

**AgrarBündnis  
Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)  
Bioland Bundesverband  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)  
Bund Naturschutz Bayern (BN)  
Deutscher Naturschutzring (DNR)  
Deutscher Tierschutzbund (DTschB)  
Naturfreunde Deutschlands  
Naturschutzbund Deutschland (NABU)  
Stiftung Europäisches Naturerbe (Euronatur)**

Kontakt: AbL e.V.,  
Ulrich Jasper, Bahnhofstr. 31,  
D - 59065 Hamm, jasper@abl-ev.de

27. Juni 2006

## **Fakultative Modulation**

KOM (2006) 241, 2006/0083 (CNS)

## **Entwurf der EU-Kommission für eine Verordnung des Rates mit Bestimmungen zur fakultativen Modulation der Direktzahlungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ...**

## **Stellungnahme von deutschen Verbänden aus Landwirtschaft, Umwelt und Tierschutz**

Hiermit nehmen die unterzeichnenden Verbände zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Ratsverordnung zur Regelung der so genannten fakultativen Modulation (KOM (2006) 241) Stellung. Wir bitten die EU-Kommission, das Europäische Parlament und die Bundesregierung als Mitglied des EU-Rates, die Anmerkungen und Vorschläge bei den weiteren Beratungen zu berücksichtigen.

## **Vorbemerkung**

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs sieht in seiner Einigung vom Dezember 2005 über den Finanzrahmen der EU für die Jahre 2007-2013 vor, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben wird, bis zu 20 % der EU-Ausgaben der so genannten ersten Säule (Marktordnungen, Direktzahlungen) umzuleiten in die Förderung der Ländlichen Entwicklung (zweite Säule).

Die EU-Kommission hat Ende Mai einen Entwurf für eine Verordnung vorgelegt, mit der der Ratsbeschluss über die Einführung der fakultativen Modulation in EU-Recht umgesetzt werden soll.

Hintergrund dafür sind die erheblichen Kürzungen bei der Förderung der EU für die zweite Säule, die der Beschluss über den Finanzrahmen 2007-2013 beinhaltet. Von dieser Kürzung von EU-weit rund 20 Prozent sind die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich betroffen. Während Österreich es erreicht hat, von einer Kürzung dieser EU-Mittel ganz verschont zu bleiben, verliert Deutschland in dieser Säule über 30 % oder jährlich über 300 Millionen Euro. Innerhalb Deutschlands wiederum sind die Bundesländer unterschiedlich stark betroffen: Rund 20 % fehlen in ostdeutschen Bundesländern (Kohäsionsgebiete), während in westdeutschen Bundesländern die EU-Mittel für die Ländliche Entwicklung um über zu 40 % zurückgehen (Vergleich der Finanzperioden 2000-2006 und 2007-2013). Auch nach Berücksichtigung der obligatorischen Modulation, wie durch Luxemburger Beschlüsse von 2003 zur Reform der EU-Agrarpolitik eingeführt, fehlen einigen Bundesländern über 30 % der EU-Mittel für ihre Programme der Ländlichen Entwicklung. Allein in Bayern werden somit jährlich über 80 Mio. Euro fehlen, in Baden-Württemberg 50 Mio. Euro.

Die Kürzungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Programmplanung der Bundesländer, die in vollem Gang ist und noch in diesem Sommer abgeschlossen werden soll. Wichtige Maßnahmen zur Sicherung einer vielfältigen und naturschutzorientierten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung drohen wegzufallen oder so stark gekürzt zu werden, dass ihre Akzeptanz in der Praxis ganz verloren zu gehen droht.

Vor diesem Hintergrund ist die Agrarpolitik dringend aufgerufen, für finanziellen Ausgleich der Kürzungen der EU-Mittel zur Ländlichen Entwicklung zu sorgen. Der Vertrauensschutz der landwirtschaftlichen Betriebe und anderer lokaler Akteure gebietet es, diesen Ausgleich schnell zu sichern und nicht ins Jahr 2007 zu verschieben, wie es offenbar das Bestreben bestimmter Interessensgruppen ist. Programme, die einmal abgeschafft sind, laufen nur langsam wieder an. Verlierer ist nicht zuletzt auch die Agrarpolitik insgesamt, denn sie würde erheblich an Vertrauen in die Verlässlichkeit ihrer Aussagen und Maßnahmen einbüßen.

## **Stellungnahme zum Entwurf der EU-Kommission**

zu Artikel 1, (1)

Die Verbände akzeptieren, dass die Kommission die Anwendung der fakultativen Modulation auf die Direktzahlungen der ersten Säule (gemäß Artikel 2, d der Verordnung 1782/2003) beschränken und damit der Einigung des Rates vom Dezember 2005 widersprechen will, wonach die fakultative Modulation auch auf marktbezogene Ausgaben anwendbar sein sollte. Davon unberührt bleibt die negative Bewertung der Verbände bezüglich der Instrumente Exportsubventionen und Intervention; Konsequenzen, die sich aus dieser Bewertung ergeben, sind aber nicht in einer Verordnung zur fakultativen Modulation zu treffen.

zu Artikel 1, (2)

Die Verwendung der Mittel im Rahmen der ELER-Verordnung wird unterstützt. Das betrifft auch die Aufteilung der der fakultativen Modulation entsprechenden Mittel auf die Schwerpunktachsen nach Maßgabe der Mindestanteile (Artikel 17 der Verordnung 1698/2005, „ELER-Verordnung“); hier ziehen die Verbände allenfalls eine Beschränkung der Verwendung auf die Achse 2 in Erwägung, da die Maßnahmen dieser Achse zumindest in

Deutschland durch die Kürzung der EU-Mittel am stärksten betroffen sind, so dass ein Ausgleich hier am dringendsten ist.

Die Verbände sehen aber dringenden Änderungsbedarf im Artikel 1, Absatz 2) in Bezug auf die Verteilung der durch die fakultative Modulation einbehaltenen Mittel auf die Mitgliedstaaten. Die Mittel sind zu 100 Prozent dem jeweiligen Mitgliedstaat zur Verfügung zu stellen, in dem sie durch die Anwendung der fakultativen Modulation aufgebracht werden.

Eine Verteilung entsprechend Artikel 10 der Verordnung 1782/2003, wonach nur mindestens 80 % der einbehaltenen Mittel wieder dem betreffenden Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt werden, scheidet aus, weil es sich um eine fakultative Modulation handelt, die möglicherweise nicht in allen Mitgliedstaaten angewendet wird. Drohen aber Mittel aus einem anwendenden Mitgliedstaat abzufließen in Mitgliedstaaten, die die fakultative Modulation nicht anwenden, so wird die Akzeptanz des Instruments insgesamt in Frage gestellt; die Verordnung an sich wäre überflüssig und würde dem Sinn des Ratsbeschlusses vom Dezember 2005 eklatant widersprechen.

Die Anwendung der fakultativen Modulation ist aber insbesondere in Mitgliedstaaten wie Deutschland notwendig, in denen die obligatorische Modulation die Kürzungen der EU-Mittel für die Ländliche Entwicklung nicht ausgleicht.

Die Verbände schlagen daher folgende Ergänzung des Absatzes vor:

„(2) Die der Anwendung der fakultativen Modulation entsprechenden Beträge stehen *den Mitgliedstaaten, in denen sie erhoben werden, zu 100 Prozent als gemeinschaftliche Unterstützung für Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme zur Verfügung, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums finanziert werden.*“

zu Artikel 1, (3)

Die Verbände begrüßen, dass die EU-Kommission auch im Rahmen der fakultativen Modulation gestaffelte Kürzungen vorschlägt, indem sie die Vorgehensweise der obligatorischen Modulation aufgreift, wonach Kürzungen faktisch oberhalb eines Freibetrages von 5.000 Euro je Betrieb ansetzen. Die Verbände sehen aber die dringende Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, weitergehende Staffelungen auch unter Berücksichtigung des Faktors Arbeit vornehmen zu können.

Der Vorschlag der Verbände für die Anwendung der fakultativen Modulation in Deutschland sieht vor, dass Direktzahlungsanteile bis zu 20.000 Euro (je Betrieb und Jahr) von einer Kürzung ausgenommen bleiben, dass die Zahlungsanteile zwischen 20.000 und 100.000 Euro um einen niedrigen Satz (von 7,5 %), Zahlungsanteile über 100.000 Euro stärker (um 15 %) und die Zahlungsanteile über 200.000 Euro mit dem Satz von 20 % gekürzt werden; um aber Großbetriebe mit einer relativ hohen Beschäftigungsleistung und damit einer hohen Arbeitgeberfunktion in ihrer Region nicht zu benachteiligen, sollen die Betriebe die Möglichkeit erhalten, auf Antrag bei Nachweis entsprechender Lohnkosten die Kürzung teilweise oder ganz zu reduzieren. Die Verbände halten die somit erzielte Bindung der EU-Zahlungen an die gesellschaftlich gewünschte Beschäftigungsleistung der Betriebe für wesentlich vorteilhafter als etwa eine absolute Kappungsgrenze bei 300.000 Euro je

Zahlungsempfänger, wie sie von der EU-Kommissarin jüngst in die Diskussion gebracht worden ist.

Erinnert sei daran, dass der damalige Vorschlag der EU-Kommission aus dem Juli 2002 entgegen anderslautender Meldungen keine absolute Obergrenze von 300.000 Euro vorsah, sondern diese Grenze mit genau dem Ansatz der Anrechenbarkeit von Arbeitskosten (damals als pauschaler Freibetrag je betrieblicher Arbeitskraft) verbunden hat.

Die fakultative Modulation bietet die Möglichkeit, die Anbindungen der Zahlungen an gesellschaftlich gewünschte Leistungen der Landwirtschaft in einigen Mitgliedstaaten ernsthaft zu erproben. Die Möglichkeit sollte nicht durch einen zu engen Rahmen der Verordnung schon von der EU-Ebene zunichte gemacht werden. Dieses Vorgehen birgt nicht die Gefahr einer „Renationalisierung“ in der Agrarpolitik, wie schon das Vorgehen der fakultativen Modulation im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2000 (VO (EU) 1259/1999, Artikel 4) gezeigt hat.

Der Vorschlag der Verbände für Artikel 1 Absatz 3) lautet daher:

(3) Die Kürzungen im Rahmen der fakultativen Modulation werden auf derselben Berechnungsgrundlage vorgenommen wie bei der Modulation gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, wobei die Mitgliedstaaten weitergehende Staffelungen sowie die Berücksichtigung der Beschäftigungsleistung der Betriebe vornehmen können.“

Die folgenden Sätze des Absatzes 3 des Verordnungsvorschlages stehen zu dieser Erweiterung nicht im zwingenden Gegensatz.

zu Artikel 1, (4)

Aus den bisherigen Anmerkungen ergibt sich auch im Absatz 4 Änderungsbedarf, um innerhalb eines Mitgliedstaates gestaffelte Kürzungssätze zu ermöglichen. Es ist aber durchaus denkbar, dass ein Mitgliedstaat einen einzigen Kürzungssatz angibt, der sich dann aber auf die gesamte Summe der Direktzahlungen eines Landes bezieht (z.B. anhand der in der Verordnung 1782/2003 vorgegebenen Obergrenzen), dass aber die daraus resultierende Kürzungssumme auf der nationalen Ebene auch durch eine gestaffelte Kürzung wie beschrieben realisiert werden kann.

zu Artikel 2

Die Verbände sehen das Bestreben der Kommission, für die Programmplanung der Ländlichen Entwicklung frühzeitig Kenntnis über die vorhersehbaren Finanzmittel zu erlangen. Von Bedeutung ist diese Kalkulierbarkeit aus Sicht der Verbände aber nur in der Hinsicht, dass Mittel nicht wegbrechen dürfen. Eine einmalige Festlegung für die gesamte Förderperiode sollte daher nicht verlangt werden, sondern – wenn überhaupt – nur als Mindest-Kürzungssatz ausgestaltet werden.

Die Verbände schlagen aber vor, den Mitgliedstaaten eine Änderung ihrer Kürzungssätze oder Staffelungen während der Förderperiode 2007-2013 grundsätzlich zu ermöglichen. Den Verbänden erscheint es überflüssig und in der praktischen Umsetzung als hinderlich, eine

einmalige Festlegung in einem kleinen Zeitfenster kurz nach Inkrafttreten der Verordnung zu verlangen.

Die Verbände schlagen daher folgende Änderung vor:

„Innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung setzen die Mitgliedstaaten die für den Zeitraum 2007–2012 geltenden jährlichen Sätze der fakultativen Modulation fest und teilen sie der Kommission mit. *Die Mitgliedstaaten teilen der EU-Kommission jeweils zum [Ende eines Kalenderjahres] mit, ob sie die Sätze der Modulation für das Folgejahr und weitere ändern wollen.*“

zu Artikel 3, (1)

Wie schon zu Artikel 1, (2) ausgeführt, fordern die Verbände, bei der fakultativen Modulation 100 % der durch ihre Anwendung einbehaltenen Mittel im jeweiligen Mitgliedstaat zu belassen, d.h. hier keine anteilige Verteilung nach Konvergenzkriterien durchzuführen.

zu Artikel 3, (2)

Die Verbände akzeptieren, dass die Verwendung der Mittel, die der fakultativen Modulation entsprechen, ohne finanzielle Beteiligung (Kofinanzierung) der Mitgliedstaaten erfolgen kann. Das dient der Akzeptanz der fakultativen Modulation. Die Verbände weisen aber darauf hin, dass die Mitgliedstaaten sehr wohl die Möglichkeit behalten, auch diese Mittel durch nationale Mittel aufzustocken, um insgesamt zu einer Stärkung der Ländlichen Entwicklung zu kommen. Der Verzicht auf die nationale Beteiligung darf insofern keine präjudizierende Wirkung für die Zukunft, etwa die nächste Förderperiode, bekommen.