



NABU-Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Förderung des ländlichen Raums

1. Einleitung

Die EU-Kommission hat am 15. Juli 2004 einen Verordnungsvorschlag zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds“ (ELER-VO) vorgelegt. Der Entwurf soll die Grundlage für die ländliche Entwicklungspolitik („zweite Säule“ der EU-Agrarpolitik) für den Zeitraum 2007 bis 2013 darstellen und löst damit die bisherige Verordnung aus dem Jahr 1999 (VO 1257/1999) ab. Zentrales Ziel der EU-Kommission ist die Einführung eines einheitlichen Programmplanungs- und Finanzierungsinstruments für die ländliche Entwicklung sowie die Konzentration der Förderung auf drei Schwerpunkachsen (Wettbewerbsfähigkeit, Landmanagement, Diversifizierung) und die Gemeinschaftsinitiative LEADER.

Grundsätzlich begrüßt der NABU den Vorschlag als einen wichtigen Schritt zur besseren Integration von Naturschutz und Landwirtschaft. Einige Maßnahmen sind jedoch weiterhin unverbindlich und lassen keine wesentlichen Verbesserungen gegenüber dem Status quo erhoffen. Darüber hinaus fehlt im Verordnungsentwurf eine klare Definition der Ziele der ländlichen Entwicklung sowie ein Ansatz zur Integration der einzelnen Schwerpunkte (Kohärenz). Vor diesem Hintergrund fordert der NABU zahlreiche Nachbesserungen am vorliegenden Entwurf, die nachfolgend im einzelnen dargestellt werden.

2. Programmplanung und Finanzierung

Die Kommission sieht einen dreistufigen Planungsprozess vor: Strategische Leitlinien der EU, einzelstaatlicher Strategieplan sowie ländliche Entwicklungspläne. Die Förderung wird vereinfacht und erfolgt künftig über einen einheitlichen Fonds, wodurch die bisherige Abwicklung über die Bereiche Ausrichtung und Garantie des Europäischen Agrarfonds (EAGFL) in Ziel-1-Gebieten (z.B. Ostdeutschland) entfällt. Ergebnisorientierte Indikatoren sollen zudem den Erfolg der Maßnahmen bewerten.

Der EU-Kofinanzierungsanteil soll 50 % für die Achsen Wettbewerbsfähigkeit und Diversifizierung sowie 55 % für die Achse Landmanagement betragen.

Position

Der NABU begrüßt die Vereinfachung der Finanzierung über einen einzigen Fonds. Der dreistufige Planungsprozess bedeutet zwar zusätzlichen bürokratischen Aufwand, gleichzeitig kann er aber zu einer transparenteren und objektiveren Ziel- und Maßnahmenentwicklung führen.

Die Kommission hat den Verordnungsentwurf vorgelegt, bevor die Zwischenbewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme abgeschlossen und die geplanten strategischen Leitlinien erarbeitet sind. Dieses Vorgehen ist nicht nachvollziehbar, da insbesondere die strategischen Leitlinien die Grundlagen für die ländliche Entwicklungspolitik in der EU bilden sollten.

Der EU-Kofinanzierungssatz wurde gegenüber den Luxemburger Beschlüssen von 2003 um 5 % reduziert. Dies kann in finanzschwächeren Regionen bzw. Bundesländern dazu führen, dass manche Programme nicht oder nur in begrenztem Umfang angeboten werden.

3. Partnerschaft

Die Mitwirkung von gesellschaftlichen Gruppen (u.a. Umweltverbände) bei Vorbereitung, Durchführung und Begleitung der ländlichen Entwicklungsprogramme soll deutlich gestärkt werden.

Position

Der NABU begrüßt die stärkere Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen. Dabei muss jedoch sichergestellt werden, dass bestimmte Grundsätze (z.B. Mindestfristen) eingehalten werden, da sich viele Umweltgruppen mangels professioneller Unterstützung ansonsten nicht einbringen können. Aus diesem Grund sollte die EU-Kommission durch die Erarbeitung konkreter Leitlinien einen Rahmen für eine effektive Beteiligung vorgeben.

4. Inhaltliche Schwerpunkte

Die Ziele der ländlichen Entwicklungspolitik sollen in drei Schwerpunktachsen aufgeteilt werden:

1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit,
2. Landmanagement,
3. Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Dazu kommt als Querschnittsachse die Gemeinschaftsinitiative LEADER.

Zur Achse „Landmanagement“ gehören unter anderem Ausgleichszahlungen für Natura 2000-Gebiete, Agrarumweltprogramme sowie Wald-Umweltmaßnahmen.

Der Vorschlag sieht Mindestausgaben für die drei Achsen vor, die jeweils 15 % für die Achsen 1 und 3 sowie 25 % für die Achse 2 betragen. Für LEADER sollen mindestens 7 % der Mittel bereitgestellt werden.

Position

Der NABU begrüßt die Einführung einer eigenen Achse für den Bereich Landmanagement. Gleichzeitig führt die Aufteilung der Mittel und Maßnahmen auf einzelne Schwerpunktachsen jedoch zu einer isolierten Betrachtung und erschwert die kohärente Umsetzung einer integrierten ländlichen Entwicklung.

Die Vorgabe von Mindestausgaben in Achse 1 (Wettbewerbsfähigkeit) und 3 (Diversifizierung) hätte zur Folge, dass manche Regionen und Mitgliedstaaten, die über 70 % der Mittel in den Bereich Agrarumweltprogramme (Achse Landmanagement) investieren, ihre Programme kürzen müssen. Daher fordert der NABU, dass nur für die Achse Landmanagement eine finanzielle Mindestausstattung festgeschrieben werden sollte. Die Ausgaben für die anderen Achsen sollten sich stattdessen am Handlungsbedarf gemäß der strategischen Leitlinien der Mitgliedstaaten orientieren.

4.1 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

Die Ausgleichszulage soll neu definiert und nur noch an naturräumlichen Bedingungen ausgerichtet werden. Die vielfach zu Grunde gelegten sozioökonomischen Kriterien, mit deren Hilfe immer mehr Regionen als benachteiligt eingestuft wurden, sollen entfallen.

Position

Der NABU begrüßt eine Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete. Die Kriterien zur Ausweisung der Gebiete sollten jedoch vorrangig auf die Aufrechterhaltung einer extensiven Bewirtschaftung sowie den Schutz und die Pflege naturschutzfachlich wertvoller Kulturlandschaften ausgerichtet sein.

4.2 Natura 2000-Zahlungen

Landwirte und private Waldbesitzer bzw. Forstbetriebe sollen in Zukunft zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten in Natura 2000-Gebieten mit max. 200 EUR/ha unterstützt werden.

Position

Die Einführung von Ausgleichszahlungen für Natura 2000-Gebiete und insbesondere die Integration von Waldflächen in die Förderkulisse wird vom NABU begrüßt. Solange die Ausgleichszahlungen für die Mitgliedstaaten jedoch fakultativ bleiben, ist keine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Status quo zu erwarten. Die bislang bestehende Möglichkeit für Natura 2000-Zahlungen (Art. 16 der EU-Verordnung ländlicher Raum) wurde nur in geringem Umfang genutzt. Vor diesem Hintergrund fordert der NABU, dass die Ausgleichszahlungen von den Mitgliedstaaten obligatorisch angeboten werden sollten.

Nicht nachvollziehbar ist zudem, dass Nicht-Landwirte von den Natura 2000-Zahlungen ausgeschlossen bleiben.

4.3 Agrarumweltmaßnahmen und Wald-Umweltmaßnahmen

Der flächendeckende Einsatz von Agrarumweltmaßnahmen bleibt weiterhin obligatorisch. In Zukunft können sich auch Nicht-Landwirte an den Maßnahmen beteiligen. Bei der Berechnung der Prämienhöhe ist eine Anreizkomponente aus WTO-Gründen nicht mehr vorgesehen. Stattdessen werden so genannte Transaktionskosten eingeführt.

Neben den Agrarumweltmaßnahmen werden Wald-Umweltmaßnahmen neu eingeführt. Die Laufzeit der Verpflichtungen beträgt in der Regel fünf Jahre, Staatswaldflächen sind ausgenommen. Die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen sowie die Definition der Fördervoraussetzungen bleibt den Mitgliedstaaten überlassen.

Position

Der NABU begrüßt ausdrücklich die Öffnung der Agrarumweltprogramme für Nicht-Landwirte wie z.B. Naturschutzgruppen sowie die Einführung von Wald-Umweltmaßnahmen. Der Kommissionsvorschlag lässt jedoch die Formulierung von umweltpolitischen Prioritäten und Aussagen zur Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme vermissen. Hierzu gehört nach Auffassung des NABU unter anderem die stärkere Orientierung auf konkrete Umwelt- und Naturschutzziele, die Einführung einer Naturschutzberatung für den gesamten Betrieb sowie die Einführung von ergebnisorientierten Fördermaßnahmen.

Voraussetzung zur Teilnahme an Wald-Umweltmaßnahmen sollte die Einhaltung der Grundsätze einer naturnahen Waldwirtschaft sein, die im Rahmen einer „guten fachlichen Praxis im Wald“ verbindlich festzulegen sind.

4.4 Erstaufforstung

Die Erstaufforstungsförderung soll in Zukunft für maximal zehn Jahre gewährt werden. Weihnachtsbaumkulturen sind ausgeschlossen.

Position

Eine Aufforstung von landwirtschaftlich genutzten Flächen ist in den meisten Fällen aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes unsinnig bzw. kontraproduktiv. Oft gehen durch die Aufforstung naturschutzfachlich besonders wertvolle Grenzertragsstandorte verloren. Daher fordert der NABU, dass Natura 2000-Gebiete von der Aufforstungsförderung auszuschließen sind und generell nur standortheimische Baumarten verwendet werden dürfen.

4.5 Schutz, Aufwertung und Bewirtschaftung des natürlichen Erbes

Die Förderung von investiven Maßnahmen im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege soll laut Kommissionsvorschlag nur noch für einzelne Bereiche möglich sein (Art. 53): Sensibilisierung für den Umweltschutz, touristische Aufwertung sowie Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen. Demgegenüber war die bisherige Förderung gemäß Art. 33 der Verordnung 1257/1999 (11. Spiegelstrich: „Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes“) deutlich weiter gefasst. Sie ermöglichte wichtige Maßnahmen im Bereich der Landschaftspflege (z.B. Anlage von Hecken oder Renaturierung von Gewässern).

Position

Die Beschränkung von Landschaftspflegemaßnahmen auf einzelne Tatbestände ist fachlich nicht nachvollziehbar und sollte daher dringend rückgängig gemacht werden.

4.6 Cross Compliance und gute fachliche Praxis

Der Verordnungsentwurf sieht vor, die gute fachliche Praxis als Fördervoraussetzung für Agrarumweltmaßnahmen sowie die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten durch die Anforderungen gemäß Cross Compliance (Verordnung 1782/2003) zu ersetzen.

Position

Eine Vereinheitlichung der Auflagen von guter fachlicher Praxis und Cross Compliance ist zwar begrüßenswert, darf jedoch nicht zu einer Verwässerung der Standards führen. Daher sind die jeweiligen Auflagen auf einem möglichst hohen Niveau zu harmonisieren.

Für die Achsen Wettbewerbsfähigkeit und Diversifizierung sind überhaupt keine besonderen Umweltstandards vorgesehen. Im Sinne einer Integration des Natur- und Umweltschutzes in die gesamte ländliche Entwicklungspolitik ist es dringend erforderlich, auch für die anderen Achsen Mindeststandards festzulegen und – falls es sich um Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Landnutzung handelt – Cross Compliance zu Grunde zu legen.

4.7 LEADER

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER, durch die innovative lokale Projekte mit einem sektorübergreifenden „bottom-up“-Konzept gefördert werden, soll gestärkt und mit mindestens 7 % der Fördermittel ausgestattet werden.

Position

Der NABU begrüßt die systematische Stärkung von LEADER. Bislang sind allerdings nur 15 % der für Deutschland vorgesehenen LEADER-Mittel für den Zeitraum 2000 bis 2006 ausgegeben worden. Eine flächendeckende Etablierung von LEADER erfordert daher eine deutlich stärkere Förderung der Gründungsphasen lokaler Aktionsgruppen sowie eine bessere Öffentlichkeitsarbeit vor Ort.

LEADER birgt auch im Bereich der Agrarumweltprogramme interessante Perspektiven. Daher sollte besonders auf eine Umsetzung des LEADER-Konzepts in der Achse Landmanagement hingewiesen werden.

5. Evaluierung

Der Verordnungsentwurf sieht eine Ex-ante-Bewertung, eine Zwischenbewertung und eine Ex-post-Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme vor. Anhand von Indikatoren soll die Effizienz der Programmplanung sowie die sozioökonomische Auswirkung des Fonds evaluiert werden.

Position

Nach Auffassung des NABU ist neben den sozioökonomischen Aspekten auch eine Untersuchung der ökologischen Auswirkungen zwingend erforderlich.

6. Fazit

Der NABU begrüßt, dass die EU-Kommission mit ihrem Entwurf zahlreiche Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung sowie zur Verbesserung der Programmplanung vorschlägt. Die Vorschläge greifen jedoch nach Auffassung des NABU zu kurz, um eine langfristige Perspektive für eine ökologische, soziale und ökonomische Integration im ländlichen Raum zu erreichen. Dies gilt umso mehr, als die aktuelle Debatte um die finanzielle Vorausschau der EU eine deutliche Kürzung der Mittel für die zweite Säule befürchten lässt. Vor diesem Hintergrund ist im Rahmen der anstehenden Verhandlungen im Ministerrat und im EU-Parlament eine Konkretisierung und Nachbesserung des Verordnungsentwurfs unbedingt erforderlich. Hierzu gehört auch eine deutliche Stärkung der zweiten Säule, da die Ziele und Aufgaben einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung ansonsten nicht zu bewältigen sind.

Stand: Oktober 2004

Weitere Informationen:

Florian Schöne
NABU-Agrarreferent
Tel. 030 / 284 984-26
E-Mail: Florian.Schoene@NABU.de