

# Cross Compliance - Anliegen und Vorgehen

*(Erläuterung zur CC - Präsentation)*

Dr. H. Eckert (TLL Jena)

---

## 1 Allgemein

Cross Compliance ist ein Kernelement der GAP. Es kennzeichnet Verpflichtungen (Standards), deren Erfüllung an den Erhalt der Direktzahlungen gekoppelt werden. Da es sich um ein Sanktionsinstrument handelt, sorgt es für Unruhe und Unsicherheit. Tatsächlich aber sind die Auflagen erfüllbar, zumal in Thüringen ein Förderinstrument zur Verfügung steht, das dazu eine Beratung anbietet. Nachfolgend wird versucht, den Problembereich systematisch darzustellen und die sich für den Landwirt ergebenden Verpflichtungen und Konsequenzen aufzuzeigen.

→ **Folien 1 und 2:** *Rechtsgrundlagen*

Die Rechtsgrundlage von Cross Compliance ist die EG-VO 1782/2003, Artikel 3 bis 9 sowie die Anhänge III und IV.

→ **Folie 3:** *Bestandteile von Cross Compliance*

Cross Compliance besteht aus drei Säulen:

- Grundanforderungen an die Betriebsführung,
- Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand,
- Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland.

## 2 Grundanforderungen an die Betriebsführung

Die Grundanforderungen beinhalten 19 Richtlinien bzw. Verordnungen des EG-Rechts, von denen insgesamt 45 Artikel mit dem Erhalt der Direktzahlungen verknüpft werden. Die Einführung der Grundanforderungen erfolgt nach Umsetzung in nationales Recht stufenweise bis 2007.

Im Jahr 2005 sind neun Regelungen (fünf für Umwelt und vier für Tierkennzeichnung) einzuhalten.

Die Pflicht zur Beachtung solcher Vorschriften ist nicht neu. Neu ist aber, dass ab 2005 Verstöße gegen diese Vorschriften zusätzlich zu den bisher schon geltenden Fachrechts-Sanktionen auch Kürzungen von Direktzahlungen zur Folge haben können.

→ **Folie 4:** *Zwei-Säulen-Modell der Kontrolle*

Die Kontrolle der Verpflichtungen erfolgt nach dem so genannten „Zwei-Stufen-Modell“, das eine systematische Überprüfung vor Ort (VOK) und Anlasskontrollen (Cross Checks) vorsieht.

## 2.1 Bereich Umwelt

### → **Folie 5** *Grundanforderungen an die Betriebsführung – Bereich Umwelt*

Der Bereich Umwelt umfasst fünf EG-Richtlinien mit 14 Artikeln, die in nationales bzw. in Landesrecht überführt worden sind.

Die aufgelisteten Verpflichtungen betreffen der Einfachheit halber nur die systematischen Kontrollen. Es ist aber ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass auch alle anderen erkannten Verstöße gegen die benannten 14 Artikel des Bereichs Umwelt nach Meldung an die Fachbehörde zu einer Kürzung von Direktzahlungen führen können. Dabei ist es unerheblich, auf welche Weise die Fachbehörde Kenntnis von den Verstößen erlangt. Das kann durch Anzeigen Dritter oder Kontrollen anderer Behörden oder im Rahmen sonstiger Kontrollen erfolgt sein. Art und Umfang dieser so genannten Cross Checks können am Beispiel der Nitratrichtlinie demonstriert werden.

### → **Folie 6:** *Systematische Kontrollen und Cross Checks am Beispiel der Nitratrichtlinie*

Die oberen drei Sachverhalte (blau) kennzeichnen die systematischen Kontrollen, die anderen die Cross Checks. Es wird deutlich, dass Verstöße, die über Cross Checks festgestellt werden, zu den gleichen Sanktionen (prozentuale Kürzung der Direktzahlungen) führen wie solche, die im Rahmen einer systematischen Kontrolle ermittelt worden sind. Damit wird die Tatsache unterstrichen, dass die Unterscheidung zwischen systematischer Kontrolle und Cross Checks keine Wertung beinhaltet, sondern nur technischer Art ist (unterschiedliche Prüfmöglichkeiten).

## 2.2 Bereich Lebens- und Futtermittelsicherheit

### → **Folie 7:** *Grundanforderungen an die Betriebsführung – Bereich Tierkennzeichnung*

Der Bereich Lebens- und Futtermittelsicherheit umfasst zehn Anforderungen, von denen im Jahr 2005 nur die vier Verordnungen der Tierkennzeichnung umgesetzt werden. Das betrifft im Wesentlichen die aufgeführten Verpflichtungen der Bestands-, Kennzeichnungs- und Registrierungskontrolle, wobei im Unterschied zu den sonstigen Cross-Compliance-Kontrollen eine Kontrollquote von 5 % gilt. Bei Rindern stellen die CC-Regelungen keine Änderung zum bisherigen Vorgehen dar.

## **3 Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand**

Rechtsgrundlage dieser zweiten Säule von Cross Compliance ist das Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz.

### → **Folie 8:** *DirektZahlVerpflG*

Die Umsetzung des Gesetzes erfolgt durch die Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung.

### → **Folie 9:** *DirektZahlVerpflV*

Damit werden Mindeststandards zum Bodenschutz, zur Instandhaltung von Flächen und zum Erhalt von Landschaftselementen vorgegeben, deren Einhaltung kontrolliert werden kann, und die an den Erhalt von Direktzahlungen gebunden worden sind.

Die ersten drei Maßnahmen (§§ 2 bis 4) sollten keine wesentliche Hürde darstellen. Die Forderungen dürften von der Mehrzahl der thüringischen Betriebe problemlos zu erfüllen sein. Für § 5 sind die angeführten, CC-relevanten Landschaftselemente im Flächennachweis anzugeben. Für diese Landschaftselemente gilt ein striktes Beseitigungsverbot. Andererseits können für diese und einige andere Landschaftselemente (Steinriegel, Gräben, Feldraine, etc.) Direktzahlungen beantragt werden. Dafür sind die Landschaftselemente exakt auszumessen und im Flächen- und Nutzungsnachweis anzugeben (Folie 10).

→ **Folie 10:** *Schritte zum Nachweis von Landschaftselementen*

Den Landwirten steht ein Papierausdruck der digitalen Feldblockkarte im Maßstab 1:10.000 zur Verfügung. Darin sind die Landschaftselemente einzuzeichnen und zu kennzeichnen, die sich im Besitz (Eigentum, Pacht, Nutzungsvertrag) des Landwirts befinden. Die Kennzeichnung erfolgt durch die betreffende Feldstücksnummer, dem Kürzel für den LE-Typ (z. B. HE für Hecke), und die fortlaufende LE-Nr. Diese Angaben werden in den Flächen- und Nutzungsnachweis des Betriebes übertragen. Dieser enthält für jedes Landschaftselement: die Feldstücksnummer, die Feldstücksteilfläche, den Typ des Landschaftselements, die Bewirtschaftungsart (Ackerland, Grünland), die Besitzangabe und die CC-Relevanz. Die Bestimmung der absoluten und beantragten Flächengröße des Landschaftselements muss nur erfolgen, wenn dafür eine Direktzahlung beantragt werden soll. Die Größenbestimmung kann durch Vor-Ort-Aufnahme erfolgen (Skizze und Ausmessen mit Feldzirkel oder mittels GPS) bzw. mit GIS anhand einer aktuellen Luftbildaufnahme.

#### **4 Erhalt von Dauergrünland (DGL)**

Lt. Basis-VO 1782/2003 ist DGL, dass 2003 als DGL genutzt wurde auch als DGL zu erhalten. Die Verpflichtung wird auf Länderebene umgesetzt. Verringerungen des aktuellen Anteils an DGL gegenüber dem Basiswert lösen Verpflichtungen aus, die sich je nach Umfang der Überschreitungen staffeln.

→ **Folie 11:** *Verpflichtungen zum Erhalt von DGL*

Als DGL zählen alle Flächen, die mindestens fünf Jahre nicht Bestandteil der Fruchtfolge des Betriebes waren (5-Jahres-Regelung). Dazu zählt auch der ununterbrochene Anbau von Klee, Klee gras, Luzerne, Luzernegras etc. sowie Wechselgrünland (5-jähriger Grünfütterbau auf derselben Fläche). Auf diese Weise kann jährlich neues Dauergrünland entstehen, wenn ununterbrochen fünf Jahre Grünfütteranbau auf der betreffenden Fläche betrieben wird. Ein Beispiel kann das Vorgehen verdeutlichen:

→ **Folie 12:** *Beispiel zur Sanktionsregelung Erhalt von DGL*

Zu beachten ist, dass die Bezugsgröße der Basiswert von 2003 ist.

Der Ausweis von DGL am Stichtag 15.05.2003 ist von Bedeutung (Beträge AF, DGL), d. h. eine Fläche erhält den Status DGL nur, wenn der Landwirt diese Fläche in den Antragsunterlagen als DGL ausgewiesen hat.

## 5 Cross Compliance-Kontrollen

Die Einhaltung von Cross Compliance wird kompromisslos kontrolliert. Rechtsgrundlage für das Kontroll- und Sanktionssystem ist die EG-Verordnung 796/2004.

→ **Folie 13:** *Kontroll- und Sanktionssystem*

Diese auferlegt den Mitgliedsländern die Pflicht, die Einhaltung von Cross Compliance systematisch zu überprüfen und droht ihnen bei nicht korrekter Durchführung Anlastungen an.

→ **Folie 14:** *Anliegen und Grundsätze bei der Umsetzung der Cross-Compliance-Verpflichtungen*

Die Kontrolle der Einhaltung von Cross Compliance und die Sanktionierung (Kürzung der Direktzahlungen bei Nichterfüllung) soll vor allem die gesellschaftliche Akzeptanz der Direktzahlungen sichern. Dabei müssen die Kontrollen ausreichend fachlich begründet sein, und der verwaltungsmäßige Aufwand auf das erforderliche Maß begrenzt werden.

### 5.1 Zuständigkeiten

Die Kontrolle obliegt primär den zuständigen Fachbehörden. Diese können die Aufgabe anderen Stellen übertragen, wenn sichergestellt ist, dass die durchgeführten Kontrollen mindestens ebenso gut wie von den zuständigen Fachbehörden erledigt werden.

→ **Folie 15:** *Zuständigkeiten Teil I*

In Thüringen sind die Kontrollaufgaben in den Bereichen 1 (Umwelt) und 4 (Direktzahl-VerpfIV) den Landwirtschaftsämtern (LWÄ) übertragen worden. Für den Bereich 2 (Tierkennzeichnung) obliegt die Kontrolle den kommunalisierten Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern (VLÜA), die sowohl Fach- als auch Kontrollbehörde sind. Ursache für diese Aufgabenteilung in LWÄ und VLÜA ist die unterschiedliche ministerielle-Zuständigkeit. Während für die Umwelt-Standards und die DirektZahlVerpfIV (Folie 15) das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt zuständig ist, sind die VLÜA in Thüringen dem Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit unterstellt (Folie 16).

→ **Folie 16:** *Zuständigkeiten Bereich 2*

### 5.2 Umfang

Der Umfang der Kontrollen wird durch die EG-Verordnung 796/2004 geregelt.

→ **Folie 17:** *Umfang der Kontrollen*

Diese schreibt eine Kontrollquote von einem Prozent verbindlich vor, die für jeden einzelnen Standard (Systematische Prüfung und Cross Checks) einzuhalten ist. Die Auswahl erfolgt nach Risikokriterien.

→ **Folie 18:** *Risikokriterien für CC-Kontrollen*

Grundsätzlich erfolgt die Auswahl der zu prüfenden Betriebe nach Risikokriterien. Zugleich sind die Kontrollbehörden gemäß Art. 47, Absatz 2 der VO 796/04 ("Die Kontrollen werden ... in der Regel im Zuge eines einzigen Kontrollbesuchs durchgeführt ...") gehalten, die Kontrollen zu bündeln, um sowohl die Belastung für die Betriebe als auch die Kosten zu minimieren.

Bei der Auswahl der Risikokriterien plädiert Thüringen für möglichst wenige, einheitliche Risikokriterien, um die Möglichkeit zu haben, Kontrollen zu bündeln. Das ist mit Ausnahme der Klärschlamm-Richtlinie und den Regelungen zur Tierkennzeichnung, bei denen die Grundgesamtheit natürlich nur die Klärschlamm ausbringenden bzw. Tier haltenden Betriebe sind,

gegeben. Neben der Risiko gestützten Auswahl ist zu sichern, dass in jedem Fall eine Auswahl nach Zufallsgesichtspunkten mit einem Anteil von ca. 20 % erfolgt.

Der Bereich 2 (Tierkennzeichnung) wird von den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern (VLÜÄ) kontrolliert und bildet eine eigene Grundgesamtheit mit eigenen Risikokriterien (Größe des Tierbestands).

Nach 2005 gelten als Risikofälle insbesondere Betriebe, denen im Rahmen der systematischen Kontrollen 2005 ein Verstoß nachgewiesen worden ist. Das bedeutet, dass ein weiterer Verstoß gegen eine Cross-Compliance-Verpflichtung nicht nur Geld kostet, sondern auch den Status eines Risikofalls mit sich bringt, der zu einer erhöhten Prüfwahrscheinlichkeit führt.

### 5.3 Cross Checks

Die systematischen Kontrollen können sich nur auf exakt prüfbare Gegenstände beziehen (Unterlagen, Sichtprüfungen). Um eine Beschränkung auf diese Punkte zu vermeiden, sind grundsätzlich alle weiteren Verstöße gegen die in VO 1782/2003, Anhang III und IV benannten Artikel an die Fachbehörden zu melden (Cross Checks). Diese führen ebenfalls zu einer Kürzung von Direktzahlungen.

→ **Folie 19:** *Mögliche Arten von Cross Checks*

In Thüringen sind sämtliche Verstöße dem Landesverwaltungsamt (TLVwA) zu melden. Für Cross Checks außerhalb der eigenen Zuständigkeit sind die dafür zuständigen Fachüberwachungsbehörden zu informieren.

### 5.4 Bewertung und Sanktionsregeln

Ein nachgewiesener Verstoß gegen Cross Compliance, egal ob durch systematische Prüfung oder über Cross Checks, muss beurteilt werden. Maßstab der Bewertung ist die prozentuale Kürzung der Direktzahlungen, die bei einem Verstoß 1 %, 3 % (Regelverstoß) und 5 % betragen kann. Ursprünglich war vorgesehen, die Sanktion anhand von Bewertungseinstufungen (leicht, mittel, schwer) zu praktizieren. Um die Bewertung zu erleichtern und auch um eine gewisse Vereinheitlichung, Standardisierung zu erreichen, sind Bewertungsmatrizes erarbeitet worden, die für die jeweiligen Verpflichtungen eine Regel-Sanktion (Kürzung) vorgeben. Für die Nitratrichtlinie ist eine derartige Bewertungsmatrix bereits eingangs gezeigt worden (Folie 6). Für die Grundwasser- und Klärschlamm-Richtlinie sind folgende Vorgaben vorgesehen:

→ **Folie 20:** *Bewertungsmatrix für Grundwasser- und Klärschlammrichtlinie*

Mit den Bewertungsmatrizes soll eine möglichst objektive, einheitliche Bewertung erreicht und den Kontrolleuren eine Hilfestellung geboten werden. Abweichungen von diesen Bewertungsmatrizes sind nachvollziehbar zu begründen.

→ **Folie 21:** *Bewertungsmatrix für Direktzahlverpflichtung*

Die Bewertungsmatrizes kennzeichnen nicht nur die Inhalte der systematischen Prüfung (blau), sondern auch die der so genannten Cross Checks (vgl. Folie 18).

Die Kontrollbehörde kann diese vorgegebene Regel-Sanktion abschwächen oder verschärfen, muss dieses aber nachvollziehbar im Prüfbericht begründen.

Für die endgültige betriebliche Festsetzung der Sanktion gibt es Sanktionsregeln. Diese teilen die Cross-Compliance-Verpflichtungen in vier Bereiche auf.

→ **Folie 22:** *Bereiche für Sanktionsregelungen*

Im Jahr 2005 sind nur die Bereiche 1 (Umwelt) und 4 (DirektZahlVerpflV) komplett anwendbar. Der Bereich 2 (Lebens- und Futtermittelsicherheit) beschränkt sich 2005 nur auf die vier Richtlinien der Tierkennzeichnung. Der Bereich 3 (Tierschutz) wird erst 2007 umgesetzt. Die Festsetzung der Sanktion erfolgt nach verbindlichen Sanktionierungsregeln.

→ **Folie 23:** *Sanktionierungsregeln*

Diese sehen bei einem Verstoß in einem Bereich je nach Regel-Sanktion (Folien 20 und 21) Kürzungen zwischen 1 % und 5 % vor. Mehrere Verstöße in einem Bereich werden als ein Verstoß gewertet, wobei der höchste Einzelwert zählt.

Verstöße in mehreren Bereiche werden addiert (Obergrenze 5 %). Wiederholungsfälle (Verstöße innerhalb von drei Jahren) werden mit dem Faktor 3 multipliziert (Obergrenze 15 %). Mit Erreichen dieser Obergrenze erhält der Landwirt zugleich die Information, dass ein erneuter Verstoß als Vorsatz gewertet wird. Dafür sieht die Standardsanktion einen Kürzungssatz von 20 % vor, der bei entsprechender Begründung auf 15 % reduziert oder auf bis zu 100 % angehoben werden kann. Ein Beispiel kann das verdeutlichen:

→ **Folie 24:** *Sanktionierungsbeispiele*

Das Beispiel zeigt, dass bereits ein einfacher Verstoß mit einer Regelsanktion von 3 % eine Kürzung von bis zu 81 % der Direktzahlungen zur Folge haben kann, wenn dieser Verstoß trotz mehrmaliger Anmahnung nicht abgestellt worden ist.

## 5.5 Information

Die Prämienbehörden sind verpflichtet, die Landwirte über die Cross Compliance-Regelungen zu informieren. Dazu dient eine Informationsbroschüre, die den Inhalt der anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance) beschreibt. Diese Broschüre ist seit dem 1. Januar 2005 in Thüringen verfügbar.

→ **Folie 25:** *Informationsbroschüre*

## **6 Förderrichtlinie des TMLNU**

→ **Folie 26:** *Förderrichtlinie TMLNU*

Um Landwirten in Thüringen den Einstieg in das neue Regelwerk Cross Compliance zu erleichtern, fördert das TMLNU aus Mitteln der Europäischen Union und des Freistaates Thüringen die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen auf der Grundlage anerkannter Managementsysteme. Rechtsgrundlage dieser Förderung ist die Basisverordnung 1782/2003 sowie die EAGFL-VO 1257/1999 und deren Durchführungsverordnung.

→ **Folie 27:** *Ziel der Förderung*

Ziel der Förderung ist es, die Landwirte bei der Erfüllung der Cross-Compliance-Auflagen zu unterstützen. Dazu wird eine betriebliche Dokumentation aller relevanten Verpflichtungen erstellt, auf deren Grundlage Schwachstellen aufgezeigt und zielgerichtete Handlungsempfehlungen erarbeitet werden können. Zugleich ist eine Anleitung und Hilfestellung zum Aufbau einer Dokumentation anzubieten. Diese soll einerseits den künftigen Ansprüchen an die Nachweispflicht landwirtschaftlicher Betriebe gerecht werden und andererseits einer effektiven betrieblichen Eigenkontrolle dienen.

→ **Folie 28:** *Umfang und Höhe der Zuwendung*

Für die Inanspruchnahme dieser Beratungsleistungen kann eine Anteilfinanzierung in Höhe von bis zu 50 % der nachgewiesenen Beratungskosten, höchstens 1.500 EUR jährlich gewährt werden. Der Förderzeitraum ist auf höchstens fünf aufeinanderfolgende Jahre begrenzt.

→ **Folie 29:** *Förderbedingungen*

Die Förderung ist an die Bedingung geknüpft, dass

- a) die Beratungsleistung durch einen anerkannten Beratungsanbieter erbracht und
- b) ein anerkanntes Managementsystem eingesetzt wird.

→ **Folie 30:** *Anerkennung von Beratungsanbietern*

Die Anerkennung der Beratungsanbieter erfolgt durch das TMLNU. Dort wird eine Liste der anerkannten Cross-Compliance-Berater geführt und im Internet veröffentlicht.

Zur Anerkennung muss der Beratungsanbieter folgende organisatorischen Voraussetzungen nachweisen:

- Technik, Logistik und Kapazitäten zur Durchführung einer den gesamten Betrieb umfassenden Beratung, wobei dieser Anspruch auch durch Kooperationsverträge gewährleistet werden kann.
- Mindestens zweijährige Beratungstätigkeit oder eine ausreichende Qualifikation.

Für das eingesetzte Beratungspersonal sind folgende Voraussetzungen nachzuweisen:

- Ausreichende Qualifikation (mindestens Fachhochschulabschluss, zweijährige Beratungstätigkeit oder Laufbahnausbildung im gehobenen oder höheren Dienst der Agrarverwaltung Thüringens);
- Regelmäßige Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen zu Inhalten des Managementsystems;
- Ausschluss konkreter Produktwerbung sowie direkter oder indirekter Verkaufs- oder Vermittlertätigkeit für Waren oder unternehmensbezogene Dienstleistungen.

→ **Folie 31:** *Anerkennung von Managementsystemen*

Für die Anerkennung der Managementsysteme zur Cross-Compliance-Beratung ist die TLL die zuständige Stelle. Hier werden formlose Anträge der Systemanbieter eingereicht. Zum Antrag gehört eine umfassende Darstellung des Systems in Schriftform und als Nachweise die

- Dokumentation aller relevanten Verpflichtungen und
- Auswertung der Eigenkontrollergebnisse als Beratungsgrundlage.

Zuständige Behörde ist das TMLNU, die dem Systemanbieter nach Stellungnahme durch die TLL den Anerkennungsbescheid erteilt.

Mit diesen Anerkennungsverfahren wird sicher gestellt, dass die Beratung ordnungs- und sachgemäß verläuft und alle relevanten Cross-Compliance-Verpflichtungen einbezogen werden.