



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

010827/EU XXIII.GP
Eingelangt am 29/03/07

Brüssel, den 29.3.2007
KOM(2007) 147 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**über die Anwendung der Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen
(Cross-Compliance)**

**(gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen
Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit
bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe)**

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Anwendung der Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance)

(gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen
Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit
bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe)

1. EINLEITUNG

Die Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen („Cross-Compliance“, CC) ist ein wichtiges Element der im Jahr 2003 erfolgten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Cross-Compliance **knüpft** die volle Zahlung der Stützungszahlungen an die Einhaltung bestimmter Regeln, die die landwirtschaftlichen Flächen und die landwirtschaftliche Erzeugung und Tätigkeit in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch und Tier, Pflanzengesundheit, Tierschutz und guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand betreffen. Konkret bedeutet diese Verknüpfung, dass bestimmte Agrarzahlungen der EU bei Nichtbeachtung dieser Regeln vollständig oder teilweise gekürzt werden können. Die Kürzungen müssen auf der Beurteilung der „Schwere“, des „Ausmaßes“, der „Dauer“, der „Häufigkeit“ und des „Vorsatzes“ der Nichtbeachtung der Regeln basieren.

Mit Cross-Compliance werden **zwei Ziele** verfolgt. Zum einen soll zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft beigetragen werden. Dies wird erreicht, 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. Die Kommission ist überzeugt, dass die Verwirklichung dieser beiden Ziele dazu beitragen wird, die Zukunft der GAP zu sichern.

Die Mitgliedstaaten müssen diese Regelung nun auf alle (entkoppelten und gekoppelten) Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule der GAP¹ sowie auf acht Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule² anwenden.

In der Anlaufphase sind bei einer Reihe von Punkten Diskussionen aufgetreten, und die Sensibilität des Themas ist für sich bereits ein Zeichen dafür, dass Cross-Compliance nicht allein eine Frage der Präsentation ist. Dies ist insofern als positive Entwicklung zu werten, als Cross-Compliance die Nachhaltigkeit der GAP verbessern und die Unterstützung dieser Politik durch die Öffentlichkeit stärken sollte. Eine Verwässerung des Konzepts kommt daher nicht in Frage. Stattdessen sollte alles unternommen werden, um seine Akzeptanz bei allen Akteuren zum Nutzen Aller zu verbessern.

Da die Betriebsinhaber im Mittelpunkt der Regelung stehen und für den Erfolg der Cross-Compliance-Bestimmungen ausschlaggebend ist, dass sie von den Betriebsinhabern akzeptiert

¹ Siehe Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates.

² Siehe Artikel 51 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates.

wird, ist es sehr wichtig, die Dinge von deren Werte aus zu betrachten. Cross-Compliance kann tatsächlich eine Herausforderung darstellen, da sie häufig in einem einigermaßen schwerfälligen Satz von Regeln resultiert, die zuvor unabhängig voneinander angewendet wurden, nun aber in einer einzigen Liste zusammengefasst sind, die so verschiedenartige Bereiche wie Umwelt, öffentliche Gesundheit, Tiergesundheit und Tierschutz betrifft. Auch das zentrale Element, nämlich die Möglichkeit von Kürzungen der Zahlungen, ist ein Punkt, der für Beunruhigung sorgt.

Für die nationalen Behörden war die Einführung der Cross-Compliance-Bestimmungen ebenfalls eine Herausforderung. Sie mussten insbesondere die zu erfüllenden Anforderungen und Standards detailliert festlegen und den Betriebsinhabern in verständlicher Weise mitteilen, das Verwaltungs-, Kontroll- und Kürzungssystem einrichten und eine reibungslose Koordinierung zwischen allen beteiligten Stellen gewährleisten.

Es muss unterschieden werden zwischen Fragen, die den gemeinschaftlichen Rahmen, und solchen, die die Umsetzung dieses Rahmen durch die Mitgliedstaaten betreffen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Subsidiarität eines der Prinzipien ist, die Cross-Compliance zugrunde liegen. Gemäß dem EU-Rahmen sollen die Anforderungen und Standards auf die örtlichen Risiken und Zwänge zugeschnitten sein, was bedeutet, dass sie je nach Mitgliedstaat oder Region verschieden sind. Auch soll gemäß dem EU-Rahmen in großem Umfang auf die bereits bestehenden einzelstaatlichen Verwaltungssysteme zurückgegriffen werden, was bedeutet, dass auch die Kontrollen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich organisiert werden. Zugleich müssen aber hinsichtlich Cross-Compliance gleiche Bedingungen für die Betriebsinhaber in der gesamten EU gewährleistet werden. Dies wird durch einen gemeinsamen Rahmen erreicht, der obligatorisch bleiben muss, sowohl was die Festlegung der von den Betriebsinhabern einzuhaltenden Anforderungen und Standards anbelangt, als auch in Bezug auf das Verwaltungs-, Kontroll- und Kürzungssystem. Eine der größten Herausforderungen besteht darin, die richtige Balance zwischen einem gemeinsamen EU-Rahmen auf der einen und den besonderen örtlichen Gegebenheiten auf der anderen Seite zu finden.

Die Kommission weiß, worauf es den Betroffenen ankommt, und konzentriert sich im vorliegenden Bericht daher vor allem darauf, sofortige Lösungen für die bisher ermittelten Probleme vorzuschlagen. Sie finanziert eine Reihe von Studien über die Umsetzung der Cross-Compliance-Bestimmungen in den Mitgliedstaaten. Diese Studien sind noch nicht abgeschlossen, und bislang liegen keine definitiven Schlussfolgerungen vor. Es wäre daher verfrüht, Änderungen des Geltungsbereichs der Cross-Compliance-Bestimmungen in Erwägung zu ziehen; diese werden aber im Rahmen der „Generalüberprüfung“ (so genannter „Health Check“) untersucht werden.

2. CROSS-COMPLIANCE NACH DER DEFINITION AUF EU-EBENE

Der **Geltungsbereich der Cross-Compliance** (die Regeln, die die Betriebsinhaber einhalten müssen) hat zwei Komponenten: die Grundanforderungen an die Betriebsführung und das Erfordernis, die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) zu erhalten. Der GLÖZ umfasst zwei Elemente: eine Reihe von Standards, die vier Gegenständen zugeordnet sind, müssen von den Betriebsinhabern eingehalten werden, und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den Anteil von Dauergrünland an ihrer landwirtschaftlichen Fläche aufrechtzuerhalten.

- Die Einführung der Grundanforderungen an die Betriebsführung im Rahmen der Cross-Compliance bringt für die Betriebsinhaber keine neuen Verpflichtungen mit sich, da die einschlägigen Rechtsvorschriften und dazugehörigen Durchsetzungsbestimmungen bereits seit geraumer Zeit unabhängig von der Cross-Compliance vorlagen und die Cross-Compliance-Kürzungen das mit den jeweiligen Rechtsvorschriften errichtete unabhängige Sanktionssystem unberührt lassen. Die Cross-Compliance kann aber – vor allem durch Sensibilisierung der Betriebsinhaber - erheblich zu einer verbesserten Durchführung dieser Rechtsvorschriften beitragen. 14 der insgesamt 18 als Grundanforderungen an die Betriebsführung aufgeführten gemeinschaftlichen Rechtsakte sind Richtlinien, bei denen es bekanntlich den Mitgliedstaaten überlassen ist festzulegen, wie die darin festgelegten Ziele erreicht werden sollen. Bis zu einem gewissen Grad hat dies auch Einfluss auf ihre Durchsetzung im Rahmen der Cross-Compliance.
- Bei Inkrafttreten der Cross-compliance waren die GLÖZ-Standards als solche zumindest für diejenigen Betriebsinhaber neu, die als Begünstigte von Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung oder als Empfänger von Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten bislang keine guten landwirtschaftlichen Praktiken anzuwenden brauchten. Die Mitgliedstaaten müssen anhand des in Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates festgelegten Rahmens Mindestanforderungen für alle Standards festlegen, ausgenommen für diejenigen, die für den nationalen Kontext nicht relevant sind. Aus einer bei den Mitgliedstaaten durchgeführten Umfrage ist den Kommissionsdienststellen bekannt, dass es gewisse Probleme gibt, was die Festlegung der Mindeststandards durch die Mitgliedstaaten und deren Umfang anbelangt. Diese Probleme werden mit den Mitgliedstaaten weiterbehandelt und müssen gelöst werden.

3. BEMERKUNGEN ZUR ANWENDUNG DER CROSS-COMPLIANCE-REGELUNG

3.1. Zusammenfassung der Daten zur Anwendung der Regelung

Die lebhaften Diskussionen über Cross-Compliance sind nicht das einzige Zeichen dafür, dass die Regelung trotz der oben dargestellten Hemmnisse tatsächlich konkret angewendet wird. Bestätigt wird dies auch durch die Daten zu Kontrollen und Kürzungen, die der Kommission von 23 Mitgliedstaaten übermittelt wurden. Diese Daten (für 2005) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- bei 4,92 % der von Cross-Compliance betroffenen Betriebsinhaber fanden Vor-Ort-Kontrollen statt (insgesamt 240 898). Der Kontrollsatz von 4,4 % bei den Mitgliedstaaten, die die volle Cross-Compliance-Regelung anwenden, ist auf den besonderen Kontrollsatz für die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (5 bzw. 10 % der Betriebe) zurückzuführen. Der Kontrollsatz von 5,7 % bei den unter die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung fallenden Mitgliedstaaten (neuen MS), die nur die GLÖZ-Standards anwenden, geht darauf zurück, dass in den meisten Mitgliedstaaten gemeinsame Kontrollen sowohl für die Cross-Compliance als auch für die Beihilfefähigkeit durchgeführt wurden;
- bei 11,9 % der Betriebsinhaber, bei denen Vor-Ort-Kontrollen stattfanden, wurden Kürzungen vorgenommen. Bei den Mitgliedstaaten, die die volle Cross-Compliance-Regelung anwenden, liegt dieser Anteil mit 16,4 % höher als bei den anderen Mitgliedstaaten (6,1 %), da letztere nur die Einhaltung der GLÖZ-Standards kontrollieren mussten. Insgesamt wurden in der EU Kürzungen in Höhe von 9,84 Mio. EUR vorgenommen;

- in den Mitgliedstaaten, die die volle Cross-Compliance-Regelung anwenden³, betrafen die meisten (71 %) festgestellten Verstöße die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, während es bei den übrigen Fällen vor allem um den GLÖZ (13 %) und die Nitratrichlinie (10 %) ging;
- die meisten Kürzungen (68 % insgesamt, in einigen Mitgliedstaaten bis zu 98 %) hatten den vorgeschriebenen Mindestumfang von 1 % der Direktzahlungen. In etwa 14 % der Fälle wurden die Zahlungen um 3 % und in 12 % wurden sie um 5 % gekürzt.

3.2. Von den Mitgliedstaaten genannte Probleme

Anfang 2006 fand im Verwaltungsausschuss für Direktzahlungen zwischen den Kommissionsdienststellen und den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines entsprechenden Fragebogens ein Meinungsaustausch zur Cross-Compliance statt. Die Mitgliedstaaten erläuterten Probleme, die im ersten Durchführungsjahr aufgetreten waren und sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- **Allgemeines.** Die Verwaltung der Regelung wurde allgemein als aufwändig betrachtet. Es bereitete Schwierigkeiten, die konkreten Einzelheiten festzulegen, die die Betriebsinhaber einhalten müssen und die anschließend zu kontrollieren sind. Es war nicht immer einfach, den Betriebsinhabern die neuen Bestimmungen zu vermitteln. Außerdem fehlte es an historischen Angaben.
- **Aufnahme durch die Betriebsinhaber.** Die Sensibilisierung der Betriebsinhaber wurde durch den Umfang und technischen Charakter der Informationen zur Cross-Compliance erschwert. In manchen Fällen wurden die Betriebsinhaber mit neuen Verpflichtungen konfrontiert. Außerdem hatten sie den Eindruck, es könnten „doppelte Sanktionen“ auf sie zukommen: einmal im Rahmen der Cross-Compliance und einmal im Rahmen des jeweiligen Fachrechts.
- **Organisation des Systems.** Es kam vor, dass sich die Anwendung des bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsystems und die EU-Rechtsvorschriften schwer miteinander in Einklang bringen ließen. Besondere Probleme und Zwänge ergaben sich aus den Entscheidungen, die die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Organisation der Kontrollen getroffen hatten (z.B. zu viele oder zu wenige zuständige Kontrollbehörden).
- **Zusammenstellung der Stichproben und Kontrollrate.** Die zu kontrollierende Stichprobe aus der Grundgesamtheit stand zu spät fest, so dass bestimmte Anforderungen nicht geprüft werden konnten. Es wurde vorgeschlagen, Regeln für eine mögliche Zufallsauswahl auszuarbeiten. Unter bestimmten Umständen könnte ein höherer Kontrollsatz angewendet werden (dieselbe Grundgesamtheit wird von mehreren Kontrollbehörden mit einer Kontrollrate von jeweils 1 % erfasst; Anwendung besonderer Kontrollraten z.B. bei Rindern usw.). Insbesondere könnten die nach den sektorspezifischen Rechtsvorschriften anzuwendenden besonderen Kontrollraten zu organisatorischen Problemen führen.
- **Vor-Ort-Kontrollen und Berichterstattung.** Es war nicht klar genug geregelt, wann die Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen sind, was während des Kontrollbesuchs zu prüfen ist und wie viele Besuche stattzufinden haben. Die Prüfungen wurden als zeitaufwändig empfunden, besonders wenn der Betrieb mehrere Standorte umfasste und die Mitwirkung des Betriebsinhabers erforderlich war. Einige Anforderungen waren schwer zu überprüfen. Die Kontrollberichte waren lang und nicht immer leichtverständlich.

³ Um Verzerrungen der Zahlen zu vermeiden, sind die Mitgliedstaaten, die nur die GLÖZ-Standards anwenden, hier nicht mit berücksichtigt.

- **Berechnung der Kürzungen.** Aufgrund der Anzahl und des Umfangs der Anforderungen war die Berechnung der Kürzungen schwierig und für die Betriebsinhaber nicht leichtverständlich. Die Definition der Begriffe „Schwere“, „Ausmaß“, „Dauer“, „Häufigkeit“ und vor allem „Vorsatz“ bereitete Probleme. Außerdem herrschte der Eindruck, dass der Begriff „Häufigkeit“ zu automatisch angewendet wurde. Es bestand die Gefahr von Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten. In der Praxis gab es wenig Spielraum, um bei geringfügigeren Verstößen von Kürzungen abzusehen, was der Akzeptanz der Regelung bei den Betroffenen schadete.

3.3. Erste Bewertung der von der Kommission durchgeführten Audits (Kontrollen)

2005 und 2006 haben die Kommissionsdienststellen 13 Audits durchgeführt, die die Anwendung der Cross-Compliance in zehn Mitgliedstaaten betrafen. Dabei wurde vor allem Folgendes festgestellt:

- **Information der Betriebsinhaber.** Die Betriebsinhaber wurden durch Broschüren, über Internet und Schulungen informiert. Themen waren u.a. die Cross-Compliance-Verpflichtungen, Kontrollen und die Berechnung der Kürzungen, wobei die Informationen zum letztgenannten Punkt mitunter recht allgemein gehalten waren. In manchen Fällen wurden die Informationen zu spät geliefert.
- **Benennung der zuständigen Kontrollbehörden.** Einige wenige Mitgliedstaaten haben die Zahlstelle als die einzig zuständige Kontrollbehörde für die Cross-Compliance benannt. In den anderen Fällen hat die Zahlstelle in der Regel eine koordinierende Funktion. Die Einbeziehung spezialisierter Kontrolleinrichtungen gewährleistet ein hohes Niveau an Sachverstand, führt aber zu Koordinierungsproblemen. Außerdem wurde festgestellt, dass die zuständigen Kontrollbehörden bisweilen andere (öffentliche oder private) Einrichtungen mit den Vor-Ort-Kontrollen beauftragen.
- **Auswahl der Kontrollstichproben und Risikoanalyse.** Zu Problemen kam es, wenn die von der zuständigen Kontrollbehörde erfasste Population zu klein war, um eine angemessene Risikoanalyse zu ermöglichen, oder wenn die zuständige Behörde die Einhaltung von sehr vielen Anforderungen prüfen musste. In vielen Fällen wurden nur wenige spezifische Risikokriterien angewendet, selbst wenn die entsprechenden Informationen vorlagen. Schließlich führte auch das Vorhandensein von unterschiedlichen Kontrollsätzen im Rahmen der Cross-Compliance zu gewissen Schwierigkeiten.
- **Elemente der Vor-Ort-Kontrollen und Berichte.** Die in Bezug auf die Kontrollen festgestellten Probleme betrafen hauptsächlich Grundanforderung 2 (Grundwasser), die Grundanforderungen 1 und 5 (Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen), Grundanforderung 4 (Nitrate) sowie die Grundanforderungen 6 und 8a (Kennzeichnung und Registrierung von Tieren; Kennzeichnung von Schafen, Ziegen und Schweinen). Probleme gab es auch bei der Harmonisierung der Berichte, der Beschreibung von Art und Umfang der durchgeführten Kontrollen und bei der Bewertung der ermittelten Verstöße.
- **Anwendung von Kürzungen.** Einige Mitgliedstaaten hatten bereits den Umfang der Kürzungen festgesetzt, so dass für eine Bewertung durch den Kontrollbeauftragten kein Spielraum blieb, während andere Mitgliedstaaten lediglich Leitlinien für die Berechnung der Kürzungen bereitstellen. Einige dieser Regelungen dürften kaum jemals zu Kürzungen von mehr als 1 % führen. Außerdem wird in vielen der Mitgliedstaaten, in denen ein Prüfbesuch stattfand, bei geringfügigen Verstößen von einer Kürzung abgesehen. Darüber

hinaus werden außerhalb der Stichprobe von 1 % festgestellte Verstöße nicht immer weiterverfolgt.

Diese Feststellungen werden im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens für die Ausgaben des EGFL weiterbehandelt.

4. VERBESSERUNGEN DER REGELUNG

4.1. Weiterentwicklung und Vereinfachung des Verwaltungs-, Kontroll- und Kürzungssystems

Die Problempunkte in Bezug auf die Verwaltungs-, Kontroll- und Kürzungssysteme wurden anhand der oben dargestellten Informationen ermittelt. Die Kommissionsdienststellen haben bereits Schritte unternommen, um den Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Cross-Compliance Hilfestellung zu geben, und seit 2005 wurden sieben Anleitungen herausgegeben. Außerdem fanden Austauschbegegnungen statt, damit die Mitgliedstaaten bewährte Praktiken weitergeben und ihre Erfahrungen bei der Anwendung der Cross-Compliance vergleichen können. Die Kommission wird weiterhin solche Diskussionen fördern, die vor allem folgende Themen betreffen werden:

- die etwaige Heranziehung von Durchgangsstellen für Kontrollen, z.B. Durchführung von Kontrollen in Molkereien oder Schlachthöfen, was die Kontrollen in den Betrieben erleichtern könnte,
- das System von Kürzungen (z.B. Anwendung von Punktesystemen),
- die für die Betriebsinhaber bereitgestellten Informationen;
- die Tatsache, dass manche Betriebsinhaber eher Gefahr laufen, Kürzungen hinnehmen zu müssen, als andere.

Die Kommission ist bereit, unverzüglich weitere Schritte zu unternehmen, um noch verbleibende Fragen, die auf EU-Ebene gelöst werden können, in Angriff zu nehmen. In diesem Zusammenhang werden im Rat oder in der Kommission Erörterungen zu den nachstehend genannten Themen stattfinden.

4.1.1. Toleranzspielraum bei geringfügigen Verstößen, neue De-Minimis-Regel

Es kann vorkommen, dass die bei den Kontrollen festgestellten Verstöße eine Kürzung im Rahmen der Cross-Compliance nicht rechtfertigen⁴. Ein Ermessensspielraum für die Behandlung solcher geringfügigen Verstöße ist in den derzeitigen Bestimmungen jedoch nicht explizit vorgesehen. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte es den Mitgliedstaaten gestattet werden, Verstöße, die nicht die bei Fahrlässigkeit vorgesehene Kürzung von 3 % (die in bestimmten Fällen auf 1 % herabgesetzt werden kann) nach sich ziehen würden, nicht zu ahnden. Allerdings sollten die Betriebsinhaber in diesen Fällen ein Warnschreiben erhalten, in dem sie zu Abhilfemaßnahmen aufgefordert werden. Diese Fälle werden nachgeprüft und würden bei einer Wiederholung des Verstoßes mitberücksichtigt. Für die

⁴ Beispielsweise müssen landwirtschaftliche Nutztiere entsprechend den gemeinschaftlichen Tiergesundheitsbestimmungen gekennzeichnet sein. Der Verlust einer Ohrmarke oder eines Rinderpasses zieht nicht automatisch eine Sanktion nach sich, sofern die Tiere durch ein anderes Element (zweite Ohrmarke oder Bestandsregister) gekennzeichnet bleiben. In diesem Fall brauchen die nationalen Behörden den Verlust nicht als Verstoß zu betrachten, der im Rahmen der Cross-Compliance zu einer Kürzung führt.

Festlegung eines Toleranzspielraums, innerhalb dessen solche Ausnahmen gestattet werden könnten, könnte eine Generalisierung des in einigen Mitgliedstaaten angewendeten Punktesystems in Betracht gezogen werden.

Die Anwendung von Kürzungen auf ohnehin sehr geringe Beträge kann auch als ungerechtfertigt und für die Behörden aufwändig angesehen werden. Es sollte daher eine *De-Minimis*-Regel aufgestellt werden, nach der auf die Anwendung von CC-Kürzungen, die unterhalb einer Schwelle von etwa 50 EUR liegen, verzichtet werden kann. Damit würden Betriebsinhaber, die Zahlungen von unter 5 000 EUR erhalten, von den sofortigen Kürzungen um 1 % ausgenommen. Allerdings sollte auch in diesen Fällen, wie oben dargestellt, ein Warnschreiben versandt werden und eine Nachprüfung erfolgen.

In beiden Fällen müssen die Abhilfemaßnahmen außerhalb der regulären Stichprobe von 1 % nachgeprüft werden. Jedoch soll dies nicht zu Einführung einer zusätzlichen Kontrollebene führen.

Die Anwendung dieser Regeln würde die Durchsetzung der nach dem jeweiligen Fachrecht geltenden Sanktionen unberührt lassen.

4.1.2. *Harmonisierung der Kontrollsätze*

Soweit im Fachrecht für bestimmte Sektoren ein Mindestkontrollsatz festgesetzt ist, sollte dieser Satz und nicht der für die Cross-Compliance geltende Mindestsatz von 1 % angewendet werden. Einige Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass das Vorliegen unterschiedlicher Kontrollsätze die Organisation der Kontrollen im Rahmen der Cross-Compliance erschweren kann. Die Kommission plant, in die einschlägige Kommissionsverordnung einen einheitlichen Kontrollsatz von mindestens 1 % für die Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Cross-Compliance einzuführen. Allerdings müssten Verstöße, die bei Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der sektorspezifischen Rechtsvorschriften entdeckt wurden, gemeldet und im Rahmen der Cross-Compliance weiterverfolgt werden. Dieser Mindestkontrollsatz von 1 % gilt unbeschadet der Nachkontrollen im Zusammenhang mit dem Toleranzspielraum für geringfügige Verstöße und der *De-minimis*-Regel.

Nach den derzeitigen Rechtsvorschriften der Kommission wird im Falle, dass bei den Vor-Ort-Kontrollen ein erheblicher Grad an Verstößen festgestellt wird, im nachfolgenden Kontrollzeitraum die Zahl dieser Kontrollen erhöht. Diese Nachkontrollen betreffen alle Anforderungen und Standards, für die die zuständige Kontrollbehörde verantwortlich ist, und der erhöhte Kontrollsatz kann – je nach der Verwaltungsstruktur des betreffenden Mitgliedstaats – mehrere Bereiche der Cross-Compliance betreffen. Allerdings wäre es vorzuziehen, diese zusätzlichen Kontrollen ausschließlich auf den risikobehafteten Bereich zu konzentrieren. Die Kommission beabsichtigt daher eine Änderung der Bestimmungen, so dass die Erhöhung des Kontrollsatzes auf den besonderen Bereich beschränkt ist, in dem ein erheblicher Grad an Verstößen festgestellt wurde.

4.1.3. *Vorankündigung von Vor-Ort-Kontrollen*

Die derzeitigen Rechtsvorschriften enthalten keine Bestimmungen, die die Vorankündigung von Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Cross-Compliance betreffen. Werden aber gemeinsame Kontrollen sowohl für die Beihilfefähigkeit als auch für die Cross-Compliance durchgeführt, so findet der für die Beihilfefähigkeit geltende Grundsatz der unangekündigten Kontrollen *de facto* auch auf Cross-Compliance Anwendung. Eine Lockerung dieser Einschränkung bei den Kontrollen der Beihilfefähigkeit von Flächen würde eine bessere

Koordinierung der Kontrollen ermöglichen, ohne deren Wirksamkeit zu beeinträchtigen. Die Kommission wird daher für die Betriebsprämienregelung, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung und die Cross-Compliance (einschließlich der acht Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik) die Möglichkeit einführen, die Kontrollen bis zu 14 Tage im Voraus anzukündigen, sofern nicht die Gefahr besteht, dass die Kontrollen dadurch ihren Zweck verfehlen. Die Möglichkeit einer Ausweitung dieser Bestimmung auf andere Regelungen wird weiter untersucht. Die Kontrollen zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (im Hinblick auf die Beihilfefähigkeit oder die Cross-Compliance) und zur Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Regelungen in den Bereichen Tiergesundheit und Tierschutz bleiben jedoch aufgrund der verbindlichen Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften grundsätzlich weiter unangekündigt.

4.1.4. Zeitpunkt und Einzelheiten der Vor-Ort-Kontrollen und Berichte

Der Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrollen ist in den derzeitigen Rechtsvorschriften nicht festgesetzt, was die Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Fragen veranlasst hat. Die Kommission will die Bestimmungen präzisieren und klarstellen, dass die nationalen Behörden den Zeitraum des Jahres festlegen müssen, in dem die meisten – oder die repräsentativeren – Verpflichtungen kontrolliert werden. Die meisten Kontrollen werden innerhalb dieses Zeitraums durchgeführt. Die übrigen Verpflichtungen werden zu verschiedenen Zeiten des Jahres im Rahmen der regulären Mindeststichprobe von 1 % kontrolliert.

Darüber hinaus will die Kommission die erforderlichen Änderungen vornehmen, um die Möglichkeit zu geben, die Vor-Ort-Kontrollen (wie bei den Kontrollen der Beihilfefähigkeit) nur auf der Hälfte der Parzellen statt im gesamten Betrieb vorzunehmen.

Schließlich sollten die Bestimmungen präzisiert werden, um sicherzustellen, dass der Betriebsinhaber den Kontrollbericht spätestens drei Monate nach den Kontrollen erhält.

4.1.5. Verbesserte Auswahl der Kontrollstichprobe

Nach den derzeitigen Rechtsvorschriften für die Vor-Ort-Kontrollen ist es nicht möglich, die Betriebe zum Teil anhand einer Zufallsstichprobe auszuwählen. Da sich Zufallsstichproben bei den Kontrollen der Beihilfefähigkeit bewährt haben, will die Kommission die Bestimmungen ändern und auch bei der Cross-Compliance-Regelung eine Zufallskomponente einführen.

4.1.6. Bessere Information für die Betriebsinhaber

Es ist wichtig, dass die Betriebsinhaber angemessen über die besonderen konkreten Anforderungen informiert werden, die sie im Rahmen der Cross-Compliance zu erfüllen haben. Die Kommission will die derzeitigen Bestimmungen zu den Informationen, die die Mitgliedstaaten den Betriebsinhabern bereitstellen müssen, präzisieren.

4.1.7. Zeitplan für die Anwendung neuer oder geänderter Anforderungen innerhalb des derzeitigen Anwendungsbereichs der Cross-Compliance

Die Erfahrung hat gezeigt, dass es den Betriebsinhabern nicht immer leicht fällt, die im Rahmen der Cross-Compliance eingeführten neuen Anforderungen umzusetzen. Bei den derzeitigen Anforderungen wurde dem Rechnung getragen, indem die Grundanforderungen an die Betriebsführung schrittweise über einen Zeitraum von drei Jahren eingeführt wurden. Die Kommission will den Grundsatz einer solchen gestaffelten Einführung beibehalten und einen

realistischen Zeitplan für die Einbeziehung etwaiger neuer oder geänderter Anforderungen im Rahmen der Cross-Compliance aufstellen.

4.2. Berücksichtigung der Betriebsberatungssysteme

Die Mitgliedstaaten mussten bis 1. Januar 2007 ein Betriebsberatungssystem einführen, das mindestens die Anforderungen und Standards im Rahmen der Cross-Compliance abdeckt. Die Kommission betrachtet ein solches Beratungssystem als unverzichtbar, um die Akzeptanz der Cross-Compliance bei den Betriebsinhabern zu verbessern. So waren einige der Probleme in der Startphase darauf zurückzuführen, dass der Betriebsinhaber Schwierigkeiten hatte, die Cross-Compliance-Verpflichtungen zu verstehen und umzusetzen. Da ein Betriebsinhaber, dem eine Beratung zuteil wird, seine Verpflichtungen im Rahmen der Cross-Compliance besser verstehen und ihnen daher eher nachkommen dürfte, könnte seine Teilnahme am Betriebsberatungssystem bei der Risikoanalyse als Faktor mitberücksichtigt werden. Die Kommission will die diesbezüglichen Bestimmungen entsprechend präzisieren.

4.3. Berücksichtigung von Zertifizierungssystemen für die Verwaltung der Cross-Compliance

Einige Betriebsinhaber nehmen derzeit an Regelungen zur Qualitätszertifizierung teil, die in der Regel eine Reihe von Prüfungen durch die Zertifizierungsstelle beinhalten. Mitunter werden die Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung von den Betriebsinhabern als unnötiger zusätzlicher Verwaltungsaufwand betrachtet, da sie dieselben Punkte betreffen wie bestimmte im Rahmen privater Regelungen bereits zertifizierte Standards. Es sollten Synergien zwischen Zertifizierungsregelungen und den Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung angestrebt werden, vorausgesetzt die Zertifizierungsregelungen sind amtlich genehmigt und für die Cross-Compliance relevant. Die Kommission plant daher eine Anpassung der Bestimmungen, damit die zuständigen Behörden die Daten zu Betriebsinhabern, die eine Zertifizierung erhalten haben, für die Risikoanalyse verwenden können, auf deren Grundlage die Stichprobe von zu kontrollierenden Betriebsinhabern zusammengestellt wird.

4.4. Vereinfachung der „Zehnmonatsregel“

Die „Zehnmonatsregel“ gemäß Artikel 44 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates hat sich als für die Mitgliedstaaten schwierig zu handhaben erwiesen und hat unverhältnismäßige Auswirkungen auf den Bodenmarkt. Diese Regel, nach der die angemeldeten Parzellen dem Betriebsinhaber mindestens zehn Monate lang zur Verfügung stehen müssen, um einen Zahlungsanspruch im Rahmen der Betriebsprämienregelung zu aktivieren, bereitet einige Probleme bei der Handhabung. Es soll ein Vorschlag vorgelegt werden, der diese Frage sowohl für die Betriebsprämienregelung als auch für die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung angemessen behandelt. Außerdem ist für Fälle, in denen Flächen während des Jahres übertragen werden, die Verantwortung des Übertragenden in Bezug auf die CC-Verpflichtungen zu klären.

4.5. Gestaffelte Einführung der Grundanforderungen an die Betriebsführung für Mitgliedstaaten, die die Regelung der einheitlichen Flächenzahlung anwenden

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2012/2006 des Rates müssen diejenigen Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, ab 2009 die Mindestanforderungen an die Betriebsführung als Teil der Cross-Compliance-Regelung umsetzen. Bei den anderen Mitgliedstaaten wurde die Einführung dieser Komponente der Cross-Compliance-

Regelung durch eine Staffelung über drei Jahre erleichtert. Es ist ein Vorschlag geplant, nach dem für diejenigen Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, ein ebensolcher Dreijahreszeitraum gelten soll. Dieser Zeitraum würde für alle diese Länder im Jahr 2009 beginnen mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien, für die er im Jahr 2012 beginnen würde.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auf der Grundlage der in diesem Bericht dargestellten Bewertung beabsichtigt die Kommission, noch im Jahr 2007

- a) weitere Informationen zur Anwendung der Cross-Compliance-Regelung in den Mitgliedstaaten bereitzustellen;
- b) dem Rat einen Vorschlag oder dem Verwaltungsausschuss für Direktzahlungen Entwürfe von Bestimmungen zu folgenden Punkten zu unterbreiten:
 - gestaffelte Einführung der Mindestanforderungen an die Betriebsführung für diejenigen Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden,
 - Einführung von Bestimmungen zur Vereinfachung der „Zehnmonatsregel“,
 - Verbesserungen im Hinblick auf einen Toleranzspielraum bei geringfügigen Verstößen und Einführung einer neuen *De-Minimis*-Regel,
 - Harmonisierung der Kontrollsätze,
 - Einführung einer Vorankündigung der Vor-Ort-Kontrollen, sofern möglich,
 - Präzisierungen zum Zeitpunkt und den Einzelheiten der Vor-Ort-Kontrollen sowie zu den Berichten,
 - verbesserte Auswahl der Kontrollstichprobe, auch im Hinblick auf Betriebsberatungssysteme und Zertifizierungssysteme,
 - bessere Information für die Betriebsinhaber.