedoch abgewiesen worden war. Auf der Grundlage der korrekten Zahlen war der Grad der Nichteinhaltung der Verpflichtungen erheblich höher.

Portugal hat für mehrere Grundanforderungen an die Betriebsführung eine Toleranzmarge festgelegt, unterhalb deren keine Sanktionen angewandt werden. Verstöße, bei denen die Toleranzmarge nicht überschritten wird, werden der Kommission nicht gemeldet. Auch für die sich aus der TSE-Verordnung¹⁷ ergebenden Anforderungen wurden Toleranzmargen festgelegt. Wenn für weniger als 10 % der Tiere oder – bei Kleinbetrieben – für weniger als zwei Tiere Dokumente oder Bescheinigungen fehlen, wird kein Verstoß gemeldet.

¹⁷ 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).

- 82.** Was die Indikatoren angeht, so kann die Kommission anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten jährlichen Informationen bestimmte Elemente der Kontroll- und Sanktionssysteme überprüfen. Die Kommission legte jedoch keine Leistungsindikatoren fest, um die Verwirklichung der in der Ratsverordnung festgelegten Ziele (siehe Ziffer 12) zu überwachen. So gibt es beispielsweise keine Leistungsindikatoren für die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen, die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen oder das Ausmaß der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.
- 83.** Informationen über die Ausgangssituation in Form systematischer Daten, die die Situation vor Einführung der Cross-Compliance-Regelung (z. B. in den Jahren 2003 und 2004) beschreiben, sind nicht verfügbar. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben die verfügbare Zeit seit Verabschiedung der Ratsverordnung zur Einführung der Cross-Compliance-Regelung im September 2003 nicht genutzt, um für Monitoring- und Evaluierungstätigkeiten Ausgangsdaten zusammenzustellen, beispielsweise über die Zahl der Kontrollen und die Zahl der Verstöße. Aufgrund der Probleme im Zusammenhang mit den Daten und mit der Berichterstattung (siehe Ziffern 77-78) gibt es immer noch keinen zuverlässigen Ausgangspunkt.
- 84.** Die Kommission definiert Monitoring als kontinuierliche Überprüfung der Bereitstellung der Programm-Outputs und ist der Auffassung, dass die Verwendung von Indikatoren stets durch eine Analyse qualitativer Faktoren und einen Hinweis zur Auslegung der ermittelten Daten ergänzt werden muss¹⁸. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass in Bezug auf die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen keine solche kontinuierliche Analyse und Auslegung der Daten stattfand. Da klare Ziele und Monitoringdaten fehlen, ist die Durchführung von Bewertungen schwierig. Daher bereitet die Rechenschaft über Ergebnisse und Auswirkungen Probleme¹⁹.
- ¹⁸ Ex-ante-Evaluierung: Ein praktischer Leitfaden zur Vorbereitung von Vorschlägen für Ausgabenprogramme, Generaldirektion Haushalt, Dezember 2001, S. 15 (der deutschen Fassung).
- ¹⁹ In der Mitteilung zur Evaluierung von Juli 2000 heißt es in Ziffer 2.3.1: Eine verlässliche Ex-post-Evaluierung und somit die Rechenschaft über Ergebnisse und Auswirkungen hängen weitgehend davon ab, wie gut die Maßnahme vorbereitet wurde. In dem von der Generaldirektion Haushalt für die Dienste der Kommission herausgegebenen praktischen Führer für die Evaluierung von EU-Tätigkeiten (Juli 2004) heißt es auf S. 71: Durch die Festsetzung von Zielen bei der Konzeption einer Maßnahme wird die Evaluierung wesentlich erleichtert, denn diese Ziele werden bei der direkten Beurteilung der Maßnahme im Hinblick auf die relevanten Fragen und die Wirksamkeit zugrunde gelegt.

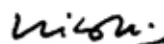
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 85.** Nach Auffassung des Hofes bildet die Cross-Compliance-Regelung einen wesentlichen Bestandteil der GAP. Bei ordnungsgemäßer Anwendung kann sie gewährleisten, dass die EU-Betriebsinhaber, die in den Genuss von GAP-Zahlungen gelangen, verbindliche Vorschriften in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen, landwirtschaftliche Erzeugung und Tätigkeit einhalten. Damit die Regelung wirksam ist, müssen die einschlägigen Vorschriften in überprüfbare Anforderungen auf betrieblicher Ebene übertragen werden. Bei der Prüfung des Hofes wurde festgestellt, dass dies noch nicht der Fall ist, denn die Ziele und der Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung sind nicht genau festgelegt. Daher ist nicht klar, was mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen erreicht werden soll. Insbesondere wurden die vom Rat vorgegebenen globalen Ziele noch nicht vollständig in angemessene umsetzbare Anforderungen und Standards übertragen, die auf betrieblicher Ebene anzuwenden sind. Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:
- Die Kommission sollte die in der Ratsverordnung aufgeführten Ziele entsprechend dem SMART-Ansatz weiterentwickeln und präzisieren und für sie eine logische Rangordnung festlegen.
 - Die Mitgliedstaaten sollten ein vollständiges Bündel überprüfbarer Anforderungen und Standards festlegen, die auf betrieblicher Ebene anzuwenden sind.
- 86.** Die Rahmenvorgaben für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bereiten insbesondere aufgrund ihrer Komplexität erhebliche Schwierigkeiten. Damit die möglichen positiven Auswirkungen der Cross-Compliance-Regelung zum Tragen kommen, empfiehlt der Hof folgende Maßnahmen:
- Die Kommission sollte die Rahmenvorgaben vereinfachen, indem sie insbesondere eine Gliederung nach den wichtigsten zu verbessernden Bereichen der landwirtschaftlichen Tätigkeit vornimmt, die erwarteten Ergebnisse angibt und die Anforderungen und Standards nach Prioritäten ordnet.
 - Die im Einzelnen zu erzielenden Ergebnisse sollten auf der Grundlage von Bedarfsermittlungen und einschlägigen Untersuchungen festgelegt werden.
 - Die Mitgliedstaaten sollten gehalten sein, die sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden genauen Verpflichtungen festzulegen, wobei ggf. die besonderen Merkmale der betroffenen Gebiete und Wirtschaftsweisen zu berücksichtigen sind.
 - Die Kommission sollte die Qualität der von den Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen und Standards bewerten.
- 87.** Die Cross-Compliance-Regelung und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sind nicht gut aufeinander abgestimmt. Der Hof empfiehlt Folgendes:
- Die Kommission sollte die Cross-Compliance-Regelung und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums aufeinander abstimmen und hierzu insbesondere die Bestimmungen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die nach Einführung der Cross-Compliance-Regelung abgeschwächt wurden, wieder in Kraft setzen.
 - Der Gemeinschaftsgesetzgeber sollte prüfen, ob bestimmte Elemente der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, wie z. B. die Genehmigung von Standards durch die Kommission und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Festlegung überprüfbarer Standards, auch im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung Anwendung finden sollten.

- Die Kommission sollte zwischen der Cross-Compliance-Regelung und den Agrarumweltregelungen eine klare Abgrenzung vornehmen, um sicherzustellen, dass Zuwendungen für die Entwicklung des ländlichen Raums nur als Ausgleich für Verpflichtungen gezahlt werden, die über die Cross-Compliance-Anforderungen und -Standards hinausgehen.
- 88.** Die Mitgliedstaaten kamen ihrer Verpflichtung zur Anwendung wirksamer Kontroll- und Sanktionssysteme nicht nach. Infolgedessen wird mit dem Kontrollsystem nicht hinreichend gewährleistet, dass die Betriebsinhaber ihrerseits ihre Verpflichtungen einhalten. Das Sanktionssystem ist ebenfalls nicht wirksam, da es nicht auf soliden Grundsätzen basiert. Die Empfehlungen des Hofes lauten:
- Die Mitgliedstaaten sollten wirksame Kontroll- und Sanktionssysteme anwenden, die hinreichend gewährleisten, dass die Betriebsinhaber ihre Verpflichtungen einhalten.
 - Die Kommission sollte das Kontrollsystem dahin gehend ändern, dass mindestens 1 % der landwirtschaftlichen Betriebe, die den einzelnen Verpflichtungen unterliegen, kontrolliert werden.
 - Der Gemeinschaftsgesetzgeber sollte prüfen, ob die Grundsätze des Sanktionssystems dahin gehend überarbeitet werden sollten, dass Kürzungen der Zahlungen von der Schwere des Verstoßes des jeweiligen Betriebsinhabers gegen die Cross-Compliance-Verpflichtungen abhängig gemacht werden bzw. im Verhältnis dazu erfolgen.
- 89.** Überwachung und Berichterstattung wurden für unzulänglich befunden, da bestimmte wesentliche Aspekte eines Monitoring-Systems fehlen und die der Kommission von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten unzuverlässig sind. Der Hof empfiehlt Folgendes:
- Die Kommission sollte die wesentlichen Aspekte eines stichhaltigen Leistungsüberwachungssystems umsetzen, indem sie insbesondere relevante Indikatoren und Ausgangsniveaus festlegt.
 - Die Mitgliedstaaten sollten rechtzeitig vollständige und zuverlässige Daten vorlegen.
 - Die Kommission sollte die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten eingehender analysieren und hinsichtlich der Qualität dieser Daten höhere Ansprüche stellen.
- 90.** Insgesamt gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Cross-Compliance-Regelung in der Form, wie sie derzeit von der Kommission verwaltet und von den Mitgliedstaaten umgesetzt wird, noch nicht wirksam ist. Alle Betroffenen müssen noch erhebliche Anstrengungen unternehmen, damit die Regelung ihr volles Potenzial entfaltet. Nach Ansicht des Hofes dürfte die Umsetzung der vorstehenden Empfehlungen dazu beitragen, die möglichen positiven Auswirkungen, die mit der Cross-Compliance-Politik als wesentlichem Bestandteil der GAP erreicht werden sollen, voll zum Tragen zu bringen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 6. November 2008 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Präsident



ANTWORT DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

II.

Erster Spiegelstrich

Nach Ansicht der Kommission sind die Ziele der Cross-Compliance-Regelung (Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen) klar festgelegt. Die GAP-Zahlungen an die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe werden gekürzt, wenn grundlegende Standards des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nicht eingehalten werden.

Der Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung ist auf EU-Ebene klar festgelegt. Er umfasst Vorschriften für die landwirtschaftliche Tätigkeit. Die meisten dieser Vorschriften basieren auf bestehenden Richtlinien und Verordnungen.

Zweiter Spiegelstrich

Die Kommission schlug in ihrem Bericht 2007¹ Verbesserungen des rechtlichen Rahmens vor, denen die Mitgliedstaaten zustimmten. Die Kommission wird weiterhin die erforderlichen Verbesserungen vornehmen.

Der rechtliche Rahmen besteht jedoch aus 19 Verordnungen und Richtlinien, die unabhängig von der Cross-Compliance-Regelung seit Jahren zur Anwendung kommen. Die Komplexität ist daher nicht auf die Einführung der Cross-Compliance-Regelung zurückzuführen.

Dritter Spiegelstrich

Der Begriff „Cross-Compliance“ (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen) ist in den Rechtsvorschriften definiert. Aus Kohärenzgründen wird diese Regelung für den EGFL und den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums einheitlich angewendet. Sie bildet eine gemeinsame und klare Grundlage für die Mitgliedstaaten und ermöglicht Vergleiche.

Zwischen der Cross-Compliance-Regelung und der Entwicklung des ländlichen Raums gibt es keinen Konflikt. Die Cross-Compliance-Regelung bildet die Trennlinie zwischen der Bestrafung der Betriebsinhaber wegen Nichtbefolgung der verpflichtenden Auflagen („Verursacherprinzip“) und der Belohnung der Betriebsinhaber für die freiwillige Entlastung der Umwelt mittels Agrarumwelt- oder Tierschutzmaßnahmen. Die Cross-Compliance-Regelung und die Agrarumwelt- oder Tierschutzmaßnahmen ergänzen sich somit gegenseitig, ohne dass es zu irgendeiner Überschneidung kommt.

Vierter Spiegelstrich

Weist das Kontrollsystem der Mitgliedstaaten Schwachstellen auf, werden die Finanzrisiken durch die Prüfungen der Kommission aufgedeckt und die erforderlichen Finanzkorrekturen vorgenommen.

Was die Kürzung von Zahlungen aufgrund der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen anbelangt, so ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, diese ordnungsgemäß vorzunehmen. In diesem Zusammenhang aufgedeckten Schwachstellen geht die Kommission bei ihren Prüfungen ebenfalls nach.

Fünfter Spiegelstrich

Die Kommission prüft zurzeit die Frage der Überwachung. Im Hinblick auf die Datenanalyse hat die Kommission beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Cross-Compliance-Statistiken auszuwerten. Fällen, bei denen Daten fehlen oder nicht kohärent sind, wird nachgegangen. Eine nicht ordnungsgemäße Anwendung der Cross-Compliance-Bestimmungen wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens (gegebenenfalls durch abgekürzte Außenprüfungen) zur Ergänzung des Prüfprogramms untersucht.

¹ KOM(2007) 147

III.

Erster Spiegelstrich

Die Mitgliedstaaten müssen über ein hinreichendes Maß an Flexibilität verfügen, damit sie die Anforderungen den besonderen Merkmalen des betreffenden Bereichs anpassen können. Die Kommission beabsichtigt nicht, die nationalen Standards im Rahmen des Cross-Compliance-Systems zu genehmigen. Allerdings stellt die Kommission durch ihre Überwachungs- und Prüftätigkeit sicher, dass die Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an gleichen Bedingungen einhalten.

Zudem basiert die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auf Programmplanungszeiträumen. Genehmigt werden nationale Programme und nicht einzelne Standards. Der Vergleich mit den Cross-Compliance-Anforderungen ist daher nicht unbedingt relevant.

Der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten überprüfbare Standards festzulegen haben, liegt den Rechtsvorschriften über die Cross-Compliance-Regelung bereits zugrunde.

Zweiter Spiegelstrich

Der Grundsatz, wonach Kürzungen der Zahlungen von der Schwere des Verstoßes abhängig gemacht werden bzw. im Verhältnis dazu erfolgen sollten, ist in den derzeitigen Rechtsvorschriften über die Cross-Compliance-Regelung bereits enthalten. Nach Ansicht der Kommission besteht kein Grund, diese Vorschriften gegenwärtig zu ändern.

Dritter Spiegelstrich

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Ziele der Cross-Compliance-Regelung dem „SMART-Ansatz“ entsprechen. Die allgemeinen Ziele der Cross-Compliance-Regelung sind in der Ratsverordnung festgelegt. Die Kommission legte ihre Ansicht zu den Zielen der Cross-Compliance-Regelung in ihrem Bericht von 2007² dar. Dieser Bericht wurde vom Rat begrüßt³. Bereits 2007 wurde eine Bewertung⁴ vorgenommen. Der externe Bewerter bestimmte die operationellen, spezifischen und allgemeinen Ziele der Cross-Compliance-Regelung sowie eine Reihe von Indikatoren, anhand derer der Beitrag der Cross-Compliance-Regelung zu den angestrebten Zielen beurteilt werden kann. Nach Ansicht der Kommission verdeutlicht dies, dass die Ziele der Cross-Compliance-Regelung nach dem SMART-Ansatz festgelegt sind und sie einer logischen Rangordnung entsprechen.

Vierter Spiegelstrich

Die Einführung der Cross-Compliance-Regelung hat eine Harmonisierung der Anforderungen auf EU-Ebene und eine Abstimmung der Vorschriften mit denjenigen des EGFL ermöglicht, was bedeutende Vorteile bringt.

Nach Auffassung der Kommission gelten im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung nach wie vor wichtige Anforderungen der guten landwirtschaftlichen Praxis.

² KOM(2007) 147. In diesem Bericht wurde das allgemeine Ziel der Cross-Compliance-Regelung wie folgt festgelegt: „Zum einen soll zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft beigetragen werden [...], indem die Betriebsinhaber die gesetzlichen Bestimmungen einhalten, die hinsichtlich Cross-Compliance relevant sind. Das zweite Ziel besteht darin, die GAP mit den von der Gesellschaft insgesamt gestellten Erwartungen besser in Einklang zu bringen. In der Öffentlichkeit mehren sich mittlerweile die Stimmen, dass Landwirte, die die Grundregeln in bestimmten wichtigen Bereichen der öffentlichen Politik nicht einhalten, keine Agrarzahungen mehr erhalten sollten.“

³ Schlussfolgerungen des Rates, Dok. 10682/07

⁴ Bewertung der Anwendung der Cross-Compliance-Regelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

Fünfter Spiegelstrich

Zwischen der Cross-Compliance-Regelung und den Agrarumweltauflagen sollte es keine Überschneidung geben. Dies wurde bei der Genehmigung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum überprüft. Die Mitgliedstaaten hatten nachzuweisen, dass die Agrarumweltmaßnahmen über das in Artikel 39 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegte Ausgangsniveau hinausgehen.

Die Cross-Compliance-Regelung und die Agrarumweltmaßnahmen ergänzen sich gegenseitig, ohne dass es zu irgendeiner Überschneidung kommt. Anders ausgedrückt heißt dies, dass die Cross-Compliance-Regelung die Trennlinie bildet zwischen der Bestrafung von Betriebsinhabern wegen der Nichteinhaltung der verpflichtenden Auflagen (gemäß dem „Verursacherprinzip“) und der Belohnung der Betriebsinhaber für die freiwillige Entlastung der Umwelt mittels Agrarumweltmaßnahmen.

Der Gesetzgeber räumte den Mitgliedstaaten bewusst einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung der verpflichtenden Auflagen und der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen ein. Dieser Ermessensspielraum ermöglicht es den Mitgliedstaaten, nationale und regionale Besonderheiten zu berücksichtigen.

Sechster Spiegelstrich

Grundsätzlich wird jährlich mindestens 1 % der Betriebsinhaber, die GAP-Zahlungen erhalten, einer Cross-Compliance-Kontrolle unterzogen. Mit Verweis auf den Grundsatz der Risikoanalyse wünschten die Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität, um die Kontrollen auf die Anforderungen, die mehr Risiken in sich bergen, konzentrieren zu können, ohne allerdings die anderen Anforderungen zu vernachlässigen. Die Kommission kam diesem Wunsch nach und verabschiedete daher im Jahr 2007 neue Regeln, die diese Flexibilität gestatten.

Siebter Spiegelstrich

Die Kommission prüft zurzeit die Frage der Überwachung.

Achter Spiegelstrich

Im Hinblick auf die Datenanalyse hat die Kommission beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Cross-Compliance-Statistiken auszuwerten. Fällen, bei denen Daten fehlen oder nicht kohärent sind, wird nachgegangen. Eine nicht ordnungsgemäße Anwendung der Cross-Compliance-Regelung wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens (gegebenenfalls durch abgekürzte Außenprüfungen) zur Ergänzung des Prüfprogramms untersucht.

Die Kommission hat zudem das Personal in diesem Bereich aufgestockt.

Neunter Spiegelstrich

Der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten überprüfbare Standards festzulegen haben, liegt den Rechtsvorschriften über die Cross-Compliance-Regelung bereits zugrunde.

Zehnter Spiegelstrich

Die Kommission stellt durch ihre Überwachungs- und Prüftätigkeit sicher, dass die Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an gleichen Bedingungen einhalten.

Elfter Spiegelstrich

Die Kommission geht den Fällen nach, bei denen Daten fehlen oder nicht kohärent sind.

IV.

Erster Spiegelstrich

Die Vereinfachung des rechtlichen Rahmens stellt für die Kommission stets eine Priorität dar. Der rechtliche Rahmen sollte daher möglichst einfach sein und sich auf die Elemente der landwirtschaftlichen Tätigkeit konzentrieren, bei denen Verbesserungen angestrebt werden. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber bewusst beschlossen, den relevantesten Teil der bestehenden EU-Rechtsvorschriften heranzuziehen und die Cross-Compliance-Regelung mit den GAP-Zahlungen zu verknüpfen.

Zweiter Spiegelstrich

Der während des „Gesundheitschecks“ unterbreitete Vorschlag für eine Änderung des Geltungsbereichs der Cross-Compliance-Regelung basiert auf einer vollständigen Folgeabschätzung.

Dritter Spiegelstrich

Die Kommission bewertet unabhängig von der Cross-Compliance-Regelung die Grundanforderungen an die Betriebsführung, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der Rechtsvorschriften der betreffenden Bereiche (Umwelt, Gesundheit usw.) festgelegt haben. Diese Bewertung erfolgt auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten nationalen Umsetzungsbestimmungen. Was die GLÖZ-Standards anbelangt, so führt die Kommission regelmäßige Bewertungen durch, bei denen allerdings die den Mitgliedstaaten vom Gesetzgeber eingeräumten Spielräume berücksichtigt werden. Im spezifischeren Rahmen der Cross-Compliance-Regelung wird die praktische Umsetzung der nationalen Bestimmungen zur Einhaltung der Anforderungen und Standards anhand des Prüfprogramms überwacht. Allen festgestellten Verstößen der Mitgliedstaaten gegen die rechtlichen Verpflichtungen wird gemäß den der Kommission zur Verfügung stehenden Verfahren (Rechnungsabschluss- und Vertragsverletzungsverfahren) nachgegangen.

Vierter Spiegelstrich

Nach den derzeitigen Rechtsvorschriften sind die Mitgliedstaaten gehalten, die genauen Verpflichtungen auf betrieblicher Ebene und die entsprechenden Kürzungsregelungen festzulegen und sie den Betriebsinhabern auf kohärente Weise mitzuteilen.

EINLEITUNG

8.

Die Grundanforderungen an die Betriebsführung mussten in operationelle Anforderungen auf betrieblicher Ebene im Rahmen der normalen Umsetzung der Richtlinien und Verordnungen und nicht im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung „übersetzt“ werden. War dies nicht der Fall, diente die Cross-Compliance-Regelung als Anreiz für die Festsetzung der Verpflichtungen auf betrieblicher Ebene.

BEMERKUNGEN

13.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Ziele der Cross-Compliance-Regelung dem „SMART-Ansatz“ entsprechen. Die allgemeinen Ziele der Cross-Compliance-Regelung sind in der Ratsverordnung festgelegt. Die Kommission legte ihre Ansicht zu den Zielen der Cross-Compliance-Regelung in ihrem Bericht von 2007⁵ dar. Dieser Bericht wurde vom Rat begrüßt⁶. Bereits 2007 wurde eine Bewertung⁷ vorgenommen. Der externe Bewerter legte die operationellen, spezifischen und allgemeinen Ziele der Cross-Compliance-Regelung sowie eine Reihe von Indikatoren fest, anhand derer der Beitrag der Cross-Compliance-Regelung zu den angestrebten Zielen beurteilt werden kann. Nach Ansicht der Kommission verdeutlicht dies, dass die Ziele der Cross-Compliance-Regelung nach dem SMART-Ansatz festgelegt sind und sie einer logischen Rangordnung entsprechen.

Zudem liegen Daten über die Vor-Ort-Kontrollen und die Beihilfekürzungen vor. Der externe Bewerter betrachtete sie als nützliche Leistungsindikatoren, anhand derer die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Hinblick auf die angestrebten Ziele bewertet werden kann.

Nach Meinung der Kommission steht die Liste der Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand und der Grundanforderungen an die Betriebsführung dem nicht entgegen, dass die Ziele der Cross-Compliance-Regelung nach dem „SMART-Ansatz“ festgelegt werden.

⁵ KOM(2007) 147. In diesem Bericht wurde das allgemeine Ziel der Cross-Compliance-Regelung wie folgt festgelegt: „Zum einen soll zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft beigetragen werden [...], indem die Betriebsinhaber die gesetzlichen Bestimmungen einhalten, die hinsichtlich Cross-Compliance relevant sind. Das zweite Ziel besteht darin, die GAP mit den von der Gesellschaft insgesamt gestellten Erwartungen besser in Einklang zu bringen. In der Öffentlichkeit mehren sich mittlerweile die Stimmen, dass Landwirte, die die Grundregeln in bestimmten wichtigen Bereichen der öffentlichen Politik nicht einhalten, keine Agrarzahlungen mehr erhalten sollten.“

⁶ Schlussfolgerungen des Rates, Dok. 10682/07

⁷ Bewertung der Anwendung der Cross-Compliance-Regelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

14.

Mit der GAP-Reform von 2003 wurde die Einkommensstützung von der Erzeugung entkoppelt. In diesem Zusammenhang wurden die GLÖZ-Standards eingeführt, um beispielsweise dem damit verbundenen Risiko der Landaufgabe entgegenzuwirken und zu verhindern, dass die unter die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 fallenden landwirtschaftlichen Flächen nicht mehr bebaut werden, und um sicherzustellen, dass sie in einem guten Zustand erhalten bleiben. Zudem soll die Cross-Compliance-Regelung nicht andere Politiken ersetzen wie etwa die Politik der Entwicklung des ländlichen Raums.

15.

Die Mitgliedstaaten müssen die Verpflichtungen für die Umsetzung der spezifischen Rechtsvorschriften selbst festlegen, von denen einige in die Cross-Compliance-Regelung aufgenommen worden sind. Der Umstand, dass einige Mitgliedstaaten zuweilen unzulängliche Verpflichtungen zur Umsetzung dieser spezifischen Rechtsvorschriften festgelegt haben, bedeutet nicht, dass die Ziele der Cross-Compliance-Regelung nicht solide sind. Einer mangelhaften Umsetzung durch die Mitgliedstaaten wird wie nachfolgend dargelegt im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.

Kasten 1 – Auswirkungen der Cross-Compliance-Bestimmungen auf betrieblicher Ebene

- Der mangelhaften Umsetzung dieser beiden Richtlinien in Slowenien wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.
- Die Umsetzung der Cross-Compliance-Bestimmungen in Frankreich wurde von der Kommission 2005 und 2006 geprüft und ist Gegenstand der laufenden Rechnungsabschlussverfahren.
- Die Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung in den Niederlanden wurde von der Kommission 2007 geprüft und ist Gegenstand der laufenden Rechnungsabschlussverfahren.

Bei der vorstehend genannten Prüfung in den Niederlanden und der von der Kommission 2007 in Polen vorgenommenen Prüfung wurden Mängel im Hinblick auf die Definition der GLÖZ-Standards festgestellt, die Gegenstand der laufenden Rechnungsabschlussverfahren sind.

Die Kommission stellte bei ihrer Prüfung im Jahr 2008 Probleme bei der Berechnung von Dauergrünland in Portugal fest. Dies wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens untersucht. Diesem Punkt geht die Kommission bei ihren Prüfungen regelmäßig nach. Die Betriebsinhaber müssen nach den einschlägigen Rechtsvorschriften⁸ aber keine Anforderungen einhalten, solange das Verhältnis von als Dauergrünland genutzten Flächen zu der gesamten landwirtschaftlichen Fläche nicht nennenswert abnimmt.

16.

Zur Verwirklichung der Ziele der Cross-Compliance-Regelung müssen nicht sämtliche Aspekte der relevanten Politikbereiche (Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, Tierschutz sowie Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand) in ihren Geltungsbereich einbezogen werden. Nur „grundlegende Anforderungen“ (siehe Erwägungsgrund 2 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates), d. h. nicht alle betroffenen Politikbereiche oder alle Verpflichtungen bestimmter Politikelemente sind aufzunehmen. Die Liste dieser grundlegenden Anforderungen ist in den Anhängen III und IV der Ratsverordnung erhalten. Der Vorschlag der Kommission basierte ursprünglich auf den wichtigsten Rechtsvorschriften für die landwirtschaftliche Tätigkeit im betreffenden Bereich. Bei den weiteren Diskussionen im Rat wurde hauptsächlich die Relevanz dieser Texte für die Cross-Compliance-Regelung bewertet. Nach Meinung der Kommission finden sich die wichtigsten Elemente der betreffenden Politikbereiche in der endgültigen Liste wieder, die dem allgemeinen Ziel der Ratsverordnung – es soll zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft „beigetragen“ werden – gerecht wird.

Die Kommission teilt aber die Meinung des Hofes, dass die Rechtsvorschriften – wie im Falle anderer Instrumente – weiterentwickelt werden kann, wenn sich dies bei einer Bewertung der verschiedenen politischen Optionen als beste Lösung erweist. Im Rahmen des „Gesundheitschecks“ hat die Kommission vorgeschlagen, wasser- und landschaftsbezogene Anforderungen in den Geltungsbereich aufzunehmen.

⁸ Artikel 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission

17.

Die Cross-Compliance-Regelung kommt definitionsgemäß nur bei Betriebsinhabern zur Anwendung, die GAP-Zahlungen erhalten. Werden keine Zahlungen geleistet, können auch keine Kürzungen aufgrund der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen vorgenommen werden. Würden die GLÖZ-Standards für alle landwirtschaftlichen Flächen gelten, hätte dies zur Folge, dass sie von der Cross-Compliance-Regelung abgekoppelt würden und eine allgemeine rechtliche Grundlage darstellten, einschließlich eines von der Cross-Compliance-Regelung unabhängigen Sanktionssystems (wie im Falle der Grundanforderungen an die Betriebsführung).

Außerdem besteht das Ziel der Cross-Compliance-Regelung lediglich darin, dass zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft „beigetragen“ wird, nicht aber alle Umweltprobleme angegangen werden.

18.

Nach Ansicht der Kommission ist die rechtliche Lage klar, was den Mitgliedstaaten auf ihre Anfrage mehrfach mitgeteilt wurde, insbesondere im Hinblick auf die GLÖZ-Standards und die Verordnung über das Lebensmittel- und Futtermittelrecht. Die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten anderer Meinung sind, bedeutet nicht, dass der Geltungsbereich nicht klar festgelegt ist.

20.

Es war politische Absicht, der Cross-Compliance-Regelung die bestehenden Rechtsvorschriften zugrunde zu legen. Ziel war es, eine klare Basis für grundlegende Anforderungen zu schaffen. Diese werden zur Berücksichtigung der neuesten Entwicklungen regelmäßig verbessert, da nach den Cross-Compliance-Bestimmungen jeweils die letzte Fassung der einschlägigen Rechtsakte anwendbar ist. Die Cross-Compliance-Regelung ist nur ein Instrument unter anderen. Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eignet sich gut für Maßnahmen, die speziell auf Aspekte, die nicht in den Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung fallen, zugeschnitten sind, sowie zur Förderung angemessenerer Wirtschaftsweisen, die über das Ausgangsniveau der Cross-Compliance-Regelung hinausgehen.

Was Portugal anbelangt, so wurde bei den Vor-Ort-Prüfung der Kommission (2006 und 2008) festgestellt, dass das eingerichtete Kontrollsystem den Anforderungen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nicht genügt. Dieser Schwachstelle wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.

21.

Die Kommission prüft, ob die Umsetzung der GLÖZ-Standards mit dem gemeinschaftlichen Rahmen in Einklang steht. Eine systematische Prüfung aller Alternativen für die Umsetzung der GLÖZ-Standards ist nicht erforderlich.

22.

Die Kommission weiß, dass die von den Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen und Standards bestimmte Mängel aufweisen. Alle festgestellten Verstößen der Mitgliedstaaten gegen die rechtlichen Verpflichtungen wird gemäß den der Kommission zur Verfügung stehenden Verfahren (Rechnungsabschluss- und Vertragsverletzungsverfahren) nachgegangen. Wie nachfolgend dargelegt, sind die Risiken für die GAP-Mittel durch die Möglichkeit von Finanzkorrekturen abgedeckt.

Kasten 2 – Beispiele für fehlende oder unvollständige Anforderungen und Standards

Diese Schwachstellen wurden bei der vorstehend genannten Prüfung in Portugal aufgedeckt.

Dem in Bezug auf Finnland genannten Problem wird bei einer Prüfung im Oktober 2008 nachgegangen.

Bei ihren Prüfungen untersucht die Kommission, ob Anhang IV (Gegenstände und Standards) der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vollständig umgesetzt wird und eine entsprechende Kontrolle erfolgt.

25.

Die 19 Verordnungen und Richtlinien, die den Rahmen für die Grundanforderungen an die Betriebsführung bilden, kommen seit mehreren Jahren unabhängig von der Cross-Compliance-Regelung zur Anwendung. Die Kommission weiß, dass diese Rechtsakte von den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt werden, und trifft zurzeit die erforderlichen Abhilfemaßnahmen. Allerdings ist dies keine Folge der Einführung der Cross-Compliance-Regelung.

26.

Die einzelnen Rechtsakte sind in Anhang III aufgelistet. In Anhang III wurden absichtlich nur die bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsakte aufgeführt, die im Falle von Richtlinien in der von den Mitgliedstaaten umgesetzten Fassung gelten. Es war nicht geplant, einen neuen Rahmen für Anforderungen aufzunehmen, der sich von den Verpflichtungen unterscheidet, die sich auf betrieblicher Ebene aus der Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsakte ergeben⁹.

28.

Die Kommission stimmt den Bemerkungen des Hofes zu. Die Überprüfung der derzeitigen Bestimmungen von Anhang III zur Vorbereitung des „Gesundheitschecks“ hat ergeben, dass einige Verpflichtungen für die Cross-Compliance-Regelung nicht relevant sind, wie beispielsweise die Bestimmungen betreffend die Jagd und das Töten geschützter Arten. Im Rahmen des „Gesundheitschecks“ hat die Kommission daher vorgeschlagen, diese Bestimmungen aus dem Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung auszunehmen.

30.

Das Ziel der Cross-Compliance-Regelung einschließlich der GLÖZ-Standards besteht nicht darin, alle Umweltprobleme anzugehen. Diese Regelung soll andere Instrumente ergänzen. Der Geltungsbereich des 2003 festgelegten GLÖZ-Rahmens ist nicht begrenzt, sondern vielmehr auf die Aktionsbereiche abgestellt, die zu diesem Zeitpunkt für relevant erachtet wurden. Im Rahmen des „Gesundheitschecks“ hat die Kommission Änderungen vorgeschlagen, um Anforderungen für Wasser und Landschaftselemente aufzunehmen.

32.

Für den GLÖZ-Rahmen muss das Bündel der Aktionsbereiche und Standards auf EU-Ebene festgelegt werden, damit ein Mindestmaß an gleichen Bedingungen für die Betriebsinhaber in den einzelnen Bereichen oder Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann. Die Liste ist daher nicht offen und begrenzt. Allerdings verfügen die Mitgliedstaaten über einen breiten Spielraum bei der Festlegung der nationalen Bestimmungen, um die lokalen Erfordernisse im gegenwärtigen Rahmen berücksichtigen zu können. So kann beispielsweise die Beschädigung der Bodenstruktur durch Rinder bereits auf der Grundlage der derzeitigen Bestimmungen behandelt werden.

34.

Ziel des Verwaltungssystems für Dauergrünland (Erwägungsgrund 4 der Ratsverordnung) ist es, einer „massiven“ Umstellung auf Ackerland entgegen zu wirken, weshalb eine gewisse Marge für die Änderung des Anteils des Dauergrünlands an der landwirtschaftlichen Gesamtfläche vorgesehen ist. Bei den Durchführungsbestimmungen wurde dies berücksichtigt, da die vom Gesetzgeber eingeräumte Marge übernommen und als Regel eine Änderung von höchstens 10 % festgesetzt wurde. Von der Kommission wie auch von den Mitgliedstaaten wird dieser Satz als angemessen betrachtet.

35.

Der Erhalt von als Dauergrünland genutzten Flächen muss in Bezug zur landwirtschaftlichen Gesamtfläche gesetzt werden, weshalb der richtige Berechnungsmodus die Ermittlung des prozentualen Anteils ist. Nur auf diese Weise kann die Entwicklung der landwirtschaftlichen Fläche auf der Ebene eines Mitgliedstaats oder einer Region berücksichtigt werden.

⁹ Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

36.

Die Berechnung des Referenzverhältnisses für Dauergrünland basiert auf vielfältigen, im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (IACS) verfügbaren Daten, um „Opportunitäts-effekte“ zu vermeiden. Die Kommission ist sich bewusst, dass einige Mitgliedstaaten Schwierigkeiten hatten, ihren Verpflichtungen bei der Berechnung des Referenzverhältnisses für Dauergrünland nachzukommen. Falls erforderlich wird die Kommission ein Follow-up in Betracht ziehen.

Den Eurostat-Daten liegen andere Definitionen und Zeiträume zugrunde, was bestimmte Unterschiede erklärt.

37.

Ziel des Verwaltungssystems für Dauergrünland ist es, „einer massiven Umstellung“ dieses Grünlands entgegen zu wirken (Erwägungsgrund 4 der Ratsverordnung). Der Gesetzgeber hat das Dauergrünland daher rein quantitativ und nicht qualitativ definiert. Allerdings wird die Qualität von Dauergrünland durch andere Cross-Compliance-Bestimmungen abgedeckt, wie etwa die Anforderungen in den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Habitatrichtlinie (Meldung von Natura-2000-Gebieten) oder die Umsetzung des GLÖZ-Standards zum Schutz von Dauergrünland.

38.

Nach Ansicht der Kommission sind die Leitfäden sehr nützlich, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung zu unterstützen. Die meisten Leitfäden wurden auf Ersuchen der Mitgliedstaaten verbreitet, die häufig ihr Interesse an solchen Informationen bekundeten. Was die Grundanforderungen an die Betriebsführung anbelangt, so wurden diese aus Rechtsvorschriften abgeleitet, die oftmals seit vielen Jahren in Kraft sind, weshalb es keine Überschneidungen oder Widersprüche zwischen der Rechtsprechung, die in der Vergangenheit im Hinblick auf diese Rechtsakte ergangen ist, und den möglichen Leitfäden für die Cross-Compliance-Regelung geben sollte. Die Kommission hat jedoch eine Reihe nützlicher Aspekte in diesem Zusammenhang geklärt, z. B. die Tatsache, dass die in die Cross-Compliance-Regelung aufzunehmenden Anforderungen zur Umsetzung des allgemeinen Lebensmittelrechts auf die Primärerzeugung beschränkt sind. Von den Mitgliedstaaten wurde dies befürwortet. Im Hinblick auf die GLÖZ-Standards haben die Mitgliedstaaten keinen Leitfaden angefordert.

39.

Auf Ersuchen der Mitgliedstaaten erstellte die Kommission einen Leitfaden zu den rechtlichen Fragen, die im Hinblick auf die den Betriebsinhabern vorgeschriebenen Methoden und die Kontrollpunkte aufgeworfen wurden. Da innerhalb der EU überaus vielfältige Situationen anzutreffen sind, konnten Leitlinien für die Mitgliedstaaten nur im Wege eines Erfahrungsaustausches erstellt werden. Dies erfolgte durch die Organisation mehrerer Workshops und Sitzungen von Sachverständigengruppen, was von den Mitgliedstaaten befürwortet wurde. Die Kommission ist sich bewusst, dass Umweltrichtlinien wie etwa die Vogelschutz- oder die Habitatrichtlinie auf betrieblicher Ebene nicht immer in vollem Umfang umgesetzt werden. Solchen Fällen wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.

40.

Die Kommission kündigte bereits auf der Sitzung der Landwirtschaftsminister im Februar 2006 an, sie beabsichtige, einen Leitfaden zu bestimmten Bestimmungen des Lebensmittel- und Futtermittelrechts zu erstellen. Im März 2006 legten die Kommissionsdienststellen den Mitgliedstaaten den Entwurf eines Leitfadens vor, so dass diese ihn bei ihrem Kontrollprogramm für das gleiche Jahr berücksichtigen konnten. Fertig gestellt wurde dieses Dokument im Mai 2006 unter Einbeziehung der Anliegen der Mitgliedstaaten. Dieses Dokument soll lediglich Anleitungen geben, und die Mitgliedstaaten müssen unabhängig davon ihren Verpflichtungen aus den einschlägigen Rechtsvorschriften nachkommen, einschließlich der Kontrolle, ob die Hygieneanforderungen des allgemeinen Lebensmittelrechts eingehalten werden.

Es stellte sich allerdings heraus, dass einige Mitgliedstaaten bei ihren Kontrollen die Anforderungen aus der Verordnung über das Lebensmittel- und Futtermittelrecht nicht befolgen. Manche Mitgliedstaaten führten zudem überhaupt keine Kontrollen im Zusammenhang mit dieser Verordnung durch. Solchen Fällen wird im Rahmen der Rechnungsabschlussverfahren nachgegangen.

41.

Die Kommission überprüft ständig, ob die spezifischen Rechtsvorschriften, welche die Grundanforderungen an die Betriebsführung bilden, eingehalten werden, und geht den Fällen nach, in denen die Mitgliedstaaten sie nicht befolgen. Im Hinblick auf die Cross-Compliance-Regelung kontrolliert die Kommission bei ihren Prüfungen außerdem die Anforderungen und die entsprechenden Kontrollpunkte. Allen diesbezüglich festgestellten Unzulänglichkeiten wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen, wobei auch Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten angewendet werden können.

42.

Die Vor-Ort-Kontrollen werden auf der Grundlage einer zentralen Risikoanalyse im Einklang mit international anerkannten Prüfstandards beschlossen. Aus diesem Grund wird nicht jedes Jahr vor Ort kontrolliert, ob jeder Mitgliedstaat sämtliche Anforderungen einhält. Es ist daher möglich, dass Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung nicht sofort aufgedeckt werden. Finanzrisiken für die GAP-Mittel sind jedoch durch die Möglichkeit abgedeckt, Finanzkorrekturen gegenüber Mitgliedstaaten vorzunehmen. Diese Finanzkorrekturen kommen zur Anwendung, solange die betreffenden Mitgliedstaaten die Unzulänglichkeiten nicht beseitigt haben.

43.

Die Kommission überwachte sehr sorgfältig, wie die Mitgliedstaaten den GLÖZ-Rahmen umsetzten. Nach der Anlaufphase wurde den Mitgliedstaaten im Juni 2006 ein Fragebogen übermittelt. Wurde festgestellt, dass Standards ungerechtfertigterweise fehlten, diskutierte die Kommission hierüber im ersten Halbjahr 2007 auf bilateraler Ebene mit den Mitgliedstaaten, wenn sie für das Ausgangsniveau der Agrarumweltmaßnahmen relevant waren. Dies stellt kein Problem dar, sondern ist ein normaler Vorgang im Rahmen der Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, um über das Ausgangsniveau wie auch über die Vorhaben, die über dieses Niveau hinausgehen und durch Agrarumweltmaßnahmen finanziert werden, zu diskutieren. Bei dieser Gelegenheit konnten erhebliche Fortschritte in Bezug auf die Zahl und die Qualität der festgelegten GLÖZ-Standards erzielt werden. Daraufhin übermittelte die Kommission den Mitgliedstaaten im Juli 2007 ihre Bewertung der GLÖZ-Standards, die im Zuge der Genehmigung der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt wurden. Die Standards, die weiterhin ungerechtfertigterweise fehlen, wird die Kommission mit den ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel angehen. Während dieses gesamten Zeitraums kontrollierte die Kommission im Rahmen ihrer Prüfungen überdies die Umsetzung der GLÖZ-Standards vor Ort. Jedem Fall, bei dem Standards fehlen oder die Kontrolle unzulänglich ist, wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen. Aus diesem Grund vertritt die Kommission die Ansicht, dass sie alle in ihre rechtliche Zuständigkeit fallenden notwendigen Maßnahmen ergriffen hat; und sie wird dies auch künftig tun.

44.

Die von den Mitgliedstaaten definierten GLÖZ-Standards wurden von der Kommission dahingehend kontrolliert, ob sie der Umsetzung der im GLÖZ-Rahmen der EU aufgelisteten Standards dienen. Die Mitgliedstaaten verfügen aber in rechtlicher Hinsicht über einen breiten Spielraum bei der Festlegung ihrer nationalen Standards und können diese auf die besonderen Merkmale ihrer Regionen abstellen. Die Kommission wäre nicht in der Lage, jeden einzelnen nationalen Standard zu bewerten, da die Standards sehr detailliert sind und viele lokale Besonderheiten anzutreffen sind. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber keine Genehmigung der nationalen Bestimmungen vorgesehen.

46.

Wie der Hof zu Recht anmerkt, werden Agrarumweltmaßnahmen im Allgemeinen im Rahmen von Fünfjahresverträgen umgesetzt, wohingegen sich der letzte Programmplanungszeitraum auf sieben Jahre erstreckte. Die Kommission verfügte über keine rechtliche Handhabe, um die Mitgliedstaaten daran zu hindern, neue auf fünf Jahre angelegte Agrarumweltauflagen im Rahmen der alten Regelung zuzulassen, die dann auf den laufenden Programmplanungszeitraum ausgeweitet wurden.

Die Kommission versuchte jedoch, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, Abhilfe zu schaffen, indem sie ihnen die Möglichkeit bot, einerseits die Umwandlung alter Auflagen in neue¹⁰ zu gestatten und andererseits die bestehenden Auflagen bis zum Ende des letzten Programmplanungszeitraums beizubehalten¹¹. Allerdings nutzten nicht alle Mitgliedstaaten diese Möglichkeiten.

Rechnung getragen werden muss letztendlich auch den legitimen Erwartungen der Begünstigten.

47.

Die Cross-Compliance-Bestimmungen sind in den einschlägigen Rechtsvorschriften definiert. Sie gelten sowohl für den EGFL als auch für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums und bilden somit eine gemeinsame und klare Grundlage für die Mitgliedstaaten.

¹⁰ Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1320/2006 (Verordnung mit Übergangsbestimmungen)

¹¹ Siehe Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1360/2005.

Was den Agrarumweltbereich anbelangt, so ist die Cross-Compliance-Regelung auch Teil des Ausgangsniveaus für die Agrarumweltauflagen.

48.

Viele wichtige Anforderungen der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne wurden bei der Cross-Compliance-Regelung berücksichtigt¹², und andere kommen weiterhin in den nationalen Rechtsvorschriften außerhalb der Cross-Compliance-Regelung zur Anwendung.

Zu Polen ist Folgendes anzumerken: Den alten Mitgliedstaaten wurde im Fall der Direktzahlungen für die Anwendung der Grundanforderungen an die Betriebsführung eine dreijährige Übergangszeit von 2005 bis 2007 eingeräumt. Desgleichen verfügen die neuen Mitgliedstaaten, die die SAPS¹³ anwenden, über eine Einführungszeit von 2009 bis 2011 und Bulgarien und Rumänien von 2012 bis 2014. Da die Cross-Compliance-Regelung für den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums am EGFL ausgerichtet ist, gelten ähnliche Übergangszeiten.

49. a)

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eigene überprüfbare Standards festzulegen¹⁴, gilt nicht mehr, da diese für die Cross-Compliance-Regelung nunmehr in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften definiert werden.

Allerdings müssen die Mitgliedstaaten weiterhin sicherstellen, dass die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums überprüfbar sind¹⁵.

¹² Wie bei den 1999 erlassenen Bestimmungen für die gute landwirtschaftliche Praxis stellen auch bei der Cross-Compliance-Regelung die Nitrat-, die Vogelschutz-, die Habitat- und die Grundwasserrichtlinie einzuhaltende Anforderungen sowie Aktionsbereiche in Bezug auf den Tierschutz und den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln dar.

¹³ Single Area Payments Scheme: Regelung für die einheitliche Flächenzahlung

¹⁴ Artikel 35 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 betreffend überprüfbare Standards

¹⁵ Siehe Artikel 48 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 sowie Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006

49. b)

Da die Cross-Compliance-Standards nunmehr in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003¹⁶ festgelegt sind, ist keine gesonderte Genehmigung erforderlich.

Die Mitgliedstaaten müssen nunmehr bestätigen, dass die Cross-Compliance-Anforderungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums mit denjenigen, die für die Direktzahlungen gelten, übereinstimmen.

49. c)

Bei den Agrarumwelt- und Tierschutzaufgaben ist die Cross-Compliance-Regelung Teil des Ausgangsniveaus. Damit die Agrarumweltzahlungen in vollem Umfang geleistet werden, müssen die Cross-Compliance-Bestimmungen eingehalten werden¹⁷.

49. d)

Aus Kohärenzgründen wurde die Kontrollquote in Bezug auf die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums an die Kontrollquote des EGFL angepasst. Diese Anpassung und die Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens haben die Transparenz des Systems und die Überprüfbarkeit der Auflagen verbessert.

Sind die Auflagen Teil des Ausgangsniveaus, gilt nach wie vor eine Kontrollquote von 5 %. Außerdem sind nunmehr mehr Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums an solche Auflagen geknüpft¹⁸.

49. e)

Viele wichtige Anforderungen der guten landwirtschaftlichen Praxis wurden bei der Cross-

Compliance-Regelung berücksichtigt¹⁹, und andere kommen weiterhin in den nationalen Rechtsvorschriften außerhalb der Cross-Compliance-Regelung zur Anwendung.

49. f)

Aus Kohärenzgründen wurden die Quoten für die Kürzungen und Ausschlüsse an diejenigen des EGFL angepasst.

Auch wenn niedrigere Kürzungsprozentsätze möglich sind, kommen die Kürzungen oder Streichungen von Zahlungen nunmehr beim EGFL wie auch im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums einheitlich zur Anwendung und decken eine größere Zahl von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums²⁰ ab.

50.

Die Kommission versuchte, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, Abhilfe zu schaffen, indem sie einerseits die Umwandlung alter Auflagen in neue und andererseits die Beibehaltung alter Auflagen bis zum Ende des letzten Programmplanungszeitraums gestatteten.

Allerdings griffen nicht alle Mitgliedstaaten auf solche Maßnahmen zurück. In diesen Fällen galten weiterhin die Vorschriften der Förderfähigkeit des alten Programmplanungszeitraums, weshalb unterschiedliche Kontrollsysteme zur Anwendung kamen.

Rechnung getragen werden muss letztendlich auch den legitimen Erwartungen der Begünstigten.

51.

Der vom Hof geschilderte Fall betrifft eine Übergangsphase infolge einer Änderung der Rechtsvorschriften.

52.

Eine klare Trennung wird durch die Rechtsvorschriften gewährleistet: Die Cross-Compliance-Regelung ist Teil des Ausgangsniveaus der Agrarumweltauflagen²¹.

¹⁶ Siehe 3. Spiegelstrich von Punkt 5.2 im Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006

¹⁷ Im Agrarumweltbereich die anderweitigen Verpflichtungen sowie Mindestanforderungen für den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln sowie sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen, die in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt wurden und im Programm ausgewiesen sind. Siehe Artikel 39 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

¹⁸ Siehe Artikel 51 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

¹⁹ Wie bei den 1999 erlassenen Bestimmungen für die gute landwirtschaftliche Praxis stellen auch bei der Cross-Compliance-Regelung die Nitrat-, die Vogelschutz-, die Habitat- und die Grundwasserrichtlinie einzuhaltende Anforderungen sowie Aktionsbereiche in Bezug auf den Tierschutz und den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln dar.

²⁰ Siehe Artikel 51 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

²¹ Siehe Artikel 39 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

53.

Da sich die Umweltverhältnisse zwischen den einzelnen Regionen und Mitgliedstaaten und somit deren Umwelanforderungen unterscheiden, ist es gerechtfertigt, dass auch unterschiedliche GLÖZ-Standards angewendet werden. Der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten die nationalen Besonderheiten im Hinblick auf die Landwirtschaft und die Umwelt in ihren grundlegenden Vorschriften zu berücksichtigen haben, galt in der Vergangenheit für die gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne und gilt nunmehr für die Cross-Compliance-Regelung.

Zudem wurden die meisten verpflichtenden Rechtsvorschriften, die die Grundanforderungen an die Betriebsführung im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung bilden, in Form von Richtlinien erlassen, die einen gewissen Auslegungsspielraum zulassen und von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Verhältnisse umgesetzt werden.

Außerdem ist bei der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen räumlich zu differenzieren, um die spezifischen Bedürfnisse vor Ort sowie die jeweiligen landwirtschaftlichen und ökologischen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Diese drei Faktoren rechtfertigen eine unterschiedliche Trennung zwischen der Cross-Compliance-Regelung und den Agrarumweltmaßnahmen.

54.

Die Cross-Compliance-Regelung und die Agrarumweltmaßnahmen ergänzen sich gegenseitig, ohne dass es zu irgendeiner Überschneidung kommt. Anders ausgedrückt heißt dies, dass die Cross-Compliance-Regelung die Trennlinie bildet zwischen der Bestrafung von Betriebsinhabern wegen der Nichteinhaltung der verpflichtenden Auflagen (gemäß dem „Verursacherprinzip“) und der Belohnung der Betriebsinhaber für die freiwillige Entlastung der Umwelt mittels Agrarumweltmaßnahmen.

In Einklang mit dem Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums für das portugiesische Festland sollten diese beiden Standards während der Programmaushandlung in die Cross-Compliance-Regelung einbezogen werden. Bei einer Vor-Ort-Kontrolle der Kommission stellte sich heraus, dass diese Standards Anfang 2008 zwar festgelegt, aber noch nicht veröffentlicht waren. Diesem Sachverhalt wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.

55.

Die Regelung für die Extensivierung der Tierhaltung in Griechenland basiert auf einer Verringerung der Besatzdichte. Nach den GLÖZ-Bestimmungen liegt die Besatzdichteobergrenze bei 3 VE/ha²². Die Agrarumweltbeihilfe wird erst gezahlt, wenn die Besatzdichte um mindestens 20 % verringert wird. Die Agrarumweltmaßnahme war somit strenger als der GLÖZ-Standard.

56.

Die Verhältnisse in den Niederlanden und in Flandern können nicht miteinander verglichen werden:

Die niederländische Vorschrift, wonach in nitratempfindlichen Gebieten nach der Maisernte eine Zwischenfrucht auszusäen ist, gilt nicht für alle Bodenarten, sondern nur für Sand- und Lehmboden.

Die Agrarumweltmaßnahme zur „Begrünung“ wurde in Flandern während des letzten Programmplanungszeitraums umgesetzt. Im neuen Programmplanungszeitraum kommt sie nicht mehr zur Anwendung, da ganz Flandern zu einem nitratempfindlichen Gebiet wurde.

57.

Zwischen der Agrarumweltregelung und der Cross-Compliance-Regelung gibt es keine Überschneidung, da sie sich gegenseitig ergänzen. Anders ausgedrückt heißt dies, dass die Cross-Compliance-Regelung die Trennlinie bildet zwischen der Bestrafung von Betriebsinhabern wegen der Nichteinhaltung der verpflichtenden Auflagen (gemäß dem „Verursacherprinzip“) und der Belohnung der Betriebsinhaber für die freiwillige Entlastung der Umwelt mittels Agrarumweltmaßnahmen.

Die Kommission verfügt über keine rechtliche Grundlage für die Beurteilung, ob die Einrichtung von Pufferstreifen in den GLÖZ-Rahmen aufgenommen werden muss. Der Gesetzgeber räumte den Mitgliedstaaten bewusst einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung der verpflichtenden Auflagen und der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen ein. Dieser Ermessensspielraum ermöglicht es den Mitgliedstaaten, nationale und regionale Besonderheiten zu berücksichtigen.

²² Die Besatzdichte ist die Anzahl Vieheinheiten (VE) dividiert durch die Anzahl Hektar (ha).

Kasten 3 – Beispiele für die unterschiedliche Verwendung von Pufferstreifen

Für Pufferstreifen ist auf Gemeinschaftsebene keine Mindestbreite festgelegt. In den GLÖZ-Bestimmungen sind sie nicht einmal als Standard aufgelistet.

Der Gesetzgeber räumte den Mitgliedstaaten bewusst einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung der verpflichtenden Auflagen und der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen ein. Dieser Ermessensspielraum ermöglicht es den Mitgliedstaaten, nationale und regionale Besonderheiten zu berücksichtigen.

59. Die Kommission überprüft ständig, ob die spezifischen Rechtsvorschriften, welche die Grundanforderungen an die Betriebsführung bilden, eingehalten werden, und geht den Fällen nach, in denen die Mitgliedstaaten sie nicht befolgen. Im Hinblick auf die Cross-Compliance-Regelung kontrolliert die Kommission bei ihren Prüfungen außerdem, ob Anforderungen und entsprechende Kontrollpunkte festgelegt wurden und diese vollständig sind. Allen diesbezüglich festgestellten Unzulänglichkeiten wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen, wobei auch Finanzkorrekturen auf die Mitgliedstaaten angewendet werden können.

Bei einer Vor-Ort-Kontrolle in Finnland Ende 2008 wird die Wirksamkeit dessen Kontrollsystems überprüft.

60. Im Jahr 2007 überarbeitete die Kommission die für die Cross-Compliance-Regelung geltenden Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, um die Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Regelung zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage schlug die Kommission in ihrem im März 2007 veröffentlichten Bericht Verbesserungen vor, die Ende des gleichen Jahrs ihren Niederschlag in Rechtsvorschriften fanden. Diese Änderungen betreffen auch die Terminierung der Vor-Ort-Kontrollen im Bezug auf die verschiedenen Anforderungen auf betrieblicher Ebene. Grundsätzlich sollte die Terminierung der Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen optimiert werden; im Kontrollsystem sollte aber keine Anforderung außer Acht gelassen werden. Dieser Grundsatz trägt der Kritik des Hofes Rechnung.

61. Bei ihrem Austausch mit den Mitgliedstaaten betont die Kommission regelmäßig, dass für die betriebliche Ebene Verpflichtungen festgelegt werden müssen, die für die Betriebsinhaber verständlich sind, sich auf deren Zuständigkeitsbereich beschränken sowie anwendbar und kontrollierbar sind.

63. Die Kommission kontrolliert bei ihren Prüfungen auch, ob die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie umgesetzt werden. Etwaigen Unzulänglichkeiten wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.

64. Die Kommission stellte bei ihren Prüfungen vor Ort fest, dass in Griechenland wie auch in Frankreich die Kontrollen in Bezug auf die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie nicht in Einklang mit den Rechtsvorschriften standen. Diesem Sachverhalt wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.

65. Grundsätzlich sollten die Cross-Compliance-Kontrollen auf den Kontrollsystemen basieren, die für die verschiedenen spezifischen Politikbereiche vorhanden sind. Gemäß diesem Grundsatz sollten die Verstöße, die bei den Kontrollen in Bezug auf die spezifischen Rechtsvorschriften festgestellt werden, ebenfalls eine Kürzung aufgrund der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen nach sich ziehen, wenn der Betriebsinhaber GAP-Zahlungen erhält.

Bei einer Vor-Ort-Kontrolle in den Niederlanden stellte die Kommission fest, dass die Kontrollbehörden, die für die Grundanforderung an die Betriebsführung Nr. 2 und für einen Teil der Grundanforderung an die Betriebsführung Nr. 4 zuständig sind, entgegen den rechtlichen Bestimmungen 2006 nicht alle zwingenden Kontrollen im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung durchführten. Außerdem wurden Feststellungen, die diese Behörden bei anderen Kontrollen machten, nicht berücksichtigt und entgegen den rechtlichen Bestimmungen keine Kürzungen aufgrund der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen vorgenommen. Diesen Sachverhalten wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.

Bei einer Vor-Ort-Kontrolle in Finnland Ende 2008 wird die Wirksamkeit dessen Kontrollsystems überprüft.

67.

Die Kürzungen aufgrund der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen werden weder auf der Grundlage der Kosten der Einhaltung der Verpflichtungen noch auf der Grundlage der finanziellen Folgen der Nichteinhaltung festgesetzt. Ausschlaggebend sind andere Erwägungen, die mit den Zielen der Cross-Compliance-Regelung in Einklang stehen. Die Cross-Compliance-Regelung stellt die Verknüpfung zwischen den GAP-Zahlungen an die Betriebsinhaber und der Einhaltung grundlegender Anforderungen dar. Diese Verknüpfung hat konkret zur Folge, dass die GAP-Zahlungen an die Betriebsinhaber bei Nichteinhaltung der Auflagen gekürzt werden können, wobei die Kürzung im Verhältnis zur Schwere des Verstoßes erfolgen sollte. Die Kürzungen werden als Prozentsatz, d. h. im Verhältnis zur Schwere des Verstoßes im Hinblick auf die erhaltenen Zahlungen berechnet. Daher können die Kürzungen – in absoluten Zahlen – bei Betriebsinhabern, die geringe Direktzahlungen beziehen, selbst bei schweren Verstößen gering sein.

69.

Bei der Festsetzung der Kürzungsprozentsätze sollten die Mitgliedstaaten Umfang, Schwere und Dauer des Verstoßes sowie dessen Wiederholung in den Folgejahren berücksichtigen. Bei einem wiederholten Verstoß ist der Kürzungsprozentsatz mit einem bestimmten Faktor zu multiplizieren. Die Kürzung kann daher in den Folgejahren höher ausfallen, weshalb eine solche Kalkulation sinnlos ist. Zudem würde der betreffende Betriebsinhaber im Verwaltungssystem als hohes Risiko eingestuft, so dass die Wahrscheinlichkeit einer Kontrolle höher ist. Auch dies hat eine abschreckende Wirkung.

70.

Der Multiplikationsfaktor für wiederholte Verstöße sollte jedes Jahr ab Feststellung eines Verstoßes zur Anwendung kommen, solange dessen Ursache nicht beseitigt worden ist. Ab einer bestimmten Zahl von Wiederholungen gilt ein Verstoß als vorsätzliche Handlung, so dass die Kürzung derart erhöht wird, dass sie für ein oder mehrere Kalenderjahre zum vollständigen Ausschluss aus dem Beihilfesystem führt. Dies gewährleistet die notwendige abschreckende Wirkung.

71.

Die Kürzungsregelungen der Mitgliedstaaten kontrolliert die Kommission im Rahmen ihrer Prüftätigkeiten. Allen in Bezug auf die rechtlichen Verpflichtungen festgestellten Schwachstellen wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen. Finanzrisiken für die GAP-Mittel sind durch die Möglichkeit, Finanzkorrekturen anzuwenden, abgedeckt.

72.

In dem Bericht von 2007 wurden Verbesserungen vorgeschlagen wie etwa die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Fälle von geringfügigen Verstößen zu definieren, bei denen keine Kürzungen vorgenommen werden. Solche Ausnahmen sind allerdings begrenzt und werden in den nächsten Jahren überwacht. Geklärt wurden auch die Bestimmungen für den Austausch und die Mitteilungen zwischen den Kontrollstellen. Wenn ein Mitgliedstaat diese neuen Rechtsvorschriften nicht ordnungsgemäß anwendet, werden im Fall eines Risikos für die GAP-Mittel Finanzkorrekturen vorgenommen.

Kasten 4 – Beispiele für geringe Sanktionen bei Nichteinhaltung wichtiger Anforderungen

Die Methoden zur Berechnung von Kürzungen werden systematisch in den Prüfungsumfang der Kommission einbezogen und im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens verfolgt.

74.

Kürzungen von weniger als 100 € verursachen einen zu hohen Verwaltungsaufwand und haben keine abschreckende Wirkung. Im Bericht von 2007 wurde daher vorgeschlagen, solche Kürzungen nicht vorzunehmen, wobei allerdings bestimmte Beschränkungen zu beachten wären und die Verpflichtung bestände, solche Verstöße in den Folgejahren zu überwachen. Bei Anwendung dieser Regelung würden bei etlichen Betriebsinhabern keine Kürzungen vorgenommen, jedoch nur wenn es sich um erstmalige Verstöße handelt. Im Fall wiederholter Verstöße käme diese Regelung nicht zur Anwendung und würden die Kürzungen für den betreffenden Betriebsinhaber höher ausfallen, was eine abschreckende Wirkung hätte.

75.

Die Kommission organisierte mehrere Sitzungen von Sachverständigengruppen zur Cross-Compliance-Regelung sowie eine Reihe von Workshops, um über die Methoden für die Berechnung der Kürzungen zu diskutieren, sie miteinander zu vergleichen und deren Leistungen zu bewerten. Wenn Mitgliedstaaten den Kürzungsprozentsatz zu niedrig festsetzen, gilt dies als Verstoß gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften. Solchen Fällen wird dann im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens nachgegangen.

77.

Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten beziehen sich auf die Situation des betreffenden Jahrs. Wenn sich die Situation ändert, beispielsweise aufgrund neuer Rechtsvorschriften oder der Einbeziehung neuer Betriebsinhaber in das Cross-Compliance-System, sind auch bei den Daten im darauffolgenden Jahr Trendänderungen festzustellen. Die Vergleichbarkeit der Daten wird dadurch aber nicht infrage gestellt.

78.

Die Kommission verbessert jedes Jahr die Vorgaben für die Übermittlung von Statistiken und ist bereit, dies auch weiterhin zu tun, wobei sie den Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten auf ein angemessenes Maß begrenzen wird. Die Statistiken werden von den Kommissionsdienststellen ausgewertet, die auf dieser Grundlage gegebenenfalls abgekürzte Außenprüfungen vornehmen. Die Statistiken werden überdies für die Vorbereitung der Vor-Ort-Kontrollen verwendet. Allerdings können die jährlichen Statistiken keine detaillierten Angaben über alle Arten und die Häufigkeit von Verstößen liefern, die in jedem Mitgliedstaaten auftreten. Was die Repräsentativität der ausgewählten landwirtschaftlichen Betriebe angeht, so hat die Kommission in die Verordnung (EG) Nr. 796/2004 die Verpflichtung aufgenommen, die Stichprobe teils auf der Grundlage einer Risikoanalyse und teils nach dem Zufallsprinzip zu bilden, um hinreichend repräsentativ zu sein. Allerdings muss der Großteil der Stichprobe auf einer Risikoanalyse basieren, damit die Kontrollen effektiver durchgeführt werden können.

Wie der Hof anmerkt, wird in der Ratsverordnung nicht zwischen formalen und wesentlichen Verstößen unterschieden. Die Höhe der Kürzung hängt von der „Schwere“, vom „Ausmaß“, von der „Dauer“ und von der „Häufigkeit“ der Verstöße ab.

Kasten 5 – Beispiele für unvollständige und ungenaue Mitteilungen²³

Die Kommission wird alle aufgeführten Sachverhalte analysieren, um die Statistiken im kommenden Planungszeitraum zu verbessern.

Generell müssen die Mitgliedstaaten der Kommission bei sämtlichen Prüfungen vor Ort Daten zu allen von ihnen durchgeführten Kontrollen vorlegen (wie etwa Art der Kontrollen in Bezug auf die Anforderungen/Standards, vorgenommene Kürzungen(en)). Diese Daten werden analysiert, und es wird geprüft, ob sie mit den vorgelegten Statistiken übereinstimmen. Die Mitgliedstaaten müssen alle Differenzen erklären und erforderlichenfalls die Statistiken anpassen.

80.

Die ersten Statistiken über die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen beziehen sich auf das Antragsjahr 2005. Nach Ansicht der Kommission gibt die Anzahl der vorgenommenen Kürzungen Aufschluss darüber, inwieweit die Betriebsinhaber in der EU die Verpflichtungen eingehalten haben.

In dieser Hinsicht wurde ab dem Antragsjahr 2007 eine wesentliche Verbesserung vorgenommen: Einführung von Statistiken, die eine Berechnung der Fehlerquote in finanzieller Hinsicht für jeden Mitgliedstaat ermöglichen (Kürzungen aufgrund der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Verhältnis zu den Zahlungen an die Betriebsinhaber der Kontrollstichprobe im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung).

81.

Bereits 2007 wurde eine Bewertung²⁴ vorgenommen. Hierbei wurden die verfügbaren Daten über die Vor-Ort-Kontrollen und die Beihilfekürzungen als hilfreich betrachtet, um die Fortschritte zu überwachen und Bericht über die Erreichung der Cross-Compliance-Ziele zu erstatten.

²³ Die Beispiele basieren auf den jüngsten zur Zeit der Prüfung verfügbaren Daten, d. h. 2006; für Griechenland beziehen sich die jüngsten Daten auf das Jahr 2005.

²⁴ Bewertung der Anwendung der Cross-Compliance-Regelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

82.

Daten über die Vor-Ort-Kontrollen und die Beihilfekürzungen sind verfügbar. Sie wurden als nützliche Leistungsindikatoren angesehen, anhand derer die Erreichung der Cross-Compliance-Ziele im Rahmen der externen Bewertung im Jahr 2007²⁵ überwacht werden konnte.

83.

Die Cross-Compliance-Regelung wurde 2005 eingeführt. Aus diesem Grunde liegen keine Informationen über die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen vor diesem Zeitpunkt vor. Zum Beispiel wurden keine Kontrollen im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (IACS) in Bezug auf die Anforderungen durchgeführt, die in den Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung aufgenommen wurden. Daten über die Zahl der Kontrollen und die Zahl der Verstöße liegen erst ab dem Jahr 2005 vor, das die Ausgangssituation darstellt. Nach Meinung der Kommission bilden die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten einen zuverlässigen Ausgangspunkt, da sie Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen Jahren ermöglichen.

84.

Nach Ansicht der Kommission sind die Ziele der Cross-Compliance-Regelung genau festgelegt. Eine externe Bewertung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen wurde 2007²⁶ vorgenommen, bei der auch die operationellen, spezifischen und allgemeinen Ziele festgelegt wurden. Hierbei wurden die verfügbaren Überwachungsdaten als nützliche Indikatoren betrachtet, anhand derer die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Hinblick auf die angestrebten Ziele überwacht werden konnte.

²⁵ Bewertung der Anwendung der Cross-Compliance-Regelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

²⁶ „Bewertung der Anwendung der Cross-Compliance-Regelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003“

85.

Nach Ansicht der Kommission sind die Ziele der Cross-Compliance-Regelung klar festgelegt: Gewährleistung, dass die Betriebsinhaber in der EU die in den Rechtsvorschriften festgelegten Standards einhalten. Die GAP-Zahlungen an die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe werden gekürzt, wenn grundlegende Standards des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nicht eingehalten werden.

Nach Ansicht der Kommission ist der Geltungsbereich der Cross-Compliance-Regelung auf EU-Ebene genau festgelegt. Er umfasst relevante Rechtsakte für die abgedeckten Bereiche sowie Standards für die Gewährleistung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands und die Erhaltung von Dauergrünland.

- Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Ziele der Cross-Compliance-Regelung dem „SMART-Ansatz“ entsprechen. Die allgemeinen Ziele der Cross-Compliance-Regelung sind in der Ratsverordnung festgelegt. Die Kommission legte ihre Ansicht zu den Zielen der Cross-Compliance-Regelung in ihrem Bericht von 2007²⁷ dar. Dieser Bericht wurde vom Rat begrüßt²⁸. Bereits 2007 wurde eine Bewertung²⁹ vorgenommen. Der externe Bewerter legte die operationellen, spezifischen und allgemeinen Ziele der Cross-Compliance-Regelung sowie eine Reihe von Indikatoren fest, anhand derer der Beitrag der Cross-

²⁷ KOM(2007) 147. In diesem Bericht wurde das allgemeine Ziel der Cross-Compliance-Regelung wie folgt festgelegt: „Zum einen soll zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft beigetragen werden [...], indem die Betriebsinhaber die gesetzlichen Bestimmungen einhalten, die hinsichtlich Cross-Compliance relevant sind. Das zweite Ziel besteht darin, die GAP mit den von der Gesellschaft insgesamt gestellten Erwartungen besser in Einklang zu bringen. In der Öffentlichkeit mehren sich mittlerweile die Stimmen, dass Landwirte, die die Grundregeln in bestimmten wichtigen Bereichen der öffentlichen Politik nicht einhalten, keine Agrarzahlungen mehr erhalten sollten.“

²⁸ Schlussfolgerungen des Rates, Dok. 10682/07

²⁹ Bewertung der Anwendung der Cross-Compliance-Regelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

Compliance-Regelung zu den angestrebten Zielen beurteilt werden kann. Nach Ansicht der Kommission verdeutlicht dies, dass die Ziele der Cross-Compliance-Regelung nach dem SMART-Ansatz festgelegt sind und sie einer logischen Rangordnung entsprechen.

- Der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten überprüfbare Standards festzulegen haben, liegt den Rechtsvorschriften über die Cross-Compliance-Regelung bereits zugrunde.

86.

Die Kommission schlug in ihrem Bericht 2007³⁰ Verbesserungen des rechtlichen Rahmens vor, denen die Mitgliedstaaten zustimmten. Die Kommission wird weiterhin die erforderlichen Verbesserungen vornehmen.

Der rechtliche Rahmen besteht jedoch aus 19 Verordnungen und Richtlinien, die seit mehreren Jahren unabhängig von der Cross-Compliance-Regelung zur Anwendung kommen. Die Komplexität ist daher nicht auf die Einführung der Cross-Compliance-Regelung zurückzuführen.

- Die Vereinfachung des rechtlichen Rahmens stellt für die Kommission stets eine Priorität dar. Der rechtliche Rahmen sollte daher möglichst einfach sein und sich auf die Elemente der landwirtschaftlichen Tätigkeit konzentrieren, bei denen Verbesserungen angestrebt werden. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber bewusst beschlossen, den relevantesten Teil der bestehenden EU-Rechtsvorschriften heranzuziehen und die Cross-Compliance-Regelung mit den GAP-Zahlungen zu verknüpfen.
- Der während des „Gesundheitschecks“ unterbreitete Vorschlag für eine Änderung des Geltungsbereichs der Cross-Compliance-Regelung basiert auf einer vollständigen Folgeabschätzung.
- Nach den derzeitigen Rechtsvorschriften sind die Mitgliedstaaten gehalten, die genauen Verpflichtungen auf betrieblicher Ebene und die entsprechenden Kürzungsregelungen festzulegen und sie den Betriebsinhabern auf kohärente Weise mitzuteilen.

- Die Kommission bewertet unabhängig von der Cross-Compliance-Regelung die Grundanforderungen an die Betriebsführung, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der speziellen Rechtsvorschriften der betreffenden Bereiche (Umwelt, Gesundheit usw.) festgelegt haben. Diese Bewertung erfolgt auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten nationalen Umsetzungsbestimmungen. Was die GLÖZ-Standards anbelangt, so führt die Kommission regelmäßige Bewertungen durch, bei denen allerdings die den Mitgliedstaaten vom Gesetzgeber eingeräumten Spielräume berücksichtigt werden. Im spezifischeren Rahmen der Cross-Compliance-Regelung wird die praktische Umsetzung der nationalen Bestimmungen zur Einhaltung der Anforderungen und Standards anhand des Prüfprogramms überwacht. Verstößen der Mitgliedstaaten gegen die rechtlichen Verpflichtungen wird gemäß den der Kommission zur Verfügung stehenden Verfahren (Rechnungsabschluss- und Vertragsverletzungsverfahren) nachgegangen.

87.

Der Begriff Cross Compliance ist in den Rechtsvorschriften definiert. Aus Kohärenzgründen wird diese Regelung für den EGFL und den Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums einheitlich angewendet. Sie bildet eine gemeinsame und klare Grundlage für die Mitgliedstaaten und ermöglicht Vergleiche.

Zwischen der Cross-Compliance-Regelung und dem Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums gibt es keinen Konflikt. Die Cross-Compliance-Regelung bildet die Trennlinie zwischen der Bestrafung der Betriebsinhaber wegen Nichtbefolgung der verpflichtenden Auflagen („Verursacherprinzip“) und der Belohnung der Betriebsinhaber für die freiwillige Entlastung der Umwelt mittels Agrarumwelt- oder Tierschutzmaßnahmen. Die Cross-Compliance-Regelung und die Agrarumwelt- oder Tierschutzmaßnahmen ergänzen sich somit gegenseitig, ohne dass es zu irgendeiner Überschneidung kommt.

- Die Einführung der Cross-Compliance-Regelung hat eine Harmonisierung der Anforderungen auf EU-Ebene und eine Abstimmung der Vorschriften mit denjenigen des EGFL ermöglicht, was bedeutende Vorteile bringt.

³⁰ KOM(2007) 147.

Nach Auffassung der Kommission gelten im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung nach wie vor wichtige Anforderungen der guten landwirtschaftlichen Praxis.

- Die Mitgliedstaaten müssen über ein hinreichendes Maß an Flexibilität verfügen, damit sie die Anforderungen den besonderen Merkmalen des betreffenden Bereichs anpassen können. Die Kommission beabsichtigt nicht, die nationalen Standards im Rahmen des Cross-Compliance-Systems zu genehmigen. Allerdings stellt die Kommission durch ihre Überwachungs- und Prüftätigkeit sicher, dass die Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an gleichen Bedingungen einhalten.

Zudem basiert die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auf Programmplanungszeiträumen. Genehmigt werden nationale Programme und nicht einzelne Standards. Der Vergleich mit den Cross-Compliance-Anforderungen ist daher nicht unbedingt relevant.

Der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten überprüfbare Standards festzulegen haben, liegt den Rechtsvorschriften über die Cross-Compliance-Regelung bereits zugrunde.

- Zwischen der Cross-Compliance-Regelung und den Agrarumweltauflagen sollte es keine Überschneidung geben. Dies wurde bei der Programmgenehmigung überprüft. Die Mitgliedstaaten hatten nachzuweisen, dass die Agrarumweltmaßnahmen über das in Artikel 39 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 festgelegte Ausgangsniveau hinausgehen.

Die Agrarumweltmaßnahmen und die Cross-Compliance-Regelung ergänzen sich gegenseitig, ohne dass es zu irgendeiner Überschneidung kommt. Anders ausgedrückt heißt dies, dass die Cross-Compliance-Regelung die Trennlinie bildet zwischen der Bestrafung von Betriebsinhabern wegen der Nichteinhaltung der verpflichtenden Auflagen (gemäß dem „Verursacherprinzip“) und der Belohnung der Betriebsinhaber für die freiwillige Entlastung der Umwelt mittels Agrarumweltmaßnahmen.

Der Gesetzgeber räumte den Mitgliedstaaten bewusst einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung der verpflichtenden Auflagen und der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen ein. Dieser Ermessensspielraum ermöglicht es den Mitgliedstaaten, nationale und regionale Besonderheiten zu berücksichtigen.

88.

Weist das Kontrollsystem der Mitgliedstaaten Schwachstellen auf, werden die Finanzrisiken durch die Prüfungen der Kommission aufgedeckt und die erforderlichen Finanzkorrekturen vorgenommen.

Was die Kürzungen aufgrund der Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen anbelangt, so ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, diese ordnungsgemäß vorzunehmen. In diesem Zusammenhang aufgedeckten Schwachstellen geht die Kommission bei ihren Prüfungen ebenfalls nach.

- Die Kommission stellt durch ihre Überwachungs- und Prüftätigkeit sicher, dass die Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an gleichen Bedingungen einhalten.
- Grundsätzlich wird jährlich mindestens 1 % der Betriebsinhaber, die GAP-Zahlungen erhalten, einer Cross-Compliance-Kontrolle unterzogen. Mit Verweis auf den Grundsatz der Risikoanalyse wünschten die Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität, um die Kontrollen auf die Anforderungen, die mehr Risiken in sich bergen, konzentrieren zu können, ohne allerdings die anderen Anforderungen zu vernachlässigen. Die Kommission kam diesem Wunsch nach und verabschiedete daher im Jahr 2007 neue Regeln, die diese Flexibilität gestatten.
- Der Grundsatz, wonach Kürzungen der Zahlungen von der Schwere des Verstoßes abhängig gemacht werden bzw. im Verhältnis dazu erfolgen sollten, ist in den derzeitigen Rechtsvorschriften über die Cross-Compliance-Regelung bereits enthalten. Nach Ansicht der Kommission besteht kein Grund, diesen Rahmen gegenwärtig zu ändern.

89.

- Die Kommission prüft zurzeit die Frage der Überwachung.
- Die Kommission geht den Fällen nach, bei denen Daten fehlen oder nicht kohärent sind.
- Im Hinblick auf die Datenanalyse hat die Kommission beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Cross-Compliance-Statistiken auszuwerten. Fällen, bei denen Daten fehlen oder nicht kohärent sind, wird nachgegangen. Eine nicht ordnungsgemäße Anwendung der Cross-Compliance-Bestimmungen wird im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens (gegebenenfalls durch abgekürzte Außenprüfungen) zur Ergänzung des Prüfprogramms untersucht.

Die Kommission hat zudem das Personal in diesem Bereich aufgestockt.

90.

Die im Jahr 2003 vom Rat und Parlament genehmigte und ab 2005 eingeführte Cross-Compliance-Regelung stellte ein völlig neues Instrument dar und verlangte von etlichen Mitgliedstaaten eine Steigerung und Neuorganisation ihrer Anstrengungen, um die Anforderungen der einschlägigen Richtlinien und Verordnungen auf betrieblicher Ebene besser erfüllen und kontrollieren zu können.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung ergeben sich aus der Neuorganisation der Kontrollstellen, der Identifizierung der kontrollierbaren Anforderungen in Bezug auf die landwirtschaftlichen Tätigkeiten in den einzelnen Richtlinien und Verordnungen sowie aus der zuweilen unvollständigen Umsetzung dieser Richtlinien in nationales Recht.

Die Kommissionsdienststellen haben im Verbund mit den Mitgliedstaaten beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Anwendung auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Zudem wurden Leitlinien erstellt, um die auf betrieblicher Ebene einzuhaltenen Verpflichtungen besser identifizieren zu können.

Die Cross-Compliance-Regelung hat sicherlich zu einer verstärkten Befolgung der Richtlinien und Verordnungen über den Umweltschutz, die Lebensmittelsicherheit, die Gesundheit und den Tierschutz beigetragen.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass die Wirksamkeit der Cross-Compliance-Regelung weiter verbessert werden könnte. Am besten könnte dies durch die Fortsetzung und Intensivierung der bereits eingeleiteten Anstrengungen erreicht werden.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 8/2008

Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2009 – 57 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-114-1

DOI 10.2865/32441

Wie kann ich EU-Veröffentlichungen erhalten?

Alle kostenpflichtigen Veröffentlichungen des Amtes für Veröffentlichungen sind über den EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu> erhältlich, bei dem Sie über eine Verkaufsstelle Ihrer Wahl bestellen können.

Das Verzeichnis unseres weltweiten Verkaufstellennetzes können Sie per Fax anfordern: (352) 29 29-42758.

SEIT INKRAFTTRETEN DER NEUEN GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK (GAP) IM JAHR 2005 KÖNNEN DIE DEN EINZELNEN BEGÜNSTIGTEN ZUSTEHENDEN BETRIEBSPRÄMIENZAHLUNGEN GEKÜRZT WERDEN, WENN DIESE BEGÜNSTIGTEN BESTIMMTE STANDARDS IN DEN BEREICHEN UMWELT, LEBENSMITTELSICHERHEIT, TIER- UND PFLANZENGESUNDHEIT SOWIE TIERSCHUTZ NICHT EINGEHALTEN HABEN ODER DER VERPFLICHTUNG ZUR ERHALTUNG ALLER LANDWIRTSCHAFTLICHEN FLÄCHEN IN GUTEM LANDWIRTSCHAFTLICHEN UND ÖKOLOGISCHEN ZUSTAND NICHT NACHGEKOMMEN SIND. DER EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF FÜHRTE IM JAHR 2008 BEI DER KOMMISSION UND IN SIEBEN MITGLIEDSTAATEN, DIE DIE VIELFALT DER EUROPÄISCHEN LANDWIRTSCHAFT REPRÄSENTIEREN, EINE PRÜFUNG DIESER REGELUNG FÜR DIE EINHALTUNG ANDERWEITIGER VERPFLICHTUNGEN (CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG) DURCH. IM VORLIEGENDEN BERICHT GELANGT DER HOF ZU DER SCHLUSSFOLGERUNG, DASS DIE ZIELE DER REGELUNG NICHT KONKRET, MESSBAR, SACHGERECHT UND ERREICHBAR FESTGELEGT WURDEN. INFOLGEDESSEN BESTEHEN VIELE VERPFLICHTUNGEN AUF DER EBENE DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE NUR DER FORM NACH, SODASS KAUM DAMIT ZU RECHNEN IST, DASS SIE ZU DEN ERWARTETEN ÄNDERUNGEN ODER VERBESSERUNGEN FÜHREN. INSGESAMT BETRACHTET DER HOF DIE CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG ALS WESENTLICHEN BESTANDTEIL DER GAP, GELANGT JEDOCH ZU DEM SCHLUSS, DASS SIE IN DER FORM, WIE SIE DERZEIT VERWALTET UND UMGESETZT WIRD, NICHT WIRKSAM IST. DER HOF EMPFIEHLT, DIE GELTENDEN VORSCHRIFTEN ZU VEREINFACHEN UND KLARER ZU FORMULIEREN UND IHNEN EINE RANGORDNUNG ZU GEBEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-114-1



9 789292 071141