I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 9/2004

über Forstmaßnahmen als Teil der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, zusammen mit den Antworten der Kommission

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

(2005/C 67/01)

INHALT

	Ziffer	*Seite*
ZUSAMMENFASSUNG	I-XIII	4
EINLEITUNG	1-13	5
Wälder in der EU: Eckdaten	1-3	5
EU-Beihilfen für die Forstwirtschaft und Forststrategie der EU	4-6	5
EU-Beihilfen für die Forstwirtschaft	7-10	6
Prüfung des Hofes	11-13	7
DIE FORSTSTRATEGIE DER EU UND IHRE UMSETZUNG	14-22	7
Rechtlicher Rahmen	14	7
Das Konzept der Nachhaltigkeit und seine Umsetzung	15-16	8
Die Definition von „Wald“ ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich	17-18	8
Unklarheiten bei der Umsetzung der Forststrategie im Rahmen der geteilten Verwaltung	19-22	8
NATIONALE FORSTPROGRAMME (NFP) ODER ENTSPRECHENDE INSTRUMENTE	23-36	9
Die Informationen der Kommission über die auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführten Forstmaßnahmen sind noch immer unvollständig	34-36	10
EIN GROSSER TEIL DER MITTEL WIRD DURCH DEN VORHERGEHENDEN PROGRAMM-PLANUNGSZEITRAUM ABSORBIERT	37-39	10
DAS SYSTEM IST KOMPLIZIERT	40-42	11
Schwierigkeiten für die Verwaltungsbehörden und die Begünstigten	40-42	11
DURCHFÜHRUNG DER FORSTMASSNAHMEN	43-64	11
Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen	43-57	11
Umweltverträgliche Erweiterung der Waldflächen	46	12
Administrative Durchführung (unklare Kriterien für die Projektauswahl)	47	12
Unzureichende Überprüfung der vorherigen Landnutzung	48-51	12
Berechnung des Ausgleichs für aufforstungsbedingte Einkommensverluste	52	13
Mangelnde Überprüfbarkeit der Kriterien für die Einstufung als Landwirt	53-56	13
Unzulängliche Vor-Ort-Kontrollen durch die nationalen Behörden	57	13
Andere Forstmaßnahmen	58-64	14

	Ziffer	*Seite*
Beihilfefähigkeit von Land in öffentlichem Besitz	59-61	14
Die Behebung der durch Naturkatastrophen verursachten Schäden absorbiert einen großen Teil der Finanzmittel	62-63	14
Einhaltung der Verfahren für Ausschreibungen	64	14
AUSWIRKUNGEN DER MASSNAHME ZUR AUFFORSTUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER NUTZFLÄCHEN	65-76	14
Die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen ist sehr teuer, insbesondere wegen der während eines Zeitraums von bis zu 20 Jahren gezahlten Ausgleichsprämien für Einkommensverluste (Aspekt der Sparsamkeit)	65-69	14
Das Ausmaß der Aufforstung ist nicht sehr bedeutsam (Aspekt der Wirksamkeit)	70-74	15
Das Ergebnis hätte effizienter erreicht werden können (Aspekt der Wirtschaftlichkeit)	75	15
Die Auswirkungen sind sehr bruchstückhaft	76	16
AUSWIRKUNGEN DER ANDEREN FORSTMASSNAHMEN	77-78	16
SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN	79-87	16
ANHANG I — Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Forstwirtschaft im Zeitraum 1964-1999		18
ANHANG II — In den Mitgliedstaaten benutzte Definitionen von Wald		19
Antworten der Kommission		20

GLOSSAR

Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen: Umwandlung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Wälder und Waldflächen (diese Aufforstungsstrategie war ursprünglich Teil der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 1992 zusammen mit einer Reihe anderer Maßnahmen mit dem Ziel, landwirtschaftliche Nutzflächen nicht mehr für die Zwecke der Nahrungsmittelproduktion zu nutzen).

Beschirmung: von der vertikalen Projektion der Baumkronen bedeckte Fläche.

EAGFL: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

Forstaktivität: Aufforstung und andere Forstmaßnahmen.

Forstmaßnahmen: Maßnahmen mit folgenden Zielen: i) Verbesserung der multifunktionalen Rolle der Wälder und Waldflächen und Schutz gegen Naturkatastrophen (Brände, Überschwemmungen, Stürme usw.) bzw. Hilfe beim Wiederaufbau von Wäldern nach Naturkatastrophen; ii) Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern in Gebieten, wo die Schutzfunktion und die ökologische Funktion dieser Wälder von öffentlichem Interesse sind; iii) Aufforstung nicht landwirtschaftlicher Flächen.

Forstprogramme: Die EU-Beihilfen für die Forstwirtschaft stützen sich auf nationale und subnationale Forstprogramme (oder entsprechende Instrumente) [1], welche den Rahmen für die Umsetzung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung bilden. Diese Programme bieten die Möglichkeit, forstwirtschaftliche und waldbezogene Aktivitäten zu planen, umzusetzen und zu überwachen und stellen so vor dem Hintergrund gemeinsamer Zielsetzungen und Strategien die Grundlage dar für die konzertierte und koordinierte Umsetzung von Programmen und Maßnahmen durch alle interessierten Parteien [2].

Forststrukturmaßnahmen: Maßnahmen zur Entwicklung der Wälder und der Forstwirtschaft sowie zum Schutz der Wälder gegen Luftverschmutzung und Brände sowie Forschungsmaßnahmen im Bereich der Forstwirtschaft.

GAP: gemeinsame Agrarpolitik.

GD: Generaldirektion.

Nachhaltige Waldbewirtschaftung: Eine häufig verwendete Definition ist: Entwicklung, die dem gegenwärtigen Bedarf Rechnung trägt, ohne künftigen Generationen die Möglichkeit zur Deckung ihres eigenen Bedarfs zu nehmen. Nachhaltige Waldbewirtschaftung bedeutet folglich, das richtige Gleichgewicht herzustellen zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekten unter Berücksichtigung der Interessen jetziger und künftiger Generationen.

OP: operationelles Programm.

Sonstige Fläche mit Bäumen und Sträuchern: Im Abschlussbericht der Organisation für Landwirtschaft und Ernährung der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organisation, FAO) aus dem Jahr 1995 zur Weltwalderhebung wird sonstige Fläche mit Bäumen und Sträuchern bei Industriestaaten definiert als Fläche, die bestimmte Merkmale eines Waldes aufweist, ohne jedoch ein Wald zu sein. Dabei handelt es sich um eine Fläche, die zu mehr als 20 % von Gehölzen bedeckt wird, die höher sind als 50 cm und niedriger als 7 m.

STAR-Ausschuss: Kommissionsausschuss für Agrarstrukturen und die Entwicklung des ländlichen Raums.

Waldfläche: Im Abschlussbericht der Organisation für Landwirtschaft und Ernährung der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organisation, FAO) aus dem Jahr 1995 zur Weltwalderhebung wird Wald definiert als Fläche mit einer Beschirmung von 20 % im Falle der Industrienationen und mit einer Beschirmung von 10 % im Falle der Entwicklungsländer.

---

[1] Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates (ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 80).

[2] KOM(1998) 649 vom 3.11.1998.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Wälder und Waldflächen nehmen in der Europäischen Union der 15 Mitgliedstaaten eine Fläche von 136 Millionen ha ein (36 % der Gesamtfläche). In der holzbe- und -verarbeitenden Industrie sind 2,6 Millionen Menschen beschäftigt. Die Wälder und Waldflächen haben eine wichtige ökologische Funktion, etwa für den Erhalt der Fauna und Flora und als Schutz gegen die Wüstenbildung.

II. Obwohl die Verträge kaum Aussagen über die Forstwirtschaft enthalten, gewährt die Gemeinschaft seit 1964 Beihilfen für die Forstwirtschaft. Im Jahr 1998 nahm der Rat eine Forststrategie der Europäischen Union an ([1]), die sich auf zwei übergeordnete Handlungsmaximen stützt: a) Die Waldbewirtschaftung sollte nachhaltig sein ([2]), b) die Wälder haben eine multifunktionale (ökologische, wirtschaftliche und soziale) Rolle.

III. Seit dem Jahr 2000 werden die in zwei Arten von Maßnahmen, nämlich Aufforstung und andere Forstmaßnahmen, unterteilten Forstmaßnahmen aus Mitteln für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums finanziert. Für den Zeitraum 2000-2006 hat die EU Ausgaben für die Forstwirtschaft in Höhe von 4,7 Milliarden Euro veranschlagt, wobei die eine Hälfte auf Aufforstungsmaßnahmen entfällt und die zweite Hälfte auf andere Forstmaßnahmen.

IV. Mit seiner Prüfung wollte der Hof feststellen, ob sich die Forstmaßnahmen auf Forstprogramme oder entsprechende Instrumente stützen, wie die Maßnahmen programmiert, finanziert und durchgeführt werden und welche Auswirkungen sie hatten. Es fanden Prüfbesuche bei der Kommission statt und in den wichtigsten Empfängerländern (Spanien, Portugal, Italien, Irland und Frankreich). Eine auf der Grundlage der finanziellen Bedeutung und der Repräsentativität ausgewählte Stichprobe von Vorhaben war außerdem Gegenstand von Vor-Ort-Kontrollen.

V. Die EU-Forststrategie basiert auf der Annahme, die Ziele der Forstpolitik (bei denen es sich in erster Linie um wirtschaftliche, ökologische und soziale Ziele handelt) seien komplementär, doch stehen diese Ziele in der Praxis häufig im Widerspruch zueinander. Solange es keine von allen angewandte einheitliche Definition von „Wald“ gibt, lässt sich schwer feststellen, in welchem Umfang die angestrebten Ziele erreicht wurden (siehe Ziffern 15-18).

VI. Für die Verwaltung der EU-Forststrategie sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig, doch steht nicht eindeutig fest, wer dafür zuständig ist, zu beurteilen, in welchem Umfang die finanzierten Projekte zur Verwirklichung der EU-Strategie beigetragen haben (siehe Ziffern 19-22).

VII. Seit dem Jahr 2000 sollten die Mitgliedstaaten ihre Forstmaßnahmen auf nationale oder subnationale Forstprogramme stützen. Diese existieren aber nicht immer, und falls sie existieren, haben sie sehr unterschiedliche Inhalte. In den Fällen, in denen diese Forstprogramme fehlen, hat die Kommission Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und operationelle Programme (OP) als gleichwertige Instrumente akzeptiert. Allerdings wurde die Bewertung dieser Instrumente durch die interne Organisationsstruktur der Kommission und den Zeitdruck erschwert. Die Informationen der Kommission über die Forstmaßnahmen der Mitgliedstaaten sind noch immer unvollständig (siehe Ziffern 23-36).

VIII. Die Unterstützung für die Forstwirtschaft wird über Programmierungsinstrumente für die Entwicklung des ländlichen Raums umgesetzt, sie leidet jedoch darunter, dass ein großer Teil der Mittel bereits für die flankierenden Forstmaßnahmen der GAP, für die bereits vorher Mittelbindungen vorgenommen wurden, verbraucht wird. Wegen der langen Vertragszeiträume im Bereich der Forstmaßnahmen ist der Handlungsspielraum gering. In der Praxis wurde ein großer Teil der verfügbaren Mittel bereits für flankierende Maßnahmen der GAP bereitgestellt (siehe Ziffern 37-39).

IX. Die geltende Regelung für die Durchführung der Forstmaßnahmen ist kompliziert und bereitet sowohl den Verwaltungsbehörden als auch den Begünstigten Probleme (siehe Ziffern 40-42).

([1]) Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1998 (ABl. C 56 vom 26.2.1999, S. 1). In der Entschließung des Rates wird festgelegt, dass die Verantwortlichkeit für die Forstpolitik bei den Mitgliedstaaten liegt und dass die Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbauen: „(identifiziert als wesentliche Elemente dieser gemeinsamen Forststrategie) das Subsidiaritätsprinzip, da der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft keine Bestimmungen über eine spezifische gemeinsame Forstpolitik enthält und die Verantwortlichkeit über Forstpolitik bei den Mitgliedstaaten liegt, wobei dennoch zu beachten ist, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip und dem Konzept der Mitverantwortung die Gemeinschaft einen positiven Beitrag zur Durchführung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung und zur multifunktionalen Rolle der Wälder leisten kann“.

([2]) Paneuropäische Ministerkonferenz von Helsinki, 1993.

X. Die Prüfung hat eine Reihe von Schwachstellen bei der Durchführung der Forstmaßnahmen deutlich gemacht (siehe Ziffern 43-58 und 62-64):

— unterschiedliche Auslegung der Frage, welche Flächen prioritär aufgeforstet werden sollen;

— Fehlen klarer Leitlinien der Gemeinschaft über die Art und Weise, wie die Vereinbarkeit mit Umweltbelangen gewährleistet werden soll;

— unklare Kriterien bei der Projektauswahl;

— Unzulänglichkeit der Bestimmungen in Bezug auf die Beihilfefähigkeit, die gekoppelt ist an die vorherige Nutzung der Flächen, sowie Unzulänglichkeit der Bestimmungen über die Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste und der Regelung der Frage, ob es sich bei den Begünstigten um Landwirte handelt oder nicht;

— unzulängliche Vor-Ort-Kontrollen zur Überprüfung der Richtigkeit der Anträge;

— Notwendigkeit einer Verbesserung der Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe im Preiswettbewerb.

XI. Im Rahmen der gegenwärtigen Regelung werden für von den Gemeinden aufgeforstete Flächen keine Beihilfen zur Deckung der Kosten für die Pflege der Aussaaten und Anpflanzungen gezahlt. Da einige Gemeinden erklärten, dass sie unter Umständen nicht über genügend Finanzmittel verfügen würden, besteht die Gefahr, dass mit umfangreichen EU-Beihilfen geförderte Projekte in den nachfolgenden Jahren scheitern werden (siehe Ziffern 59-61).

XII. Die Erweiterung der Waldflächen durch die mit Beihilfen geförderte Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen ist sehr teuer, hauptsächlich wegen der während eines Zeitraums von bis zu 20 Jahren gewährten Ausgleichszahlungen für aufforstungsbedingte Einkommensverluste. Noch dazu waren die Auswirkungen dieser Aufforstungsmaßnahmen nicht sehr bedeutsam, und dasselbe Ergebnis hätte mit geringeren Kosten erzielt werden können (siehe Ziffern 65-78).

XIII. Zahlreiche Aspekte der Beihilferegelung sollten überarbeitet werden, und die Kommission sollte insbesondere darüber nachdenken, wie sie die Zielgerichtetheit der Aufforstungsmaßnahme bei niedrigeren Kosten für den EU-Haushalt verbessern kann, und zwar unter Berücksichtigung der sich verändernden gesellschaftlichen Erfordernisse und der Tatsache, dass der Schwerpunkt der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nunmehr auf den nachhaltigen Umweltvorteilen liegt (siehe Ziffern 79-87).

EINLEITUNG

Wälder in der EU: Eckdaten

1. Die Wälder und anderen Waldflächen nehmen in der EU eine Fläche von 136 Millionen ha ein [1], das entspricht etwa 36 % der Gesamtfläche der EU. Die Wälder sind ein wichtiger Erholungsraum und ein zentraler Bestandteil der natürlichen Umwelt Europas. Sie beherbergen zahlreiche Säugetiere, Vögel und Reptilien und bilden einen Schutz gegen die Wüstenbildung sowie gegen Lawinen und Stürme.

2. Die Wälder haben eine erhebliche sozioökonomische Bedeutung. In der EU befinden sich etwa 65 % der Wälder in Privatbesitz, und es gibt rund 12 Millionen Waldbesitzer. Allerdings gibt es innerhalb der EU sehr unterschiedliche Eigentumsstrukturen. Während sich in Griechenland und Irland rund zwei Drittel der Waldfläche in Staatsbesitz befinden, sind in Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und Spanien die Gemeinden Haupteigentümer der Wälder. In den nordischen Ländern sind private Holdings die wichtigsten Waldbesitzer. Unter wirtschaftlichen Aspekten ist festzuhalten, dass die EU (15) weltweit der zweitgrößte Papier- und Schnittholzproduzent ist und der drittgrößte Exporteur forstwirtschaftlicher Erzeugnisse. Der Wert der Produktion der holzbe- und -verarbeitenden Industrie beläuft sich auf fast 300 Milliarden Euro, was 10 % des Wertes der Erzeugung des produzierenden Gewerbes in der EU insgesamt entspricht [1].

3. Der Forstsektor ist ein wichtiger Beschäftigungszweig, insbesondere in den ländlichen Gebieten der EU [2]. Nach Angaben der Kommission arbeiten schätzungsweise 2,6 Millionen Menschen direkt in der Forstwirtschaft.

EU-Beihilfen für die Forstwirtschaft und Forststrategie der EU

4. Die EU gewährt seit 1964 Beihilfen für die Forstwirtschaft. Während mehr als 30 Jahren betraf diese Hilfe die Verbesserung der Forststrukturen; seit 1992 werden auch Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen gewährt. Am 15. Dezember 1998 erhielt das Thema aktuelle Bedeutung aufgrund der Annahme einer Entschließung des Rates [3] über eine Forststrategie für die Europäische Union.

[1] *Quelle*: Kommission.

[2] KOM(1998) 649 endgültig.

[3] Entschließung vom 15. Dezember 1998.

5. Diese Strategie bildet den Rahmen für die Forstmaßnahmen und ermöglicht die Integration von Wäldern in andere Politiken sowie die Förderung eines partizipatorischen und transparenten Ansatzes mit allen Beteiligten (1). Sie basiert auf von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen und wird über nationale und regionale Forstprogramme umgesetzt.

6. Die Strategie stützt sich auf zwei übergeordnete Handlungsmaximen, nämlich:

a) Die Waldbewirtschaftung sollte nachhaltig sein (2), und

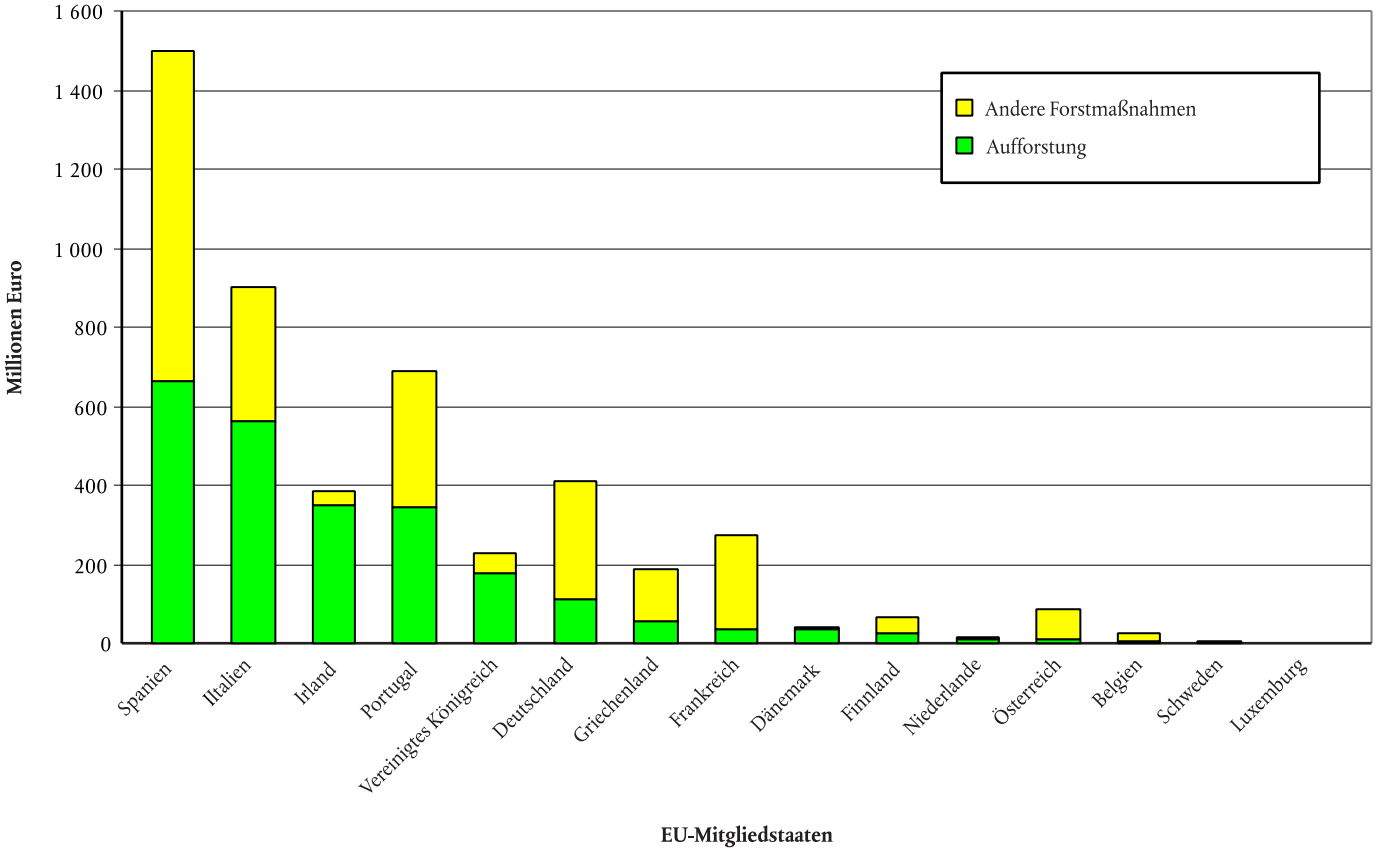
b) die Wälder haben eine multifunktionale (ökologische, wirtschaftliche und soziale) Rolle.

EU-Beihilfen für die Forstwirtschaft

7. Zwischen 1992 und 1999 wurden Mittel in Höhe von rund 1 500 Millionen Euro für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen verwendet. Die von der EU für den Zeitraum 2000-2006 eranschlagten Beihilfen belaufen sich auf rund 2 387 Millionen Euro für Aufforstungsmaßnahmen und auf rund 2 420 Millionen Euro für andere Forstmaßnahmen (3) (siehe *Tabelle*).

Tabelle

Für Forstmaßnahmen veranschlagte Ausgaben im Zeitraum 2000-2006: EU-Finanzierungen aus dem EAGFL



Quelle: Kommission.

(1) Entschließung vom 15. Dezember 1998. In der Entschließung des Rates wird festgelegt, dass die Verantwortlichkeit für die Forstpolitik bei den Mitgliedstaaten liegt, und dass die Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbauen: „(identifiziert als wesentliche Elemente dieser gemeinsamen Forststrategie) das Subsidiaritätsprinzip, da der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft keine Bestimmungen über eine spezifische gemeinsame Forstpolitik enthält und die Verantwortlichkeit über Forstpolitik bei den Mitgliedstaaten liegt, wobei dennoch zu beachten ist, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip und dem Konzept der Mitverantwortung die Gemeinschaft einen positiven Beitrag zur Durchführung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung und zur multifunktionalen Rolle der Wälder leisten kann“.

(2) Paneuropäische Ministerkonferenz von Helsinki, 1993.

(3) *Quelle*: Kommission.

8. Seit dem Jahr 2000 gehören die Ausgaben für die Forstwirtschaft zu den Beihilfen für die Entwicklung des ländlichen Raums auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ([1]). Sie werden gewährt, um insbesondere eines oder mehrere der folgenden Ziele zu erreichen (Artikel 29):

— nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft,

— Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen,

— Erweiterung der Waldflächen.

Zwei Arten von Maßnahmen wurden eingeführt:

a) Aufforstung ([2]) (Artikel 31),

b) andere Forstmaßnahmen ([2]) (Artikel 30 und 32).

9. Sämtliche EU-Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen werden aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Die Aufforstung „anderer" Flächen wird aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, finanziert, falls sie in für Strukturfondszwecke als Ziel-1-Regionen eingestuften Regionen stattfindet ([3]), bzw. aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, falls sie in anderen Regionen stattfindet.

10. Die Zahlen in der *Tabelle* veranschaulichen die unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Forststrategie. Die nördlichen EU-Mitgliedstaaten (Schweden und Finnland) verfügen bereits über große Waldflächen und betreiben keine nennenswerte Aufforstungspolitik; stattdessen konzentrieren sie sich auf andere Prioritäten bei der Entwicklung des ländlichen Raums. Die höchsten Ausgaben ergeben sich in Spanien, Italien und Portugal. Diese Länder tragen einerseits ein besonders hohes Risiko von Waldschäden aufgrund von Waldbränden und Trockenheiten und fördern andererseits aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gründen Aufforstungsmaßnahmen.

Prüfung des Hofes

11. Bei einer früheren Prüfung zur Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen ([4]) war der Hof zu der Schlussfolgerung gelangt, es gäbe nicht genügend Analysen der Programmauswirkungen, und die Durchführung durch die Mitgliedstaaten werde nicht ausreichend bewertet und überwacht.

([1]) Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 mit den Rechtsvorschriften für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

([2]) Siehe Glossar.

([3]) Ziel 1 der Strukturfonds betrifft die Förderung der Entwicklung und der Strukturanpassung in Regionen mit Entwicklungsrückstand.

([4]) Sonderbericht Nr. 14/2000 (ABl. C 353 vom 8.12.2000).

12. Die nunmehr durchgeführte Prüfung betraf die in Ziffer 8 zusammengefassten Aufforstungsmaßnahmen auf der Grundlage der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ([5]). Wichtigstes Ziel dieser Prüfung war es festzustellen,

— ob sich die Forstmaßnahmen auf Forstprogramme oder entsprechende andere Instrumente stützen;

— wie diese Maßnahmen programmiert und finanziert werden;

— wie sie umgesetzt werden;

— welche Auswirkungen sie unter den Aspekten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit haben.

13. Es fanden Prüfbesuche bei der Kommission statt (Generaldirektion Landwirtschaft) zwecks Analyse der Informationen über die Durchführung der Strategie. Ferner gab es Prüfbesuche in den wichtigsten Empfängerländern (Spanien, Portugal, Italien, Irland und Frankreich) betreffend die Verwaltung von Forstmaßnahmen und von Forstprojekten durch die nationalen, regionalen und lokalen Behörden. Schließlich waren 34 auf der Grundlage ihrer finanziellen Bedeutung und der Repräsentativität der Maßnahmen ausgewählte Projekte Gegenstand von Vor-Ort-Kontrollen.

DIE FORSTSTRATEGIE DER EU UND IHRE UMSETZUNG

Rechtlicher Rahmen

14. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft enthält keine Bestimmungen über eine gemeinsame Forstpolitik, und die Vertragsbestimmungen über die gemeinsame Agrarpolitik sehen keine Marktordnungsmaßnahmen für forstwirtschaftliche Erzeugnisse wie Holz vor. Die Forstmaßnahmen der Gemeinschaft wurden vielmehr in Anwendung der Vertragsbestimmungen zu anderen Politikbereichen durchgeführt ([6]).

Anhang I enthält eine Übersicht über die bisherigen wichtigsten Forstmaßnahmen.

([5]) Die Prüfung betraf nicht andere EU-Finanzierungen im Sektor Forstwirtschaft, wie Forschung im Forstbereich, Forest Natura 2000 und Forest Focus.

([6]) Die Kommission (KOM(1998) 649 endgültig) beschreibt die Bedeutung der Forstwirtschaft wie folgt:

— Wälder bilden mit ihren vielfältigen Funktionen einen grundlegenden Teil der ländlichen Gebiete und gleichzeitig einen der Grundpfeiler für eine integrierte Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, insbesondere im Hinblick auf ihren Beitrag zu Einkommen und Beschäftigung sowie ihren ökologischen und sozialen Wert;

— Wälder und ihre Vielfalt sind ein wichtiger Bestandteil der natürlichen Umwelt in Europa; ihr Schutz und ihre Erhaltung sind Ziel einer Reihe von Gemeinschaftsstrategien, insbesondere im Rahmen von EU-Umweltinitiativen wie der Strategie zum Schutz der biologischen Vielfalt, Natura 2000 und der Umsetzung des Übereinkommens über die Klimaveränderung;

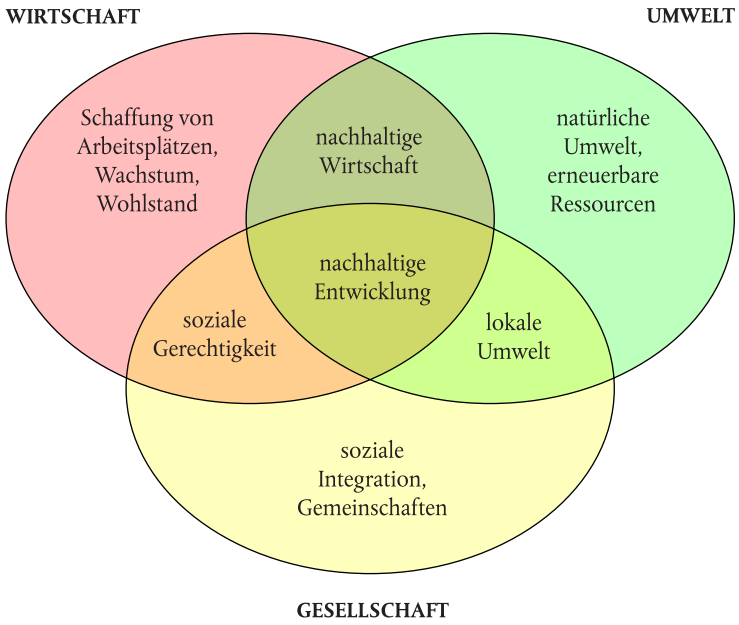
— für Forsterzeugnisse und vor allem Holz (sowie Kork und Harz) gelten die Regeln des Gemeinsamen Marktes, die EU-Wettbewerbsbestimmungen über Staatsbeihilfen, Zusammenschlüsse und Kartelle eingeschlossen.

Das Konzept der Nachhaltigkeit und seine Umsetzung

15. Das Konzept der Nachhaltigkeit wurde bei internationalen Konferenzen entwickelt und ist meist mit politischen Verpflichtungen verknüpft. Bei der Konferenz von Helsinki im Jahr 1993 und der Konferenz von Lissabon im Jahr 1998 wurde das Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung durch Ausarbeitung einer Reihe von Überwachungsindikatoren genauer definiert. Dennoch ist dieses Konzept ungenau, da es auf der Integration verschiedener Ziele (nämlich hauptsächlich wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Ziele) und Vorhaben (wie Erhaltung der biologischen Vielfalt und Produktivität) aufbaut, die sich gegenseitig widersprechen können.

16. Besonders schwierig war es offensichtlich, ein angemessenes Gleichgewicht zu definieren zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielen. Die jeweiligen Beteiligten definieren dieses Gleichgewicht — je nach eigener Interessenslage — unterschiedlich, und zwischen diesen Beteiligten gibt es Konflikte. In einem vom Hof besuchten Mitgliedstaat wurde die Forststrategie heftig von im Umweltbereich tätigen NRO kritisiert, da ihr vorgeworfen wurde, sie konzentriere sich zu sehr auf die wirtschaftlichen Aspekte und nicht ausreichend auf die Notwendigkeit des Erhalts der biologischen Vielfalt. In anderen Mitgliedstaaten hat man der sozialen Funktion der Wälder nur begrenzte Bedeutung beigemessen. Die *Abbildung* veranschaulicht die verschiedenen Elemente des Konzepts der Nachhaltigkeit.

Abbildung



Die Definition von „Wald“ ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich

17. Die Mitgliedstaaten benutzen keine einheitliche Definition der Waldflächen. Es existiert zwar eine auf internationaler Ebene erarbeitete Definition (nämlich die Definition der Organisation für Landwirtschaft und Ernährung der Vereinten Nationen — FAO ([1])), doch wird diese nicht in allen Mitgliedstaaten in derselben Weise angewandt, wie aus einem Bericht der Europäischen Kommission hervorgeht ([2]).

18. *Anhang II* enthält eine Darstellung der unterschiedlichen Forstdefinitionen in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Legt man beispielsweise die von Irland benutzte Definition einer Waldfläche zugrunde, so wäre die gesamte Waldfläche der EU um rund 5 % kleiner. Legt man dagegen die von Luxemburg benutzte Definition einer Waldfläche zugrunde, so wäre sie um rund 3 % größer ([3]). Eines der Ziele der EU-Beihilfen für die Forstwirtschaft ist die Ausweitung der Waldflächen, doch lässt sich schwer feststellen, in welchem Umfang die angestrebten Ziele verwirklicht wurden, solange es keine von allen angewandte einheitliche Definition gibt.

Unklarheiten bei der Umsetzung der Forststrategie im Rahmen der geteilten Verwaltung

19. Für die Verwaltung der EU-Forststrategie sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Die Zuständigkeiten bei der Durchführung dieser Strategie im Rahmen der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums verteilen sich wie folgt:

a) Ebene I: Die Strategie wurde von der Kommission vorgeschlagen ([4]) (und anschließend vom Rat angenommen). Dabei wurde den internationalen Verpflichtungen und den zentralen Konzepten der Nachhaltigkeit und der Multifunktionalität Rechnung getragen.

b) Ebene II: Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedstaaten zuständig für die Ausarbeitung und Durchführung nationaler Forstprogramme oder entsprechender Instrumente.

([1]) Im 1995 veröffentlichen Abschlussbericht betreffend die Weltwalderhebung durch die Organisation für Landwirtschaft und Ernährung der Vereinten Nationen, FAO (Final report on Global Forest Resources Assessment) wird Wald definiert als eine Fläche mit einer Beschirmung von 20 % in den Industriestaaten und als eine Fläche mit einer Beschirmung von 10 % in den Entwicklungsländern.

([2]) Studie über das Europäische Forstinformations- und Kommunikationssystem (EFICS), 1997.

([3]) Bericht der FAO: „Forest Resources“ 2000, S. 34.

([4]) Die Mitteilung der Kommission wurde auf der Grundlage einer spezifischen Anfrage des Europäischen Parlaments ausgearbeitet (A4-0414/96, ABl. C 55 vom 24.2.1997, S. 22).

c) Ebene III: Die Forstmaßnahmen werden aus Mitteln der Mitgliedstaaten und des Gemeinschaftshaushalts kofinanziert im Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, in der die Struktur und die Ziele der Forstmaßnahmen festgelegt sind.

d) Ebene IV: Die einzelnen Projekte werden von den nationalen, regionalen und lokalen Behörden der Mitgliedstaaten genehmigt und verwaltet.

20. Die Forstmaßnahmen in den Mitgliedstaaten müssen also mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 in Einklang stehen. Die finanzielle Zuständigkeit für diese Maßnahmen liegt bei der Kommission ([1]), einschließlich der Beurteilung ihrer Angemessenheit (d. h. ihrer Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit), während die Mitgliedstaaten für die Ausarbeitung und Durchführung der nationalen Programme zur Umsetzung dieser Maßnahmen zuständig sind ([2]).

21. Die Prüfung hat gezeigt, dass weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit dafür wahrgenommen haben festzustellen, ob ein Projekt tatsächlich zur Verwirklichung der EU-Forststrategie beigetragen hat. Überdies haben die nationalen Behörden nicht systematisch überprüft, ob Projekte, deren Kofinanzierung durch die EU genehmigt wurde, mit der Strategie und deren Zielen in Einklang standen.

22. Die Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten und ihre jeweilige Rolle bei der Umsetzung der Forststrategie müssen klarer definiert werden, damit ganz allgemein eine wirksamere Verwaltung gefördert wird und die Auswirkungen der EU-Finanzierungen in Bereich der Forstwirtschaft maximiert werden. Gleichzeitig würde dies der Kommission dabei helfen, den rechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit ihrer Rechenschaftspflicht über die Ausführung des Haushaltsplans in vollem Umfang Genüge zu leisten.

NATIONALE FORSTPROGRAMME (NFP) ODER ENTSPRECHENDE INSTRUMENTE

23. Wie bereits in Ziffer 19 Buchstabe a) erwähnt, mussten die Mitgliedstaaten im Einklang mit der Grundverordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ([3]) seit 1999 ihre im Zuge der Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführten Forstmaßnahmen auf nationale oder subnationale Forstprogramme oder entsprechende Instrumente stützen.

24. Im Rahmen einer von der Kommission kofinanzierten Studie ([4]), mit der den politischen Entscheidungsträgern eine bessere Grundlage für die Ausarbeitung und Umsetzung der nationalen Forstprogramme an die Hand gegeben werden sollte, wurde das Vorhandensein entsprechender Forstprogramme in den Mitgliedstaaten untersucht. Dabei sind große Unterschiede hinsichtlich des Vorhandenseins und des Inhalts dieser Programme deutlich geworden. Wie in der Studie hervorgehoben wird, verfügten einige Mitgliedstaaten noch im Jahr 2001 gar nicht über entsprechende Programme, andere waren noch mit der Ausarbeitung befasst und nur einige wenige bereits mit der Durchführung.

25. Tatsächlich wurde erst im April 2003 ein gemeinsamer Ansatz im Hinblick auf die Definition der Grundlagen der nationalen Forstprogramme beschlossen ([5]).

26. In der Studie wurden folgende Hauptprobleme hervorgehoben: Der Prozess der Ausarbeitung der Forstprogramme ist langsam, ihre Formulierung ist ungenau, und falls sie verfügbar sind, werden sie nur bruchstückhaft durchgeführt. Als eine mögliche Ursache dafür wurden in der Studie das Vorhandensein einer Vielzahl von Akteuren und die Ungenauigkeit des Konzepts der Nachhaltigkeit genannt.

27. Falls es keine Forstprogramme gibt, können sich die Beihilfen für die Forstwirtschaft gemäß der Verordnung auf entsprechende Instrumente stützen ([6]). In der Verordnung heißt es eindeutig, dass es sich dabei um entsprechende Instrumente handeln muss, d. h., sie müssen eine Verknüpfung zwischen der EU-Forststrategie und den von der EU kofinanzierten nationalen Forstmaßnahmen herstellen und begründen. Als den Forstprogrammen gleichwertige Instrumente hat die Kommission die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und die operationellen Programme akzeptiert.

28. Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums stellen jedoch eine Verknüpfung her zwischen verschiedenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, mit denen die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums umgesetzt werden soll. Bei diesen Programmen stehen im Allgemeinen nicht die Forstwirtschaft, sondern andere landwirtschaftliche Prioritäten im Vordergrund, die dann auch den Großteil der Finanzmittel absorbieren. Während bei den Forstprogrammen der Schwerpunkt auf forstbezogenen Prioritäten liegt, einschließlich der Umsetzung der Forststrategie, kommt den Forstmaßnahmen in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums tendenziell nur eine marginale Bedeutung zu im Vergleich zu den Maßnahmen im Landwirtschaftssektor, welche die zweite Säule der GAP bilden.

29. Überdies wurde die Bewertung der entsprechenden Instrumente durch die Kommission durch zeitliche Zwänge und die interne Organisationsstruktur der Kommission beeinträchtigt, wie nachfolgend beschrieben wird.

([1]) In Artikel 274 des EG-Vertrags heißt es: „Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß der nach Artikel 279 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden."

([2]) Gemäß Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 stützen sich die Beihilfen auf „nationale und subnationale Forstprogramme oder entsprechende Instrumente, in denen die Verpflichtungen, die auf den Ministerkonferenzen über den Schutz der Wälder eingegangen wurden, berücksichtigt sein sollten".

([3]) Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.

([4]) *Quelle*: „National forest programmes in European countries: an initial overview based on a quick survey in countries participating in the COST E-19 Action", S. 11.

([5]) Vierte Ministerkonferenz über den Schutz der Wälder in Europa (Wien, April 2003).

([6]) Artikel 29 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.

30. Gemäß den Rechtsvorschriften ([1]) mussten die nationalen Behörden der Kommission bis Ende 1999 sowohl die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums als auch die operationellen Programme vorlegen. Der Programmplanungszeitraum begann am 1. Januar 2000. Die Arbeitsbelastung für die Kommission war deshalb Ende 1999 und Anfang 2000 extrem hoch, und die Kommissionsdienste waren über mehrere Monate hinweg gezwungen, große Mengen an Dokumenten innerhalb sehr kurzer Zeit zu bewerten ([2]).

31. Vor der Genehmigung der Programme gab es häufig langwierige Diskussionen und Verhandlungen zwischen der Kommission und den nationalen Behörden. Dabei waren die Forstmaßnahmen nur eines der Diskussionsthemen, und es wurden zahlreiche Änderungen vorgenommen. Bei den meisten Mitgliedstaaten zog sich der Genehmigungsprozess über mehr als ein Jahr hin, so dass die Programme und Pläne erst 2001 angenommen wurden.

32. Einer der Gründe dafür ist die Beteiligung zahlreicher Generaldirektionen und Referate der Kommission an der Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumsund der operationellen Programme ([3]) und somit auch der Forstmaßnahmen. Für die Analyse der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums war die Generaldirektion Landwirtschaft zuständig, während die Generaldirektion Regionalpolitik für die Gesamtkoordinierung der operationellen Programme zuständig war. Die Fragen im Forstbereich betreffen insgesamt mehr als acht Referate innerhalb der Generaldirektion Landwirtschaft und sieben andere Generaldirektionen (beispielsweise die Generaldirektionen Umwelt, Energie und Verkehr, Gesundheit und Verbraucherschutz). Die Tatsache, dass die Forstfragen so viele verschiedene Abteilungen innerhalb der Kommission betreffen, erschwert die Kohärenz und den Beschlussfassungsprozess.

33. Diese Frage wurde bereits 1997 vom Wirtschafts- und Sozialausschuss aufgegriffen ([4]), der sich wie folgt äußerte: „Die Aufstellung und Umsetzung forstwirtschaftlich bedeutender Rechtsvorschriften der EU ist auf verschiedene Generaldirektionen der Kommission aufgeteilt, so dass eine übergreifende Berücksichtigung der forstpolitischen Ziele erschwert wird."

([1]) Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1).

([2]) 69 operationelle Programme für Ziel-1-Regionen und dazugehörige Programmergänzungen, 20 einheitliche Programmplanungsdokumente für Ziel 2 einschließlich der Maßnahmen des EAGFL-Garantie, 68 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zusammenhang mit dem EAGFL-Garantie und 73 LEADER-Plus-Programme.

([3]) Als wichtigste Generaldirektionen sind hier zu nennen: Generaldirektion Landwirtschaft, Generaldirektion Regionalpolitik und Generaldirektion Umwelt.

([4]) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Situation und Probleme der Forstwirtschaft in der Europäischen Union und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Forstpolitik" (ABl. C 206 vom 7.7.1997, S. 128).

Die Informationen der Kommission über die auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführten Forstmaßnahmen sind noch immer unvollständig

34. Damit die Kommission die Vereinbarkeit mit den von der EU finanzierten Forstmaßnahmen beurteilen kann, benötigt sie Informationen über die nicht aus dem EU-Haushalt finanzierten Forstmaßnahmen in den Mitgliedstaaten. Zu dem Zeitpunkt, an dem die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagen und angenommen wurde, standen diese Informationen der Kommission nicht zur Verfügung, und dies ist noch immer der Fall. Nach Angaben der Kommission liegt den Mitgliedstaaten selbst kein Verzeichnis der verschiedenen Forstmaßnahmen vor.

35. Es besteht eine Verpflichtung zur Unterrichtung der Kommission über die staatlichen Beihilfen für die Forstwirtschaft (und andere Bereiche); ferner erhält das für die Forstwirtschaft zuständige Referat innerhalb der Generaldirektion Landwirtschaft eine Kopie der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen. Über diese Beihilfen wurde jedoch kein Verzeichnis erstellt.

36. Im Rahmen eines aus EU-Mitteln finanzierten Forschungsprojekts (das vom Europäischen Forstinstitut koordiniert wurde) sollen zuverlässigere Informationen über die staatlichen Finanzierungen im Forstsektor zusammengetragen werden. Erste Ergebnisse dieser Studie werden voraussichtlich im Laufe des Jahres 2004 vorliegen. Das Vorliegen dieser Basisinformationen über die vorhandenen Finanzinstrumente und deren Auswirkungen sollte eine Grundvoraussetzung sein für die Bereitstellung weiterer EU-Mittel für den Forstbereich.

EIN GROSSER TEIL DER MITTEL WIRD DURCH DEN VORHERGEHENDEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM ABSORBIERT

37. Die Anwendung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums wird dadurch erschwert, dass ein sehr hoher Mittelanteil für flankierende Forstmaßnahmen der GAP verwendet wird, für die zu einem früheren Zeitpunkt Mittelbindungen vorgenommen wurden. Wegen der langen Vertragszeiträume im Bereich der Forstwirtschaft ist der Handlungsspielraum gering: In der Praxis wurde ein großer Teil der verfügbaren Finanzmittel bereits in Form von flankierenden Maßnahmen der GAP verwendet, wie nachfolgend im Einzelnen erläutert wird.

38. Die vor dem Jahr 2000 abgeschlossenen Aufforstungsverträge (damals wurde die Aufforstung im Rahmen der GAP-Reform als flankierende Maßnahme finanziert), die sich über einen Zeitraum von maximal 20 Jahren erstrecken, haben beträchtliche Mittel der Aufforstungsmaßnahme als Teil der Entwicklung des ländlichen Raums absorbiert. Tatsächlich wurde der Großteil der im Programmplanungszeitraum 2000-2006 für Aufforstungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel zwischen 2000 und 2002 für bereits davor als Teil der flankierenden Maßnahmen der GAP abgeschlossene Verträge verwendet. Aus diesem Grund sind bislang — trotz der gewachsenen Bedeutung der Umweltbelange im neuen Programmplanungszeitraum — keine zusätzlichen Umweltvorteile festzustellen, da für die meisten verwendeten Mittel noch die vor dem Jahr 2000 eingegangenen, weniger strengen Verpflichtungen maßgeblich sind.

39. Der gegenwärtige Programmplanungszeitraum von sieben Jahren ist für die Aufforstungsverträge, die über 20 Jahre laufen können und dies auch häufig tun, nicht geeignet. Insbesondere stehen im Rahmen der Programme nicht genügend Finanzmittel zur Verfügung für die Deckung der Ansprüche der Begünstigten auf eine jährliche Hektarprämie zum Ausgleich der angenommenen aufforstungsbedingten Einkommensverluste während eines Zeitraums von bis zu 20 Jahren.

DAS SYSTEM IST KOMPLIZIERT

Schwierigkeiten für die Verwaltungsbehörden und die Begünstigten

40. Wie bereits in Ziffer 5 erwähnt, sind die Finanzierungsmechanismen kompliziert. Die Tatsache, dass die Verwaltungsbehörden zwei verschiedene Regelwerke anwenden müssen, stellt eine erhebliche und unnötige Komplikation dar. Die von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen der Maßnahmen sind unterschiedlich, je nachdem, ob die Maßnahmen aus dem EAGFL-Garantie oder aus dem EAGFL-Ausrichtung finanziert werden ([1]). Dieses Nebeneinander zweier Systeme beeinträchtigt die Klarheit und Wirksamkeit. Bei der Konferenz von Salzburg über ländliche Entwicklung haben zahlreiche Betroffene dieses Verfahren für die Durchführung kritisiert ([2]).

41. Der verordnungsrechtliche Rahmen wurde mehrfach geändert. Zuletzt gab es im Jahr 2003 zahlreiche Änderungen, von denen zwei besonders wichtig sind: Zur Feststellung der Kosten bestimmter forstwirtschaftlicher Investitionen wurden erneut Richtwerte für standardisierte Kosten zugelassen, während bis dahin quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege für die entstandenen Ausgaben vorgelegt werden mussten. Ferner wurde die Anwendung der auf den InVeKoS-Anforderungen für Flächenbeihilfen ([3]) basierenden Sanktionsregelung rückwirkend ab 1. Januar 2000 als nicht angebracht betrachtet. Dadurch entsteht Unklarheit hinsichtlich der bei Abweichungen zwischen der gemeldeten und der bei Kontrollen festgestellten Fläche anzuwendenden Sanktionen.

42. Für die Begünstigten ist das System ebenfalls kompliziert. Damit sie in den Genuss von Beihilfen gelangen, müssen sie innerhalb einer kurzen Frist bis zu 22 Dokumente vorlegen, wobei erschwerend hinzukommt, dass die Antragsfristen nicht immer im Voraus bekannt sind. In allen vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten haben die Begünstigten deshalb spezialisierte Agenturen und Berater mit der Ausarbeitung und Vorlage der Anträge beauftragt, wodurch zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht (Italien, Irland, Spanien, Portugal und Frankreich).

DURCHFÜHRUNG DER FORSTMASSNAHMEN

Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen

43. Im Zeitraum 1992-1999 wurde die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch die Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 geregelt. Damals handelte es sich um eine für die Mitgliedstaaten obligatorische, flankierende Maßnahme der GAP mit dem Ziel, die alternative Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und die Entwicklung forstwirtschaftlicher Tätigkeiten in den landwirtschaftlichen Betrieben zu fördern.

44. Im Zeitraum 2000-2006 besteht das Ziel der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen gemäß Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 in der Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in Wald oder Waldflächen, d. h. in der Erweiterung der Waldflächen im Einklang mit den in der einschlägigen Verordnung genannten Kriterien (siehe Ziffer 8). Die Beihilfen werden gewährt, sofern die Bepflanzungen den örtlichen Gegebenheiten angepasst und umweltverträglich sind. Die landwirtschaftlichen Flächen, die für eine Aufforstungsbeihilfe in Betracht kommen, werden von den Mitgliedstaaten festgelegt und umfassen insbesondere Ackerflächen, Grünlandflächen, Dauerweiden und Flächen für den Anbau von Dauerkulturen, die regelmäßig landwirtschaftlich bewirtschaftet werden (Verordnung (EG) Nr. 445/2002, Artikel 26).

([1]) EAGFL, Abteilung Garantie: Gemäß Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission (ABl. L 153 vom 30.4.2004, S. 30) mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) erstrecken sich die Kontrollen vor Ort jährlich auf mindestens 5 % der Begünstigten, wobei alle in den Programmplanungsdokumenten aufgeführten unterschiedlichen Arten von Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum erfasst werden. Die Kontrollen vor Ort sind entsprechend einer Risikoanalyse für jede Maßnahme der ländlichen Entwicklung über das Jahr zu verteilen. Alle Verpflichtungen und Auflagen, die zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs überprüft werden können, sind Gegenstand der Kontrolle. Die Kontrollen vor Ort finden gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 statt.

EAGFL, Abteilung Ausrichtung: In Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission (über die Verwaltung der Strukturfonds) (ABl. L 63 vom 3.3.2001, S. 21) heißt es: „Die Mitgliedstaaten sorgen für die Durchführung von Kontrollen der Operationen anhand angemessener Stichproben, um insbesondere a) die Wirksamkeit der vorhandenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme nachzuprüfen; b) selektiv, aufgrund von Risikoanalysen, die auf den verschiedenen Ebenen ausgestellten Ausgabenerklärungen zu prüfen. Die Kontrollen, die vor Abschluss jeder Intervention durchgeführt werden, betreffen mindestens 5 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben aufgrund einer repräsentativen Stichprobe der genehmigten Operationen, wobei die Anforderungen von Absatz 3 zu beachten sind. Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die Durchführung der Kontrollen gleichmäßig über den betreffenden Zeitraum zu verteilen. Sie gewährleisten eine angemessene Trennung der Aufgaben zwischen solchen Kontrollen einerseits und den Durchführungs- oder Auszahlungsverfahren in Bezug auf Operationen andererseits."

([2]) Die Europäische Konferenz über ländliche Entwicklung in Salzburg äußerte sich in ihren Schlussfolgerungen wie folgt: „… ist besorgt angesichts der Komplexität der derzeitigen Verfahren für die Durchführung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, die, je nachdem, ob eine Intervention innerhalb oder außerhalb einer Ziel-1-Region durchgeführt wird, unterschiedliche Finanzierungsquellen und -verfahren vorsehen".

([3]) Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355 vom 5.12.1992, S. 1).

45. Im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 wurde mit der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen die Förderung einer alternativen Nutzung landwirtschaftlicher Flächen angestrebt; später verlagerte sich das Ziel auf die Ausweitung der Waldflächen im Einklang mit den in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 genannten Kriterien. Überdies ist die Aufforstung nunmehr Teil der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums mit von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Kriterien für die Verwaltung, Durchführung und Kontrolle. Noch dazu handelt es sich bei der Aufforstung nicht mehr um eine obligatorische Maßnahme.

Umweltverträgliche Erweiterung der Waldflächen

46. Wie die Prüfung gezeigt hat, wurde die Frage, welchen Flächen im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit bei der Aufforstung Vorrang einzuräumen ist, sehr unterschiedlich ausgelegt. In einigen Ländern wurde in erster Linie Land von schlechter Qualität und geringem Wert in exponierter Hügel- oder Berglage für die Aufforstung ausgewählt. Mit der Aufforstung dieser Flächen sollte der Bodenerosion vorgebeugt werden (Spanien), womit zwar den Umwelterfordernissen Rechnung getragen wurde, aber nicht immer dem Erfordernis, wonach es sich um landwirtschaftliche Nutzflächen handeln sollte. In anderen Ländern (Italien, Portugal) mit vergleichbaren klimatischen Bedingungen und Umwelterfordernissen war dagegen die Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen mit hoher Bodenqualität und hohem Wert in Waldflächen zu beobachten. Es wurden keine klaren operationellen Ziele und Leitlinien festgelegt im Hinblick auf die Rangfolge der in Übereinstimmung mit der Forststrategie, insbesondere mit deren Umweltzielen, aufzuforstenden Flächen. In drei der fünf vom Rechnungshof besuchten Mitgliedstaaten fanden vor der Projektgenehmigung nicht systematisch Prüfungen zur Beurteilung der Umweltverträglichkeit statt (Spanien, Portugal und Frankreich). In einem Mitgliedstaat (Irland) sahen die Verfahren eine Vorabgenehmigung vor, die jedoch bei einem der geprüften Projekte nicht vorlag.

Administrative Durchführung (unklare Kriterien für die Projektauswahl)

47. Bei den meisten Maßnahmen gab es mehr Projektanträge als verfügbare Mittel, so dass eine Auswahl zwischen den zuschussfähigen Anträgen getroffen werden musste. Die Prüfung hat gezeigt, dass das Verfahren für die Projektauswahl — ungeachtet der von der Kommission herausgegebenen Leitlinien [1] — eine Reihe von Schwachstellen aufwies: So gab es häufig keine klaren, transparenten und objektiven Kriterien für die Auswahl und die Rangfolge der Projektanträge (Italien, Spanien, Portugal und Frankreich), und mitunter wurde nach der Regel verfahren, wer zuerst kommt, wird zuerst bedient [2]. In einigen Fällen wurden die Auswahlverfahren nicht ausreichend durch Aufzeichnungen untermauert. Es gab kein angemessenes System zur Erfassung der abgelehnten oder ausgeschlossenen Anträge (Italien und Portugal).

[1] Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Ziffer 3.5 (Dokument VI/10535/99 Rev. 7).

[2] So werden insbesondere bei nur einem einzigen Aufruf zur Einreichung von Anträgen (statt mehrmaligen Aufrufen) diejenigen begünstigt, die ihre Anträge zuerst eingereicht haben.

Unzureichende Überprüfung der vorherigen Landnutzung

48. Ein wichtiges Merkmal der Aufforstungsmaßnahme ist, dass die betreffenden Flächen zuvor für landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden mussten, damit sie für Beihilfen infrage kommen. Die vorherige Nutzung der Flächen ist auch ausschlaggebend für die Höhe der Beihilfen zum Ausgleich aufforstungsbedingter Einkommensverluste, da diese umso höher sind, je höher das mit der vorherigen Nutzung erwirtschaftete Einkommen war. Das Vorhandensein zuverlässiger Systeme zur Überprüfung der Richtigkeit der Informationen, welche als Grundlage für die Berechung der Ausgleichszahlungen dienen, ist daher von größter Wichtigkeit [3].

49. Die Prüfung hat gezeigt, dass es sich bei den betreffenden Informationen zumeist um Erklärungen der Antragsteller handelte. In den meisten Fällen hieß es in den Anträgen, auf den betroffenen Flächen seien zuvor Kulturen angebaut worden, für die der höchste Ausgleichssatz für Einkommensverluste gewährt wird (beispielsweise Weizen). Die Behörden wendeten jedoch keine angemessenen Verfahren zur Überprüfung der Glaubwürdigkeit dieser Erklärungen an. So fanden insbesondere keine systematischen Vergleiche statt mit den in den Vorjahren im Rahmen des InVeKoS [4] gemachten Angaben über die angebauten Kulturen (Italien, Irland, Spanien und Portugal). Einige Verwaltungen akzeptierten (zum Teil veraltete) Katasterauszüge als Untermauerung der Erklärungen (Spanien und Irland). In einigen anderen Mitgliedstaaten prüften die Verwaltungsbehörden die Richtigkeit der Erklärungen der Antragsteller bei ihren vor Genehmigung der Investitionen durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen (Italien und Irland). Obwohl diese Vor-Ort-Kontrollen sinnvoll waren, konnte damit nicht immer genau festgestellt werden, welche Kulturen zuvor auf den betreffenden Flächen angebaut worden waren.

50. In einigen Fällen wurde ein hoher Einkommensausgleich gewährt, obwohl die Bodenqualität der angrenzenden Flächen mittelmäßig war und diese Flächen zum Zeitpunkt der Prüfung als Weideland für Schafe dienten (Irland). In anderen Fällen waren die Bedingungen im Zusammenhang mit der vorherigen Nutzung der Flächen fragwürdig (Spanien), da das Land viele Jahre lang brach gelegen hatte.

51. Wie bei der Prüfung festgestellt wurde, gab es zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede in Bezug auf den Zeitraum, der bei der Einstufung der betroffenen Flächen als landwirtschaftliche Nutzflächen berücksichtigt wurde. In einem Mitgliedstaat (Spanien) war dieser Zeitraum fünfmal so lang (zehn Jahre) wie in den anderen vom Hof besuchten Mitgliedstaaten (zwei Jahre). Bei einem so langen Zeitraum lässt sich noch schwieriger überprüfen, wie das Land in der Vergangenheit genutzt wurde, und es werden Zweifel an der Realität der früheren landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen genährt. Bei der Prüfung wurden einige Fälle aufgedeckt, in denen Zweifel hinsichtlich der Realität der früheren landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen vor der Aufforstung angebracht erschienen. In dieser Frage muss es einen einheitlichen Ansatz geben, und die Kommission sollte entsprechende Leitlinien ausarbeiten.

[3] Siehe auch Leitlinien im Dokument VI/10535/99 Rev.7, Ziffer 3.7.

[4] Verordnung (EWG) Nr. 3508/92.

Berechnung des Ausgleichs für aufforstungsbedingte Einkommensverluste

52. Die Höhe der während eines Zeitraums von bis zu 20 Jahren als Ausgleich für aufforstungsbedingte Einkommensverluste zu zahlenden Hektarprämien wird in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt. Im Einklang mit der Rechtsgrundlage (Verordnung (EG) Nr. 1257/1999) müssen die Mitgliedstaaten — anders als bei den Agrarumweltmaßnahmen — in ihren Programmvorschlägen keine Nachweise zur Begründung dieser Beträge erbringen, was der Hof bereits bei anderer Gelegenheit beanstandet hat [1]. Die Prüfung in den Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass sich die als Ausgleich für aufforstungsbedingte Einkommensverluste festgesetzten Beträge innerhalb des in der Verordnung genannten Rahmens bewegten. In fast allen vom Hof besuchten Mitgliedstaaten fehlten jedoch angemessene Unterlagen zur Untermauerung der Einkommensverluste, auf deren Grundlage die in den Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums festgesetzten Ausgleichsbeträge festgelegt wurden (Italien, Irland, Spanien und Portugal). Diese Basisinformationen sollten aber von den Mitgliedstaaten vorgelegt und von der Kommission überprüft werden.

Mangelnde Überprüfbarkeit der Kriterien für die Einstufung als Landwirt

53. Ein weiterer Aspekt der Ausgleichsprämien für aufforstungsbedingte Einkommensverluste besteht darin, dass diese höher sind, falls der Begünstigte Landwirt ist. Die Kriterien für die Einstufung als Landwirt sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Desgleichen werden in den Verordnungen (EWG) Nr. 2080/92 und (EG) Nr. 1257/1999 unterschiedliche Kriterien genannt. Sie betreffen zumeist die auf landwirtschaftliche Tätigkeiten entfallende Arbeitszeit und das damit erwirtschaftete Einkommen.

54. Wie die Prüfung gezeigt hat, lässt sich nur sehr schwer nachprüfen, ob ein Begünstigter tatsächlich Landwirt ist. So lässt sich insbesondere zumeist nicht feststellen, wie viel Zeit in der Praxis für die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgewendet wird. Auch in diesem Fall stützt sich die Anerkennung als Landwirt auf eine Erklärung des Begünstigten, in der er angibt, die Kriterien zu erfüllen (Italien, Irland und Portugal).

55. Bei der Prüfung wurden einige Fälle aufgedeckt, in denen die Einstufung der Begünstigten als Landwirt fragwürdig erschien. Zu den Fällen, in denen die nationale Behörde Begünstigte als Landwirte anerkannt hat, gehörten solche, in denen die Begünstigten das betreffende Land gekauft hatten, gleichzeitig aber andere Flächen bewirtschafteten. Die Anerkennung als Landwirt erfolgte aufgrund der Bewirtschaftung anderer Flächen, und der Begünstigte erhielt einen Ausgleich für aufforstungsbedingte Einkommensverluste für Land, das er neu erworben und niemals selbst bewirtschaftet hatte [2].

56. Die sich bei der praktischen Umsetzung der Maßnahme ergebenden Schwierigkeiten aufgrund der Unterscheidung der Begünstigten in Haupterwerbslandwirte und Nichtlandwirte waren der Kommission vor Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 bekannt. Im Kommissionsbericht von 1997 an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 [3] heißt es: „… im Zusammenhang mit der Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten … (erschwert) die Differenzierung der Beihilfen je nachdem, ob der Begünstigte als ‚Haupterwerbslandwirt' eingestuft wird oder nicht … den Verwaltungen der Mitgliedstaaten die Verwaltung und Kontrolle der Maßnahmen …". Es gibt jedoch keinen Hinweis für eine Weiterverfolgung dieser Bemerkung durch die Kommission in Form von Berichtigungsmaßnahmen oder Leitlinien.

Unzulängliche Vor-Ort-Kontrollen durch die nationalen Behörden

57. Die Mitgliedstaaten sind zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen verpflichtet, um die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen zu überprüfen [4]. In diesem Bereich wurden Schwachstellen festgestellt:

— mangelnde Anwendung von Risikoanalysen (Italien und Spanien) und fehlende Trennung der Aufgaben der für die Verwaltung und der für die Vor-Ort-Kontrollen zuständigen Bediensteten (Italien und Irland);

— unzureichende Dokumentierung der durchgeführten Kontrollen (Italien, Irland, Frankreich);

— unzulängliche Überprüfung der getätigten Ausgaben (Irland, Spanien, Portugal, Frankreich).

---

(1) Im Sonderbericht Nr. 14/2000 über die Ökologisierung der GAP heißt es in Ziffer 47:„Bei den Agrarumweltmaßnahmen beispielsweise müssen die Mitgliedstaaten zur Begründung der vorgeschlagenen Beihilfesätze der Programme genaue Nachweise erbringen. Diese Beihilfesätze werden dann von der Kommission genehmigt. Bei den Aufforstungsmaßnahmen dagegen brauchen die nationalen Behörden solche Angaben nicht vorzulegen. Die Kommission genehmigt lediglich Höchstbeihilfesätze, überlässt die Festlegung der Beihilfesätze jedoch den Mitgliedstaaten."

(2) Gemäß Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 kann „eine jährliche Hektarprämie zum Ausgleich von aufforstungsbedingten Einkommensverlusten während eines Zeitraums von bis zu 20 Jahren (gewährt werden) für Landwirte oder deren Vereinigungen, die die Flächen vor der Aufforstung bewirtschaftet haben, oder für andere Personen des Privatrechts".

(3) Bericht an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 (KOM(97) 630 endg. vom 28.11.1997).

(4) Artikel 61 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission (ABl. L 74 vom 15.3.2002, S. 1).

Andere Forstmaßnahmen

58. Die anderen Forstmaßnahmen gemäß Artikel 30 und 32 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 betreffen eine große Bandbreite von Maßnahmen, insbesondere Forstinvestitionen, aber auch die Aufforstung nicht landwirtschaftlicher Flächen. In einigen Fällen geht es um die Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern und Gebieten, wo die Schutzfunktion und die ökologische Funktion dieser Wälder von öffentlichem Interesse sind. In anderen Fällen wiederum geht es um die Vorbeugung gegen Waldbrände und andere Naturkatastrophen und um die Eindämmung der Bodenerosion.

Beihilfefähigkeit von Land in öffentlichem Besitz

59. Gemäß der Grundverordnung [1] werden die Beihilfen für die Forstwirtschaft nur gewährt für Wälder und Flächen, die privaten Eigentümern oder deren Vereinigungen oder Gemeinden oder Gemeindeverbänden gehören.

60. Nicht beihilfefähig sind demnach Wälder und Flächen, die anderen öffentlichen Stellen gehören als den Gemeinden (beispielsweise dem Staat oder der Region). Bei der Prüfung beanstandeten mehrere, für die Verwaltung zuständige Behörden, dass wegen dieser Bestimmung Maßnahmen mit erheblichem ökologischem Nutzen nicht gefördert würden (Italien, Spanien). In einem Mitgliedstaat (Irland) wurden Forstbeihilfen an eine eigentlich nicht beihilfefähige halböffentliche Stelle gezahlt. Nach einer Änderung der Grundverordnung [2] sind jetzt auch Investitionen in öffentliche Wälder mit dem Ziel einer deutlichen Verbesserung ihres ökologischen oder gesellschaftlichen Wertes möglich (Artikel 30 Absatz 1 Unterabsatz 2). Dennoch gilt nach wie vor, dass für öffentliche Flächen (mit Ausnahme der im in Besitz von Gemeinden befindlichen Flächen) keine Aufforstungsbeihilfen gewährt werden können.

61. Im Einklang mit der einschlägigen Verordnung werden bei von den Gemeinden durchgeführten Aufforstungsmaßnahmen keine Beihilfen zur Deckung der Unterhaltungskosten gewährt. Es kann jedoch vorkommen, dass die Gemeinden erklärten, nicht über genügend Finanzmittel zu verfügen, um die angemessene Pflege der Anpflanzungen und Baumschulen sicherzustellen. Dann besteht ein ernst zu nehmendes Risiko, dass Projekte, für die zunächst erhebliche EU-Mittel und nationale Mittel gewährt wurden, in späteren Jahren scheitern.

Die Behebung der durch Naturkatastrophen verursachten Schäden absorbiert einen großen Teil der Finanzmittel

62. Im Jahr 1999 wurden mehrere Länder durch schwere Stürme heimgesucht, darunter auch Frankreich, Deutschland, Österreich und Dänemark. Nur ein Mitgliedstaat (Frankreich) entschied sich für die Möglichkeit einer Kofinanzierung der Kosten zur Behebung der Sturmschäden aus Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums. Allerdings wurden dadurch in Frankreich zwei Drittel der verfügbaren Mittel alleine für diese Maßnahme verwendet. In den anderen Mitgliedstaaten wurden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt, so dass die geplante Strategie und die Programmplanung nicht beeinträchtigt wurden.

63. Zur Bewältigung desselben Problems wurden also unterschiedliche Ansätze gewählt. Auch wenn diese unterschiedlichen Ansätze in Bezug auf die Finanzierung von Sturmschäden und die Durchführung der Strategie rechtmäßig sind, ist fraglich, ob sie langfristig gleichermaßen angemessen sind. Die Kommission sollte entscheiden, welcher Ansatz den künftigen Erfordernissen der Wälder in der EU besser gerecht wird. Beispielsweise führte Dänemark nach den Stürmen von 1999 eine Regelung ein, die eine Kombination aus einer Versicherung gegen künftige Sturmschäden und staatlichen Beihilfen beim Wiederaufbau privater Wälder vorsieht.

Einhaltung der Verfahren für Ausschreibungen

64. Die Prüfung hat gezeigt, dass die Kontrollverfahren bei öffentlichen Ausschreibungen für Forstmaßnahmen verbessert werden sollten, insbesondere angesichts des geringen Wettbewerbs in diesem Bereich. In zwei Mitgliedstaaten (Italien und Irland) wurden Verstöße gegen die bei Ausschreibungsverfahren geltenden Vorschriften festgestellt.

AUSWIRKUNGEN DER MASSNAHME ZUR AUFFORSTUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER NUTZFLÄCHEN

Die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen ist sehr teuer, insbesondere wegen der während eines Zeitraums von bis zu 20 Jahren gezahlten Ausgleichsprämien für Einkommensverluste (Aspekt der Sparsamkeit)

65. Im Zeitraum 1992-1999 entstanden für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 aus dem EU-Haushalt getragene Kosten in Höhe von 1,519 Milliarden Euro. Für den Zeitraum 2000-2006 wurden auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 weitere 2,38 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen bereitgestellt.

66. Falls es sich um landwirtschaftliche Flächen im Besitz von Privatpersonen handelt (was den am häufigsten anzutreffenden Fall darstellt), umfassen die Kosten der Finanzierung drei verschiedene Bestandteile:

a) die Anlegungskosten (Aufbereitung des Bodens und Anpflanzung),

b) eine jährliche Prämie je aufgeforsteten Hektar zur Deckung der Unterhaltungskosten für einen Zeitraum von bis zu 5 Jahren

und

c) eine jährliche Hektarprämie zum Ausgleich aufforstungsbedingter Einkommensverluste für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren [3].

[1] Artikel 29 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates (ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 70).

[2] Verordnung (EG) Nr. 1783/2003.

[3] Die Höhe der während 20 Jahren als Ausgleich für aufforstungsbedingte Einkommensverluste zu zahlenden Hektarbeihilfen wird in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt. Die Beihilfen für die aufforstungsbedingten Einkommensverluste schwanken, je nach vorheriger Nutzung der aufgeforsteten Flächen. Sie sind höher, falls auf den betreffenden Flächen höhere Einkommen erwirtschaftet wurden und falls der Begünstigte als Landwirt anerkannt wird.

67. Die meisten Ausgaben entfallen auf den Ausgleich für Einkommensverluste. So belief sich beispielsweise die EU-Finanzierung bei einem vom Hof geprüften Aufforstungsprojekt auf insgesamt 847 487 Euro (75 % der Gesamtkosten). Dieser Betrag setzte sich folgendermaßen zusammen: 137 940 Euro (16 %) für Anlegungskosten, 101 748 Euro (12 %) für die Unterhaltungskosten während eines Zeitraums von 5 Jahren und 607 799 Euro (72 %) für die Kosten der Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste während eines Zeitraums von 20 Jahren.

68. Bei allen geprüften Projekten machten die Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste mehr als die Hälfte der Gesamtkosten aus. Die Begünstigten betrachten diese Ausgleichszahlungen als garantiertes Einkommen, das sich zum wichtigsten Anreiz für eine Beteiligung an dieser Maßnahme entwickelt hat.

69. Im Zeitraum 1992-1999 stellte die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 eine flankierende Maßnahme der GAP dar mit dem Ziel, die alternative Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu fördern. Seit dem Jahr 2000 wird die Maßnahme auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt und verfolgt das Ziel einer umweltverträglichen Erweiterung der Waldflächen. Angesichts dieser Verschiebung der Ziele erscheint die Verwendung eines Großteils der Mittel für die Prämien zum Ausgleich der Einkommensverluste der privaten Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen während eines Zeitraums von bis zu 20 Jahren nicht der sparsamste Weg zum Erreichen des angestrebten Ziels. Dieser Aspekt sollte daher überdacht werden (siehe auch nachfolgende Textabschnitte).

Das Ausmaß der Aufforstung ist nicht sehr bedeutsam (Aspekt der Wirksamkeit)

70. Gemäß der offiziellen endgültigen Bewertung der im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 durchgeführten Maßnahmen war die Aufforstung mit Kosten in Höhe von 1,519 Milliarden Euro verbunden. Aus dieser Studie geht hervor, dass die Anpflanzungen 0,92 % (1 041 589 ha) der Waldfläche der Gemeinschaft im Jahr 1998 ausmachten. In der Bewertung wird die Schlussfolgerung gezogen, dass dieser Beitrag insgesamt gesehen nicht besonders bedeutsam erscheint. Die damit verbundene Verringerung der landwirtschaftlichen Erzeugung (mit der einschlägigen Verordnung verfolgtes Ziel) wird als sehr begrenzt beurteilt.

71. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 wurden weitere 2,38 Milliarden Euro für die Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen im Zeitraum 2000-2006 bereitgestellt. Ziel war nunmehr die Erweiterung der Waldflächen. Da der Mechanismus jedoch weitgehend unverändert blieb, wird die Aufstockung der Forstressourcen im Rahmen dieser Verordnung wahrscheinlich nicht viel bedeutender sein als im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92.

72. Durch den Beitritt Finnlands, Schwedens und Österreichs im Jahr 1995 wuchs die Waldfläche der EU um rund 57 Millionen ha, nämlich von 79 Millionen ha auf 136 Millionen ha (+ 72 %). Im Zuge der Erweiterung im Jahr 2004 wird der Waldbestand der EU nochmals um 24 Millionen ha anwachsen und sich von 136 Millionen ha auf 160 Millionen ha vergrößern.

73. Die Frage der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen wurde im November 2003 bei einer Konferenz über die Zukunft der Entwicklung des ländlichen Raums erörtert [1]. Die sich wandelnden Bedingungen und die danach erfolgte Erweiterung wirkten sich jedoch auf die Prioritäten aus, ohne dass dies bislang ausreichend berücksichtigt wurde.

74. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits im Jahr 1997 Zweifel an der Wirksamkeit der Aufforstungsmaßnahmen geäußert [2]: „Es sollte ebenfalls geklärt werden, ob ein gezielter Einsatz der Ressourcen der EU für eine Steigerung des Holzabsatzes, die energetische Holznutzung mit eingeschlossen, langfristig sinnvoller ist als direkte Aufforstungsbeihilfen. Insbesondere sollten Mittel der EU für Forschung und Ausbildung, Informations- und Beratungsmaßnahmen sowie Fördermaßnahmen zugunsten des ländlichen Raums bereitgestellt werden, mit denen auf lange Sicht die Rahmenbedingungen des Forstsektors verbessert werden können. Die Aufforstungsbeihilfen der EU sollten vorrangig für die Verbesserung der Qualitätsmerkmale der Wälder vergeben werden, zur Erosionsverhütung, für den Grundwasser- und Sturmschadenschutz oder die Wiederaufforstung von abgebrannten Waldflächen, die nicht der wirtschaftlichen Holzerzeugung dienen. Die Unionsmittel für struktur- und regionalpolitische Maßnahmen sollten in stärkerem Maße eingesetzt werden, so dass sie eine wirtschaftliche und umweltfreundliche Forstwirtschaft und Holzindustrie unterstützen.“ Zahlreiche Empfehlungen wurde im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 berücksichtigt. Allerdings bezieht sich der Großteil der Ausgaben noch immer in erster Linie auf die Aufforstung.

Das Ergebnis hätte effizienter erreicht werden können (Aspekt der Wirtschaftlichkeit)

75. Im Zusammenhang mit dem Ziel der Erweiterung der Waldflächen (siehe Ziffer 8) gibt es mehrere Arten von für eine Aufforstung infrage kommenden Flächen. In der Verordnung heiß es, die Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen von Behörden decken lediglich die Anlegungskosten [3]. In diesem Fall werden also — anders als bei der Aufforstung von in Privatbesitz befindlichen landwirtschaftlichen Flächen — keine Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste und keine Beihilfen zur Deckung der Unterhaltungskosten gezahlt. Theoretisch könnte man daher argumentieren, ein wesentlich wirtschaftlicherer Weg zum Erreichen des Ziels einer Erweiterung der Waldflächen könnte die Konzentration der Maßnahme auf Flächen in öffentlichem Besitz sein. Auf diese Weise könnten erhebliche Einsparungen erreicht werden (keine Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste), so dass mit dem gleichen Mittelbetrag die Aufforstung einer wesentlich größeren Fläche finanziert werden könnte.

---

[1] Die Konferenz hielt eine Neudefinition der Ziele der Aufforstungsmaßnahmen für zweckmäßig im Sinne einer stärkeren Betonung der Multifunktionalität und der Nachhaltigkeit (z. B. Risikomanagement, Maximierung der Umweltgewinne und Verringerung des Brandrisikos).

[2] Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Situation und Probleme der Forstwirtschaft in der Europäischen Union und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Forstpolitik“.

[3] Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.

Die Auswirkungen sind sehr bruchstückhaft

76. Ferner ist festzuhalten, dass die Auswirkungen der Aufforstungsmaßnahme sehr bruchstückhaft sind, was unter anderem auf die Freiwilligkeit der Maßnahme zurückzuführen ist. Einige Landwirte beteiligen sich an der Maßnahme, andere jedoch nicht, so dass es keine koordinierte Strategie gibt und die Aufforstungsprojekte „häppchenweise" angenommen werden. Aus diesem Grund gibt es häufig keine spürbaren Auswirkungen auf regionaler oder lokaler Ebene.

AUSWIRKUNGEN DER ANDEREN FORSTMASSNAHMEN

77. Mehrere Mitgliedstaaten (Dänemark, Italien, Portugal und Griechenland) gaben an, die in den Artikeln 30 und 32 der einschlägigen Verordnung enthaltene Aufzählung von Maßnahmen stünde einer wirksamen Durchführung einer EU-weiten Forstpolitik im Wege, da es sich ihrer Ansicht nach dabei eher um einen Rahmen als um gezielte Maßnahmen handelt.

78. Bei den in Artikel 32 genannten Maßnahmen stehen Umweltbelange im Vordergrund. Bei diesen Maßnahmen war die Mittelverwendung jedoch sehr gering, wahrscheinlich weil die erlaubte Höchstprämie den potenziellen Begünstigten (alle Mitgliedstaaten) nicht attraktiv genug erscheint. Die Kommission sollte dieses Phänomen untersuchen und dafür sorgen, dass das mit diesem Aspekt der Forststrategie angestrebte Ergebnis auch tatsächlich erzielt wird.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

79. Obwohl die Verträge keine Bestimmungen für eine gemeinsame Forstpolitik vorsehen, gewährt die EU seit 1964 Beihilfen für die Forstwirtschaft. Die betreffenden Beihilfen werden seit dem Jahr 2000 auf der Grundlage der EU-Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gewährt, sie beruhen aber auf internationalen politischen Verpflichtungen. Da die diesen Verpflichtungen zugrunde liegenden Konzepte (Nachhaltigkeit und Multifunktionalität) ungenau sind, ist es schwer, den zusätzlichen Nutzen der EU-Beihilfen zu bewerten. Als zusätzliche Erschwernis kommt hinzu, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Definitionen von „Wald" anwenden (siehe Ziffern 14-18).

— Die Kommission sollte die Rechtsgrundlage für die Forstmaßnahmen der EU einfacher und kohärenter gestalten. Ferner sollte sie sich um ein einheitliches Verständnis und eine einheitliche Auslegung des Begriffs „Wald" bemühen.

80. Im Zusammenhang mit der geteilten Verwaltung bei der Umsetzung der Forststrategie bestehen Unklarheiten mit der Folge, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Kommission sich dafür zuständig fühlen festzustellen, ob ein Forstprojekt tatsächlich zur Verwirklichung der Forststrategie beigetragen hat (siehe Ziffern 19-22).

— Die jeweiligen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Umsetzung der EU-Forststrategie über von der EU finanzierte Forstmaßnahmen sollten klarer definiert werden.

81. Die Forststrategie der Kommission stützt sich auf das Vorhandensein nationaler oder subnationaler Forstprogramme bzw. entsprechender Instrumente. Diese Programme liegen aber nur selten vor, und falls sie vorliegen, ist ihre Qualität unterschiedlich (siehe Ziffern 23-26).

82. Falls sich die Forststrategie anstatt auf die Forstprogramme auf entsprechende Instrumente stützt, zumeist auf die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, wirken sich zeitliche Zwänge und Personalknappheit ungünstig auf die qualitative Bewertung der Forstmaßnahmen aus. Ebenfalls beeinträchtigt wird diese qualitative Bewertung dadurch, dass die Kommission nicht ausreichend über die auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführten Forstmaßnahmen informiert ist (siehe Ziffern 27-36).

— Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten partnerschaftlich für die Ausarbeitung strategischer Planungsdokumente als wirksame Instrumente für die Planung der Forstmaßnahmen und Forstbeihilfen sorgen.

— Die Kommission sollte bei jedem Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums eine angemessene qualitative Bewertung des forstwirtschaftlichen Teils sicherstellen.

83. Die vor dem Jahr 2000 abgeschlossenen und über einen Zeitraum von 20 Jahren laufenden Aufforstungsverträge haben erhebliche Mittel absorbiert, die eigentlich für die Durchführung der Aufforstungsmaßnahmen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums verwendet werden sollten. Überdies lässt sich der Programmplanungszeitraum von 7 Jahren schlecht vereinbaren mit längerfristigen Planungen über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren, wie bei den Aufforstungsmaßnahmen normalerweise erforderlich (siehe Ziffern 37-39).

84. Wegen der Anwendung unterschiedlicher Finanzierungsmechanismen (eine Mischung aus Finanzierungen zulasten des EAGFL-Garantie und des EAGFL-Ausrichtung) ist das Durchführungssystem für die Entwicklung des ländlichen Raums kompliziert (siehe Ziffern 40-42).

— Die Kommission sollte die Finanzierungsmechanismen überarbeiten im Bemühen um Vereinfachung.

85. Die Prüfung der ausgewählten Vorhaben hat einige Schwachstellen deutlich gemacht. So gab es abweichende Auslegungen der Frage, welchen Flächen bei der Aufforstung Vorrang einzuräumen ist. Fall es mehr Projektanträge als Mittel gab, fehlten klare Kriterien für die Projektauswahl (Rangfolge). Ferner gab es Unsicherheit in Bezug auf die vorherige Landnutzung und in Bezug auf die Frage, ob es sich beim Begünstigten um einen Landwirt handelt oder nicht. Schließlich reichten die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten in einigen Fällen nicht aus oder waren unzulänglich (siehe Ziffern 43-58 und 62-64).

— Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten das System für die Einreichung der Projektanträge und die Projektgenehmigung überprüfen mit dem Ziel, sicherzustellen, dass die im Einklang mit der EU-Strategie und der nationalen Strategie am ehesten lebensfähigen und relevanten Projekte gefördert werden.

— Die Kommission sollte die gegenwärtigen Kontrollen durch die Mitgliedstaaten überprüfen zwecks Verstärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und Durchführung geeigneter Maßnahmen im Falle mangelnder Übereinstimmung.

86. Für von den Gemeinden (lokalen Behörden) durchgeführte Aufforstungsmaßnahmen werden gemäß der gegenwärtigen Regelung bisher keine Beihilfen zur Deckung der Unterhaltungskosten gewährt. Unter Umständen verfügen die Gemeinden jedoch nicht über ausreichende Mittel, um die angemessene Pflege der Anpflanzungen und Baumschulen sicherzustellen (Unterhaltung). Dadurch besteht ein ernstzunehmendes Risiko, dass Projekte, für die bereits erhebliche EU-Mittel und nationale Mittel gewährt wurden, in den nachfolgenden Jahren scheitern werden (siehe Ziffern 59-61).

— Die Kommission sollte die Begleitumstände bei der Förderung der Aufforstung prüfen, um zu vermeiden, dass Projekte gefördert werden, deren Lebensfähigkeit nicht gewährleistet ist. Falls erforderlich, sollte die Kommission Änderungen an der gegenwärtigen Grundlage für die Beihilfengewährung vorschlagen.

87. Die Auswirkungen der Maßnahme zur Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen waren gering. Das Ausmaß der Aufforstung ist nicht bedeutend, und dasselbe Ergebnis könnte mit geringerem Mitteleinsatz erzielt werden. Die Durchführung der geförderten Projekte in den ländlichen Gebieten ist bruchstückhaft und unkoordiniert. Ganz allgemein sind die Forstmaßnahmen nicht genug zielorientiert (siehe Ziffern 65-78).

— Die Kommission sollte Überlegungen anstellen, wie die Aufforstung zielgerichteter und mit geringeren Kosten für den EU-Haushalt durchgeführt werden kann vor dem Hintergrund des sich wandelnden gesellschaftlichen Bedarfs sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nunmehr die Umweltbelange in den Mittelpunkt stellen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 14. Oktober 2004 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Präsident

ANHANG I

GEMEINSCHAFTSMASSNAHMEN IM BEREICH DER FORSTWIRTSCHAFT IM ZEITRAUM 1964-1999

1964-1988:

Bis 1988 gab es eine Reihe von Gemeinschaftsmaßnahmen zur Entwicklung des Sektors Forstwirtschaft, die in jedem Fall untrennbar mit der gemeinsamen Agrarpolitik verbunden waren, insbesondere mit der Politik zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Strukturen. Sie betrafen die Harmonisierung der Rechtsvorschriften, die Entwicklung der Wälder und der Waldnutzung, den Schutz der Wälder vor Luftverschmutzung und Waldbränden sowie die Forschungsmaßnahmen im Forstbereich.

1988-1992:

Die von der Gemeinschaft beschlossenen Maßnahmen zugunsten des Waldes wurden zunehmend kohärenter. Im September 1988 legte die Kommission dem Rat ein Aktionsprogramm für die Wälder vor. Dieses vom Rat 1989 angenommene Aktionsprogramm legte das Schwergewicht auf fünf prioritäre Maßnahmen:

— Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen;

— Entwicklung und optimale Nutzung der Wälder in den ländlichen Gebieten;

— Korkprogramm;

— Schutz der Wälder;

— flankierende Maßnahmen.

1992-1999:

Das Jahr 1992 markierte für die Gemeinschaft den Beginn einer umfassenderen Beschäftigung mit den forstwirtschaftlichen Problemen durch Beschlüsse, die das Aktionsprogramm von 1988 grundlegend änderten. Diese Beschlüsse zielten in zwei Richtungen:

— Ausbau der Maßnahmen zum Schutz der Wälder gegen Luftverschmutzung und Brände [1];

— andere, flankierend zur Reform der GAP gefasste Beschlüsse, welche die Annahme von Forstmaßnahmen in der Landwirtschaft [2] betrafen mit dem Ziel der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen.

Seit 1992 gab es noch weitere Gemeinschaftsmaßnahmen im Forstsektor, darunter auch die Einführung eines Europäischen Informations- und Kommunikationssystems für die Forstwirtschaft (EFICS) [3] und Forschungsmaßnahmen im Forstsektor, kofinanziert im Rahmen der Forschungs- und Entwicklungsprogramme im Bereich Landwirtschaft und Umwelt.

Während der 90er Jahre kreiste die Debatte zum Thema Forstwirtschaft in der EU in erster Linie um die Definition und Umsetzung der Grundsätze einer nachhaltigen Forstwirtschaft. Das Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung wurde 1993 von der paneuropäischen Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Helsinki definiert. Eine nachhaltige Waldbewirtschaftung besteht in einer ausgewogenen Verbindung ökologischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aktivitäten. Die Debatte über die Forststrategie der EU wurde unter anderem ausgelöst durch den Bericht des Europäischen Parlaments [4] sowie durch die Mitteilung der Kommission über eine Forststrategie der Europäischen Union [5] und die Entschließung des Rates über eine Forststrategie der Europäischen Union [6]. Im Zuge dieser Debatte wurden insbesondere folgende Konzepte bekräftigt: multifunktionale Rolle der Wälder, Einbeziehung der Holzwirtschaft in die Regeln des freien Marktes und Durchführung der Forststrategie auf möglichst ortsnaher Ebene entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip. Obwohl das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommen und eines der Ziele der Forststrategie eine bessere Koordinierung innerhalb der Gemeinschaft sein soll, gibt es jedoch keine konkreten Vorschläge für eine Verbesserung der Kooperation.

(1) Verordnung (EWG) Nr. 2157/92 und Verordnung (EWG) Nr. 2158/92.
(2) Verordnung (EWG) Nr. 2080/92.
(3) Verordnung (EG) Nr. 400/94.
(4) A4-0414/96; PE 213.578/endgültig („Thomas-Bericht").
(5) KOM(1998) 649 endgültig.
(6) Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1998.

ANHANG II

IN DEN MITGLIEDSTAATEN BENUTZTE DEFINITIONEN VON WALD

Definition von Wald: von den einzelnen Staaten jeweils angewandte Hauptkriterien und Schwellen gemäß dem Europäischen Informations- und Kommunikationssystem für die Forstwirtschaft (EFICS)

Land	Minimum				Höhe im ausgewachsenen Zustand
	Ausdehnung	Beschirmung	Fläche	Produktionspotenzial	
Österreich	10 m	30 %	0,05 ha		
Belgien (Region Wallonien)	9 m		0,1 ha		
Belgien (Region Flandern)	25 m	20 %	0,5 ha		
Dänemark	20 m		0,5 ha		6 m
Finnland			0,25 ha	1 m^3/ha/Jahr	
Frankreich	15 m	10 % oder 500 Stämme/ha mit einem Durchmesser auf Brusthöhe von < 24,5 cm	0,05 ha		
Deutschland	10 m		0,1 ha		
Griechenland	30 m	10 %	0,5 ha		
Irland	40 m	20 %	0,5 ha	4 m^3/ha/Jahr (Nadelbäume) 2 m^3/ha/Jahr (Laubbäume)	
Italien	20 m	20 %	0,2 ha		
Luxemburg	k. A.	k. A.	k. A.		
Portugal	15 m	10 %	0,2 ha		
Spanien	20 m	5 %	0,25 ha		
Schweden			0,25 ha	1 m^3/ha/Jahr	
Niederlande	30 m	20 %	0,5 ha		
Vereinigtes Königreich	50 m	20 %	2 ha		

Quellen: EG 1997. Studie zum Europäischen Informations- und Kommunikationssystem für die Forstwirtschaft (EFICS).
Berichte über Inventarisierungs- und Überwachungssysteme für die Forstwirtschaft, Europäische Kommission, Luxemburg.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

II. Die Kommission begrüßt diesen Bericht, dessen rechtzeitige Vorlage eine entsprechende Berücksichtigung bei der anstehenden Überarbeitung der EU-Forststrategie und der Festlegung der künftigen Rahmenpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums ermöglichen wird. (KOM 2004/490 endg.).

Im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip ist die Kommission der Auffassung, dass eine Reihe von Durchführungsentscheidungen im Ermessensbereich der Mitgliedstaaten liegt. Dies wird in verschiedenen Teilen der Antwort der Kommission auf den Bericht hervorgehoben.

V. Eine nachhaltige Forstwirtschaft basiert auf der gleichberechtigten Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und umweltbezogener Ziele, wobei die jeweiligen Einsätze und Nutzen sorgfältig abzuwägen sind.

Nach Ansicht der Kommission kann die Qualität der Überwachung ohne eine einheitliche Definition von Waldflächen sichergestellt werden. Das Ergebnis der Maßnahmen kann auf der Ebene der Mitgliedstaaten und anschließend auf EU-Ebene überwacht werden.

VI. Die Verbindung zwischen der Forststrategie und den einzelnen im Rahmen des EAGFL kofinanzierten Projekten wird durch die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums gewährleistet. Die Kommission prüft, ob die Programme mit der Forststrategie vereinbar sind. Die nationalen oder regionalen Behörden genehmigen die einzelnen Projekte auf der Grundlage der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

In dem Vorschlag über den künftigen Rahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums schlägt die Kommission vor, die Verantwortungsbereiche der Kommission und der Mitgliedstaaten deutlicher abzugrenzen.

Der Beitrag der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zu der Umsetzung der Forststrategie der EU wird für jedes Programm einzeln in den von den Mitgliedstaaten erstellten und von der Kommission zusammengefassten Bewertungsberichten beurteilt. Die Kommission hat im Juli 2004 vorgeschlagen (KOM 2004/490 endg.), die Bewertungsanforderungen im künftigen Rahmenprogramm für die Entwicklung des ländlichen Raums zu verschärfen.

VII. Die europäischen Länder haben im Rahmen der Ministerkonferenzen über den Schutz des Waldes in Europa ein gemeinsames Konzept für nationale Forstprogramme entwickelt, und bei der praktischen Erstellung der Programme wurden beträchtliche Fortschritte erzielt. Wenn solche Programme nicht verfügbar sind, können jedoch auch die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und die operationellen Programme als gleichwertig akzeptiert werden, um die Umsetzung der Forstmaßnahmen innerhalb der Programme nicht zu behindern.

Um die Qualität der genehmigten Programme zu gewährleisten, wurde in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Kommissionsdienststellen und in intensiver Kooperation mit den Mitgliedstaaten eine ausführliche Analyse durchgeführt, die einige Zeit in Anspruch genommen hat.

VIII. Langzeitverträge sind notwendig, um eine ausreichende Laufzeit für Maßnahmen wie die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen zu gewährleisten. Diese Verträge erstrecken sich notwendigerweise über mehrere Programmplanungszeiträume.

Was die Laufzeit der Verträge und den Umfang der Beihilfen angeht, so enthalten die Vorschläge für den Rahmen für die ländliche Entwicklung im Zeitraum nach 2006 eine Reihe von Änderungen, um diese Probleme auszuräumen, insbesondere durch eine Reduzierung der Laufzeit und Senkung der Obergrenze für den Ausgleich von Einkommensverlusten.

IX. Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass es sich um ein sehr komplexes System handelt, und hat deshalb bereits Vereinfachungen eingeführt und für den Rahmen für die ländliche Entwicklung nach 2006 einige grundlegende Neuerungen vorgeschlagen. Eine der Vereinfachungen ist die Einführung eines einzigen Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

X. — Die Umsetzung der Forstmaßnahmen steht im Zeichen des Subsidiaritätsprinzips. Die Mitgliedstaaten entscheiden weitgehend auf der Grundlage der nationalen und regionalen Lage und Bedürfnisse über die Art der Flächen, die aufgeforstet werden sollen. Der Vorschlag für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums nach 2006 enthält mehrere Elemente für eine verstärkte Einbeziehung von Umweltbelangen bei der Auswahl der Aufforstungsflächen.

— Vereinbarkeit mit der Umwelt ist eine gesetzliche Anforderung. Die Mitgliedstaaten setzen diese Anforderung ausgehend von den regionalen Bedingungen um;

— Die meisten Programme enthalten Auswahlkriterien, es wird jedoch anerkannt, dass deren Definition in einigen Fällen noch verbessert werden sollte.

Die Audit-Dienste der Kommission prüfen die Auswahlsysteme auf der Grundlage der von ihnen erstellten Leitlinien. Fehlende Transparenz oder Objektivität bei der Projektauswahl ziehen Empfehlungen an den Mitgliedstaat nach sich und können auch zu finanziellen Berichtigungen der Rechnungsabschlussbeschlüsse führen.

— Die Definitionen der Begriffe „landwirtschaftliche Fläche“ und „Landwirt“ fallen in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten und müssen in den nationalen oder regionalen Programmen angegeben werden. Die Mitgliedstaaten müssen in Übereinstimmung mit den von der Kommission erstellten Leitlinien Überprüfungen gewährleisten.

Die Kommission erkennt an, dass Raum für Verbesserungen besteht, und wird die Anforderungen für den nächsten Programmplanungszeitraum überarbeiten und den Mitgliedstaaten in den vom Rechnungshof angesprochenen Bereichen zusätzliche Leitlinien an die Hand geben.

— Die Kommission hat ähnliche Schwächen wie vom Rechnungshof hervorgehoben festgestellt und finanzielle Berichtigungen angeordnet. Es wurden Verwaltungsmaßnahmen getroffen, um die Prüfung von Ansprüchen zu verbessern.

— Bei ihrer Arbeit achten die Audit-Dienste der Kommission vor allem auf die angemessenen Kontrollverfahren für die öffentliche Auftragsvergabe, damit alle Beihilfemaßnahmen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums öffentlichen Stellen zukommen.

XI. Die Gemeinden sind in gewissem Maße verpflichtet, ihre eigenen Wälder zu unterhalten. Behörden, die Projekte genehmigen, sollten daher von den Gemeinden ausreichend Nachweise dafür erhalten, dass diese Waldpflege gewährleistet ist.

XII. Um für Landwirte attraktiv zu sein, muss ein Ausgleich für die Aufforstung von landwirtschaftlichen Flächen langfristig angelegt sein. Trotzdem sehen die Vorschläge für den Rahmen für die ländliche Entwicklung nach 2006 eine Beschränkung der Ausgleichszahlungen für die Einkommensverluste auf 10 Jahre vor. Neben die allgemeinen Auswirkungen sind auch die umfangreichen Konsequenzen in spezifischen Regionen zu berücksichtigen.

XIII. Nachhaltigkeit ist bereits das allübergreifende Prinzip der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Die Vorschläge für den Rahmen der ländlichen Entwicklung nach 2006 kommen dieser Empfehlung in noch breiterem Maße nach, indem die Aufforstung deutlicher an Umweltziele gekoppelt und die Ausweisung von Gebieten gefordert wird, die aus Umweltschutzgründen für die Aufforstung geeignet sind (was Einschränkungen mit sich bringt).

EINLEITUNG

4. Die Entschließung des Rates über eine Forststrategie für die EU hat einen Rahmen für forstbezogene Aktivitäten in der EU geschaffen. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Strategie das im Forstbereich angewandte Prinzip der Subsidiarität bestätigt hat.

5. Im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip ist die Kommission der Auffassung, dass eine Reihe von Durchführungsentscheidungen im Ermessensbereich der Mitgliedstaaten liegt. Dies wird in verschiedenen Teilen der Antwort der Kommission auf den Bericht hervorgehoben.

10. Die Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums basiert auf dem Prinzip der Subsidiarität, und es liegt bei den Mitgliedstaaten, ihre Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Prioritäten zu erstellen.

11. Die Kommission hat im Jahr 2001 eine Bewertung der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates durchgeführt und deutlichere Leitlinien für Überwachungsmaßnahmen in die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates eingebracht. Mit dieser Verordnung wurde die Anforderung der Ex-ante-Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums eingeführt sowie eine gründliche Halbzeitbewertung, die gegebenenfalls zu einer Anpassung der betreffenden Programme führen kann.

DIE FORSTSTRATEGIE DER EU UND IHRE UMSETZUNG

15. Das Konzept der Nachhaltigkeit stimmt mit dem im so genannten „Bruntland Bericht“ bei der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987 eingeführten und definierten Begriff überein, der sich nun auf alle Bereiche der Wirtschaft und weltweit entwickelten Nachhaltigkeitsstrategien bezieht.

Die nachhaltige Waldbewirtschaftung basiert auf einer ausgewogenen Integration wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele. Diese unterschiedlichen Zielarten können miteinander in Konflikt stehen, was jedoch als durchaus förderlich betrachtet und zu einer Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Interessengruppen und einer konstruktiven Suche nach der besten Lösung führen sollte. Die bei der Erstellung von Kriterien und Indikatoren für die nachhaltige Waldbewirtschaftung sowie bei der Einführung freiwilliger Kennzeichnungssysteme zur Zertifizierung nachhaltig bewirtschafteter Wälder in der EU erzielten Fortschritte sind bezeichnend für den in den letzten Jahren zurückgelegten Weg hin zu einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung.

16. Die nachhaltige Forstwirtschaft erfordert einen gemeinsamen Ansatz und die Einbeziehung aller relevanten Interessengruppen, um zu einem Konsens zu kommen und zufrieden stellende Lösungen zu finden. Die verschiedenen Länder entwickeln geeignete Mechanismen und Strukturen für die Beteiligung aller Betroffenen an der Gestaltung und Umsetzung der Forstpolitik, insbesondere im Zusammenhang mit ihren nationalen Forstprogrammen.

Mitgliedstaaten, die aus sozioökonomischen Gründen in der Vergangenheit mehr Nachdruck auf die wirtschaftlichen Entwicklung des Sektors gelegt haben, erwägen und entwickeln schrittweise Strategien für eine Diversifizierung und Einbeziehung ökologischer und sozialer Zielsetzungen. Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung bezeichnen keinen statischen Zustand der Stabilität, sondern einen dynamischen Prozess der Veränderung mit dem Ziel der ständigen Verbesserung.

17. Die Definition von Waldflächen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Die unterschiedlichen Definitionen entsprechen den unterschiedlichen historischen, sozialen, rechtlichen und ökologischen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten. Für statistische Zwecke passen jedoch die Mitgliedstaaten die Daten nach einem einheitlichen Verfahren an, das im Rahmen des gemeinsamen FAO/UNECE/Eurostat/ITTO-Fragenbogens zur Sammlung von Forststatistiken festgelegt wurde. Auf diese Weise sind die Forstdaten sowohl in Bezug auf die Waldflächen als auch auf die Bestandmasse vergleichbar.

18. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Qualität der Überwachung ohne eine gemeinsame Definition von Waldflächen gewährleistet werden kann. Das Ergebnis der Maßnahmen kann auf der Ebene der Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der in den Programmen für die ländliche Entwicklung aufgezeigten Ziele geprüft werden, was eine anschließende Bewertung auf EU-Ebene ermöglicht (z.B. Ex-post-Bewertungen). Wie in Absatz 17 erwähnt, sind die forstbezogenen Daten der verschiedenen Länder untereinander vergleichbar.

Eine regelmäßige Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Indikatoren ermöglicht die Messung der Fortschritte, die bei der Umsetzung der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums erzielt werden.

19. Die gemeinsame Verwaltung und die Verantwortung der Kommission für die Umsetzung der Forststrategie der EU wurden vom Rat in seiner Resolution vom 15. Dezember 1998 über eine Forststrategie für die Europäische Union festgelegt. Dabei ist anzumerken, dass die Bewertung einen integralen Teil der Programmverwaltung bildet und dazu dient zu erfassen, in welchem Maße die Programmziele erreicht wurden.

20. Als Teil der GAP werden die Forstmaßnahmen im Rahmen einer gemeinsamen Verwaltung umgesetzt; die Kommission ist daher der Auffassung, dass eine Reihe von Durchführungsentscheidungen im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt. Die Kommission muss die Übereinstimmung der Programme mit den Zielen und Rechtsvorschriften der Gemeinschaft überprüfen. Die Umsetzung der genehmigten Programme wird den Mitgliedstaaten überlassen. Dies umfasst alle Kontakte mit dem Begünstigten von der Bewertung des Projekts bis hin zur letzten Zahlung. Die Kommission überwacht die Durchführung der Programme mittels Kontrolle und Bewertung. Sie kontrolliert die Übereinstimmung der Umsetzung mit den genehmigten Programmen und den einschlägigen Gemeinschaftsregeln, um ein mögliches Risiko für die Fonds abschätzen zu können und die Endverantwortung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans zu übernehmen.

Ergeben die Prüfungen der Kommission Mängel bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten und/oder eine Nichtübereinstimmung mit den Gemeinschaftsregeln für die Projektdurchführung, so können im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens der Kommission finanzielle Berichtigungen vorgeschlagen werden.

21-22. Die Forststrategie bildet einen Referenzrahmen für forstbezogene Maßnahmen in der EU. Die in Programme aufgenommenen Maßnahmen müssen mit den Zielen der EU und somit mit den Zielen der Forststrategie übereinstimmen. Dies zu bestätigen ist Teil der Genehmigung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Bei der Auswahl der einzelnen Projekte stellen die zuständigen nationalen oder regionalen Behörden sicher, dass die ausgewählten Projekte den Programmzielen entsprechen. (Siehe dazu auch die Antwort auf Ziffer 20.)

In dem Vorschlag für den Rahmen der ländlichen Entwicklung nach 2006 werden die Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten deutlicher voneinander abgegrenzt. Was die Umsetzung der EU-Strategien (einschließlich der Forststrategie) angeht, so sieht der Vorschlag die Erstellung eines EU-Strategieplans für die Entwicklung des ländlichen Raums vor, der vom Rat und vom Europäischen Parlament verabschiedet werden sollte.

Der Beitrag jedes einzelnen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zu der Umsetzung der EU-Forststrategie wird in den von den Mitgliedstaaten erstellten und von der Kommission zusammengefassten Bewertungsberichten beurteilt. Die Kommission hat im Juli 2004 (KOM 2004/490 endg.) vorgeschlagen, die Bewertungsanforderungen im künftigen Rahmen für die ländliche Entwicklung zu verstärken.

NATIONALE FORSTPROGRAMME (NFP) ODER ENTSPRECHENDE INSTRUMENTE

24. Die vom Rechnungshof erwähnte COST-(Co-operation On Science and Technology)-Studie diente der vorbereitenden Bestandsaufnahme in den Ländern, die an der COST-Maßnahme teilnehmen, um so die Diskussion in Gang zu bringen.

Zu Beginn des laufenden Programmplanungszeitraums hatten nur wenige Mitgliedstaaten nationale Forstprogramme erstellt, in den letzten Jahren sind jedoch Fortschritte erzielt worden. Die Mitgliedstaaten entwickeln in unterschiedlichem Maße Mechanismen und Konzepte für ihre Forstpolitik, die mit den Prinzipien für nationale Forstprogramme übereinstimmen.

25-26. Das Konzept der nationalen Forstprogramme wurde im Laufe der vergangenen 20 Jahre in einer Vielzahl zwischenstaatlicher Prozesse entwickelt. Heute ist dies zu einem wichtigen Konzept geworden und deckt einen breiten Anwendungsbereich mit dem Ziel der nachhaltigen Waldbewirtschaftung ab. Auf internationaler Ebene hat man sich auf die allgemeinen Prinzipien und den Umfang nationaler Forstprogramme geeinigt. Es gibt jedoch keine allgemein anerkannte Definition. Aus diesem Grund haben die europäischen Länder im Rahmen der Ministerkonferenz über den Schutz des Waldes in Europa ein gemeinsames Konzept für nationale Forstprogramme entwickelt.

27. Aufgrund des Fehlens nationaler Forstpläne in einigen Mitgliedstaaten im Jahr 2000 schien es sinnvoll, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums oder operationelle Programme als gleichwertig zu akzeptieren — eine Möglichkeit, die in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (Artikel 29) vorgesehen ist. Wo erforderlich bat die Kommission während der Ex-ante-Bewertung der Programme um zusätzliche Informationen bezüglich der Verbindung zwischen den vorgeschlagenen Forstmaßnahmen und der Einhaltung der von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen.

28. Die Entwicklung des ländlichen Raums als Teil der gemeinsamen Agrarpolitik mit einer entsprechenden Rechtsgrundlage im EG-Vertrag richtet natürlich das Augenmerk vor allem auf den Landwirtschaftssektor. Die Forstwirtschaft wird jedoch als grundlegender und wichtiger Teil der Wirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums betrachtet, was durch das Kapitel Forstwirtschaft in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 zum Ausdruck kommt. Die Mitgliedstaaten können ihre forstbezogenen Ziele in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums formulieren.

Der grundlegende Beitrag der Forstwirtschaft zur Entwicklung des ländlichen Raums wird gemäß den Vorschlägen für den Rahmen der ländlichen Entwicklung nach 2006 noch weiter verstärkt: Die Forstwirtschaft wird vor allem unter den Achsen I und II abgedeckt; verschiedene forstliche Maßnahmen sollen besser formuliert und genauer auf die Ziele ausgerichtet werden, z. B. durch ein Hervorheben der Bedeutung der Wälder für die Umsetzung von Natura 2000.

29-30. Die Kommission erkennt an, dass der Übergang zwischen zwei Programmplanungszeiträumen eine hohe Arbeitsbelastung für ihre Dienststellen mit sich bringt. Dies ist bedingt durch die Tatsachen, dass die Kommission alle von den Mitgliedstaaten vorgelegten Programme vor ihrer Genehmigung prüft.

31. Forstmaßnahmen bilden einen fundamentalen Teil der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (siehe auch die Antwort auf Ziffer 28). Die Dauer des Genehmigungsverfahrens ist ein Indiz dafür, wie viel Zeit und Mühe die Kommission investiert, um über angemessene Programme zu verfügen. Dies umfasst auch intensive Kontakte mit den Mitgliedstaaten während des Bewertungsprozesses.

32. Die Beteiligung vieler anderer Referate/Generaldirektionen hängt damit zusammen, dass die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (einschließlich der Forstmaßnahmen) nicht nur Agrarfragen betreffen, sondern in einen breiteren Kontext des ländlichen Raums einzuordnen sind und sowohl wirtschaftliche, soziale als auch ökologische Auswirkungen haben können. Die Genehmigung der Maßnahmen sollte daher so weit wie möglich die Zustimmung der betroffenen Kommissionsdienststellen finden, während die GD AGRI für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen federführend bleibt.

33. Im März 2002 hat die Kommission eine dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe Forstwirtschaft ins Leben gerufen, um die Koordination von Forstthemen zwischen den für die verschiedenen Gemeinschaftspolitiken zuständigen Dienststellen zu verbessern. Diese Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz der GD AGRI hat Referenten und Verantwortliche aus zehn verschiedenen Generaldirektionen zusammengebracht.

34. Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums bieten Informationen über die Verbindung zwischen den vorgeschlagenen Maßnahmen und den nationalen/regionalen Forstprogrammen oder entsprechenden Instrumenten (Verordnung (EG) Nr. 817/2004, Anhang II, Nr. 9.3.X), um es der Kommission zu ermöglichen, deren Kohärenz zu prüfen. Darüber hinaus verpflichtet die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 die Mitgliedstaaten, als Teil der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auch die notwendigen Informationen zu übermitteln, um die Vereinbarkeit mit den Wettbewerbsregeln prüfen zu können.

35. Es trifft zu, dass es kein spezifisches Verzeichnis der staatlichen Beihilfen im Bereich Forstwirtschaft gibt. Alle Entscheidungen, die die Kommission im Bereich staatliche Beihilfen trifft, und damit auch die Entscheidungen über staatliche Beihilfen im Forstsektor, werden jedoch vollständig auf der Website des Generalsekretariats der Kommission veröffentlicht. Darüber hinaus wird eine kurze Zusammenfassung jeder staatlichen Beihilfemaßnahme im Forstbereich im Amtsblatt, Reihe „C“, veröffentlicht.

36. Die Kommission hat vorgeschlagen, das Projekt im Rahmen des spezifischen Programms Lebensqualität im Fünften FTE-Rahmenprogramm (1998-2002) auszuwählen. Ziel des Projektes ist es, die Auswirkungen verschiedener Finanzinstrumente im Forstsektor zu bewerten. Die Kommission misst den Ergebnissen des Projektes besondere Bedeutung bei, um mehr über die beste Praxis zu erfahren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Das Projekt wird jedoch keinen vollständigen Überblick über die Finanzinstrumente geben, da es in einigen Ländern nur einen begrenzten Anwendungsbereich hat.

Daneben analysiert die Kommission derzeit die Halbzeitbewertungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, was auch die Bewertung der Forstmaßnahmen in einer Reihe von Mitgliedstaaten umfassen wird.

EIN GROSSER TEIL DER MITTEL WIRD DURCH DEN VORHERGEHENDEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM ABSORBIERT

37-39. In der Entwicklung des ländlichen Raums muss Kontinuität gewährleistet sein. Sehen die Verordnungen (EWG) Nr. 2080/92 und (EG) Nr. 1257/1999 einen langfristigen Ausgleich (bis zu 20 Jahren) für Einkommensverluste vor, so erstreckt sich dieser natürlich über mehrere Programmplanungszeiträume.

Der langfristige Einkommensausgleich ist ein Schlüsselelement um die Aufforstung (mehr oder weniger) produktiven Agrarlands für Landwirte attraktiv zu machen; einzige Alternativen wären eine einmalige Kapitalbeihilfe oder eine (eventuell höhere) Zahlung über einen kurzen Zeitraum mit allen Problemen, die dabei im Hinblick auf die Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen über einen langen Zeitraum entstehen.

Mit ihren Vorschlägen für die Entwicklung des ländlichen Raums nach 2006 (KOM 2004/490 endg.) zielt die Kommission jedoch darauf ab, das Problem durch eine Beschränkung des Einkommensausgleichs auf bis zu zehn Jahre mittels einer Senkung der Obergrenze für den Ausgleich von Einkommensverlusten zu lösen.

Die Umweltschutzfunktion der Aufforstung wird in dem Vorschlag für die Entwicklung des ländlichen Raums nach 2006 besonders hervorgehoben. Erwägungsgrund 37 des Vorschlags nennt den Umweltschutz als erstes Ziel der Aufforstung und „die Erstaufforstung ist entsprechend den Bedingungen vor Ort und umweltgerecht vorzunehmen und sollte die Artenvielfalt erweitern“. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten Gebiete ausweisen müssen, die aus Umweltgründen für die Aufforstung geeignet sind (Artikel 47 Absatz 5).

DAS SYSTEM IST KOMPLIZIERT

40. Die Kommission hält die derzeitigen Finanzierungsmechansimen ebenfalls für komplex und ist für deren Vereinfachung. In den Vorträgen der Kommission bei der Konferenz von Salzburg wurde dieses Thema angesprochen. Es wurde im Vorschlag der Kommission für den ländlichen Entwicklungsrahmen nach 2006 wieder aufgegriffen, welcher einen einzigen Fonds mit einem einheitlichen, beträchtlich vereinfachten Vergabesystem vorsieht.

41. Der Rechtsrahmen wurde mit dem Ziel der Vereinfachung und Orientierung an der tatsächlichen Sachlage und den besten angewandten Praktiken geändert. Die Anwendung von standardisierten Kosteneinheiten in der Forstwirtschaft liegt begründet in der Art der unterstützten Projekte. Außerdem handelt es sich um ein messbares Verfahren (die nationalen Behörden werden gebeten, von vornherein anhand von objektiven Kriterien ein Preissystem zu erstellen), das eine effektive Vereinfachung der Verwaltungsverfahren ermöglicht. Was die Sanktionsregelung für andere Forstmaßnahmen als die Aufforstung von Agrarflächen angeht (da diese im Allgemeinen nicht an Flächenmessungen gebunden sind), so sind Sanktionen auf der Grundlage der InVeKoS-Anforderungen nicht angemessen. Die anzuwendenden Sanktionen sind somit diejenigen des Artikels 64 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002, ersetzt durch Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004, der wie folgt lautet: „Die Mitgliedstaaten legen ein System von Sanktionen für Verstöße gegen die Bestimmungen dieser Verordnung fest und treffen alle gebotenen Maßnahmen zu deren Durchsetzung. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“ Dieses Element wird bei den Kontrollen der Kommission berücksichtigt.

42. Die Antragsverfahren werden grundsätzlich von den Mitgliedstaaten gemäß ihren administrativen Verfahren festgelegt. Die Anzahl der für einen Beihilfeantrag im Rahmen einer Maßnahme erforderlichen Dokumente hängt weitgehend von den im Programmplanungsdokument festgelegten Beihilfefähigkeitskriterien und den nationalen Anforderungen in Bezug auf die Begleitdokumente ab. Eine Unterstützung durch externe Berater kann die Qualität von Projekten verbessern.

DURCHFÜHRUNG DER FORSTMASSNAHMEN

46. Aufforstungsstrategien werden von den Mitgliedstaaten entweder auf nationaler oder auf regionaler Ebene festgelegt. Die Mitgliedstaaten geben in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums an, welche Art von Land sie aufforsten möchten, was dabei die besonderen Prioritäten sind und inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen mit der Umwelt vereinbar sind. Die Kommissionsdienststellen prüfen diese Fragen während des Genehmigungsverfahrens der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Werden systematische Kontrollen der Umweltverträglichkeit versäumt, so hat die Kommission bereits in der Vergangenheit rechtliche Schritte gegen Mitgliedstaaten eingeleitet und wird auch in der Zukunft nicht zögern, dies zu tun.

Von den Vorschlägen für die Entwicklung des ländlichen Raums nach 2006 ist eine erhebliche Verbesserung der Umweltverträglichkeit und Einbeziehung von Umweltbelangen zu erwarten. Beide Aspekte werden insofern hervorgehoben, als die Mitgliedstaaten Umweltaspekte künftig als Grundlage betrachten müssen für

a) die Gestaltung der Maßnahme und

b) die Durchführung der Maßnahme.

Das wichtigste Werkzeug zur nachträglichen Prüfung dieses Aspektes ist eine verstärkte Überwachung und Bewertung der erzielten Ergebnisse in Bezug auf die Umweltfunktion der Projekte.

47. Die Audit-Dienste der GD AGRI wenden das in den den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Leitlinien dargelegte Prinzip konsequent für alle Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums an, die aufgrund von begrenzten Mitteln eine Auswahl der Anträge auf Finanzierung beihilfefähiger Maßnahmen erfordern. Wird während der Kontrollen eine mangelnde Transparenz oder fehlende Objektivität der Auswahlkriterien festgestellt, werden Empfehlungen ausgesprochen, die zu finanziellen Berichtigungen führen können.

Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums enthalten im Allgemeinen Auswahlkriterien, die Kommission räumt jedoch ein, dass das System in einigen Fällen verbesserungsfähig ist. Die fehlende Erfassung der abgelehnten Projekte bezieht sich vor allem auf die Verordnung (EWG) Nr. 2080/92. Für den derzeitigen Programmplanungszeitraum ist dies verbessert worden.

48. Die nationale/regionale Definition von „landwirtschaftlichen Flächen“ muss Teil des Programms zur ländlichen Entwicklung ausmachen.

49. Die GD Landwirtschaft hat Gegenkontrollen mit dem InVeKoS oder gegebenenfalls mit anderen zuverlässigen Datenbanken empfohlen und versucht zu gewährleisten, dass dieser Empfehlung nachgekommen wird.

50-51. Die Prüfung der vorherigen landwirtschaftlichen Nutzung und Nutzungsintensität fällt in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Die einzige Gemeinschaftsvorschrift ist in Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004 festgelegt („werden von den Mitgliedstaaten festgelegt und umfassen insbesondere …, die regelmäßig landwirtschaftlich bewirtschaftet werden“). Die Kommission hat die Absicht, die Bedingungen für den nächsten Programmplanungszeitraum in den Durchführungsbestimmungen zu spezifizieren. Darüber hinaus wird ein Forschungsprojekt über harmonisierte und geeignete Verfahren zur Berechnung der flächenbezogenen Prämien ins Leben gerufen, das u. a. den Ausgleich von Einkommensverlusten umfassen soll (die Höhe ist durch die tatsächliche vorherige Nutzung zu bestimmen) sowie die Kosten für die Instandhaltung. Außerdem wird die Ausweisung von für die Aufforstung geeigneten Flächen (Vorschlag für die Entwicklung des ländlichen Raums nach 2006 — siehe Ziffer 38) dazu beitragen, mögliche Betrugsfälle zu begrenzen.

52. Für den kommenden Programmplanungszeitraum hat die Kommission die Absicht, die Berechnung der Prämienhöhen zu überprüfen (siehe auch die Ziffern 50-51).

53. Angesichts der großen Unterschiede bei Steuersystemen, Eigentumsrechten usw. in den verschiedenen Mitgliedstaaten ist die Definition eines „Landwirts“ auf Gemeinschaftsebene nur schwierig zu vereinheitlichen. Da es keine gemeinschaftliche Definition gibt, akzeptiert die Kommission die nationalen Definitionen; diese nationalen/regionalen Definitionen müssen Teil des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums sein. Die Prüfung dieses Status fällt jedoch in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten und ist nur sehr schwierig objektiv durchzuführen. Für den nächsten Programmplanungszeitraum wird mehr Leitung durch die Gemeinschaft angestrebt (z. B. Nachweispflicht anhand amtlicher Dokumente, Registrierung, Steuererklärung, Anträge auf Direktzahlungen).

54. Die Definition des Status „Landwirt“ für die Zwecke von Aufforstungsmaßnahmen muss vom Mitgliedstaat gemäß den ausführlichen Kriterien (Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 817/2004) geliefert werden. Der Mitgliedstaat ist gehalten, geeignete Kontrollkriterien festzulegen, um die Übereinstimmung mit der betreffenden Definition prüfen zu können. In den meisten Fällen geschieht dies anhand von amtlichen Dokumenten (z. B. Einkommenserklärungen, Zahlungen an das Gesundheits-/Versicherungssystem in der Kategorie Landwirte, Registrierung im Verzeichnis der Landwirte. Siehe dazu auch die Antwort auf Ziffer 53.

55. Wichtiger Ausgangspunkt für die Kommission ist es, dass die Definitionen für die in den Programmen der Mitgliedstaaten festgelegten Beihilfefähigkeitskriterien den Zielen der Verordnung entsprechen. Versuche Einzelner, diese Bestimmungen zu umgehen, können nicht vollständig ausgeschlossen werden. Die Mitgliedstaaten kontrollieren die Anträge sorgfältig auf diese Möglichkeit und treffen im Zweifelsfall die erforderlichen Maßnahmen. Decken die Kommissionsdienststellen während Prüfungen in Mitgliedstaaten Schwächen im Kontrollsystem auf, so erhalten diese entsprechende Empfehlungen und werden gegebenenfalls durch finanzielle Berichtigungen geahndet.

57. Die Kommission hat auf der Grundlage dieser und anderer Feststellungen finanzielle Berichtungen durchgeführt und den Mitgliedstaaten, in denen Übertretungen festgestellt wurden, Empfehlungen übermittelt.

Der Mangel „unzulängliche Überprüfung der getätigten Ausgaben" wurde mit der Einführung der Abweichung für Standardkosten in der Forstwirtschaft in der Verordnung (EG) Nr. 963/2003 angesprochen, soweit geeignete Standardkostensysteme bestehen.

60. Das Ziel der Aufforstung von Agrarflächen im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 war sowohl die Verringerung des landwirtschaftlichen Erzeugungspotenzials als auch die Erhöhung der forstlichen Erzeugung. Um beide Ziele mit einem begrenzten Gesamtbudget für die Entwicklung des ländlichen Raums zu erreichen, schien eine gewisse Konzentration auf private Besitzer und Gemeinden angebracht. Dazu ist anzumerken, dass die Maßnahmen mit der Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 erweitert wurden, um den ökologischen und sozialen Wert von öffentlichen Wäldern zu verbessern. Die Aufforstung von öffentlichen Landwirtschaftsflächen wäre gemäß den Vorschlägen für die Entwicklung des ländlichen Raums nach 2006 förderfähig.

Im Fall von Irland war die Kommission der Auffassung, dass die an die betreffende Organisation gezahlten Beträge nicht zulässig waren; sie hat daher im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens alle gezahlten Beträge wieder eingezogen. Seit die Kommission mit dieser Maßnahme begonnen hat (die kürzlich vom Europäischen Gerichtshof bestätigt wurde), haben die irischen Behörden der Organisation keine weiteren EU-Gelder gezahlt.

61. Was die Ziele angeht, so wird auf Ziffer 60 verwiesen. Die Gemeinden haben eine gewisse Verantwortung, ihre eigenen Wälder zu unterhalten. Behörden, die Projekte genehmigen, sollten ausreichende Nachweise von den Gemeinden anfordern, dass die Wälder entsprechend gepflegt werden.

62. Solche großen, unvorhersehbaren Naturereignisse haben ungeheure Auswirkungen auf die Forstressourcen und müssen zu einer angemessenen Prüfung und gegebenenfalls Anpassung der Forststrategie führen. Die Mitgliedstaaten können dabei verschiedene Wege der Problembewältigung wählen.

Die Entscheidung der nationalen Behörden Frankreichs, angesichts der schweren Schäden Mittel für die Behebung/Vermeidung von Sturmschäden aufzuwenden, scheint gerechtfertigt. Dies kann aus der Perspektive des Umweltschutzes voll unterstützt werden, da die Behebung der Sturmschäden in vielen Fällen als Gelegenheit genutzt wurde, auf eine mehr ökologisch ausgerichtete Forstwirtschaft umzustellen, was mit den Elementen der Forststrategie übereinstimmt, die auf eine größere Artenvielfalt abzielen.

63. Es gibt verschiedene Waldbau und -verwaltungstechniken, die — bis zu einem gewissen Grad — den Windbruch durch eine erhöhte Stabilität der Wälder verringern können (z. B. hinsichtlich der Randpflanzungen und der Mischung der Arten und Bestandsalters). Solche Investitionen sind im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums beihilfefähig. Maßnahmen dieser Art haben jedoch nur einen begrenzten Einfluss.

Stürme und ihre Zerstörungskraft können nicht durch angewandte Techniken beeinflusst werden. Was andere Arten von Naturkatastrophen (Überschwemmungen) und Waldbrände angeht, so hat die Kommission eine Reihe von Initiativen ergriffen, um die Risiken zu reduzieren und die Auswirkungen zu begrenzen.

Als Teil des Kompromisses von Luxemburg über die GAP-Reform im Rahmen des Vorsitzes im Juni 2003 hat die Kommission sich verpflichtet, Maßnahmen in Bezug auf Krisen- und Risikobewältigung in der Landwirtschaft zu analysieren. Im Rahmen dieses Vorhabens sollen auch Aspekte der Risikobewältigung in Bezug auf Naturkatastrophen in Wäldern berücksichtigt werden.

64. Bei ihrer Arbeit achten die Audit-Dienste der Kommission besonders auf die Einhaltung angemessener Kontrollverfahren bei öffentlichen Ausschreibungen für Beihilfemaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die öffentlichen Stellen gewährt werden.

AUSWIRKUNGEN DER MASSNAHME ZUR AUFFORSTUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER NUTZFLÄCHEN

67. Das vom Rechnungshof genannte Beispiel unterstreicht die Bedeutung des Ausgleichs von Einkommensverlusten im Rahmen der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen, bedingt durch die Notwendigkeit einer längerfristigen Ausgleichszahlung, um die Maßnahme attraktiv zu machen.

68. Der durch die Aufforstung von landwirtschaftlichen Nutzflächen bedingte Einkommensverlust über eine erhebliche Anzahl von Jahren ist für den betroffenen Landwirt in der Tat der größte Kostenfaktor.

69. Aufforstung erscheint tatsächlich teuer, kann jedoch als langfristige Investition in eine ökologische Stabilität und erneuerbare natürliche Ressourcen gerechtfertigt werden.

Siehe auch die Antwort auf Ziffer 70.

70. Man sollte nicht vergessen, dass der Bewertungsbericht der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 im Hinblick auf den Beitrag der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums auch besagt: „Insgesamt scheint dieser Beitrag bedeutend und positiv zu sein, und die Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 hat ihre Rolle der Begleitung der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik voll erfüllt." Neben den Gesamtwirkungen sollte auch den erhebliche Auswirkungen in bestimmten Regionen (wie z. B. die Pflanzung von 100 000 ha Korkeichen in Spanien und Portugal) Rechnung getragen werden.

71. Eine kürzlich von den Kommissionsdienststellen im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Durchführungsberichts über die EU-Forststrategie durchgeführte Erhebung hat gezeigt, dass die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 kofinanzierten Forstmaßnahmen positive Ergebnisse erzielt und damit zur Aufstockung der Forstressourcen beigetragen haben.

Darüber hinaus beschränken sich die Vorteile einer Erweiterung der Waldflächen nicht allein auf die Aufstockung der Forstressourcen. Erweiterte Waldflächen fördern die Diversifizierung der Aktivitäten in ländlichen Gebieten und den Umweltschutz. Diese Maßnahme kann in einigen spezifischen Regionen oder Gebieten sehr positive Auswirkungen haben.

73. In ihren bei der Konferenz von Salzburg verteilten Arbeitspapieren haben die Dienststellen der Kommission die Frage aufgebracht, die Aufforstungspolitik bewusst stärker auf Umweltziele auszurichten.

Die Schlussfolgerungen der Konferenz von Salzburg wurden genutzt für die ausführliche Bewertung der Auswirkungen auf die Entwicklung des ländlichen Raums, die den Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung für den nächsten Programmplanungszeitraum begleitet hat. Die erarbeiteten Vorschläge selbst spiegeln diese Neuorientierung wider (Erwägungsgrund 37, Artikel 47 Absatz 5 mit der Anforderung, Gebiete auszuweisen, die aus Umweltgründen für eine Aufforstung geeignet sind).

74. Die Vorschläge für den Rahmen der ländlichen Entwicklung nach 2006 sehen eine bessere Zielausrichtung und Formulierung des gesamten Bündels der Forstmaßnahmen vor. Der derzeitige Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 wird geteilt. Investitionsbeihilfen werden genauer spezifiziert.

Darüber hinaus wird die Höhe der Kofinanzierung für Aufforstungsmaßnahmen gesenkt (Einkommensverluste) und für die Nachfolger von Artikel 32 erhöht.

Außerdem werden die geplanten EU-Strategieleitlinien die gesamte Palette der Ziele für den Forstsektor darstellen.

75. Das Ziel der Erweiterung der Waldflächen, auch mit einer stärkeren Ausrichtung auf Umweltaspekte wie für den Zeitraum nach 2006 vorgeschlagen, kann nicht vollständig von dem Gesamtziel der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Begleitung der gemeinsamen Agrarpolitik isoliert werden. Die landwirtschaftliche Bevölkerung bleibt die Hauptzielgruppe dieser Politik, und die Wichtigkeit der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen spiegelt dies wider.

Die Vorschläge für den Rahmen der ländlichen Entwicklung nach 2006 schließen jedoch die Möglichkeit nicht aus, dass sich die Mitgliedstaaten auf die Aufforstung von öffentlichen Waldflächen konzentrieren. Auch die Aufforstung von anderen als landwirtschaftlichen Nutzflächen ist weiterhin beihilfefähig (private Besitzer und Gemeinden und ihre jeweiligen Verbände).

Daneben sieht der Vorschlag die Ausweisung der Flächen vor, die für die Aufforstung aus Umweltgründen geeignet sind. Dabei spielt es keine Rolle, um welche Besitzform es sich handelt.

76. Es gibt mehrere interne Gründe für diese unterschiedliche Aufnahme, die auch darauf zurückgeht, dass die Durchführungsentscheidungen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips weitgehend von den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Zunächst einmal hängt dies sehr stark von der individuellen Situation (Struktur des Betriebs, Alter des Landwirts, persönliche Vorzüge usw.) ab. Die Aufforstung von Pachtland ist normalerweise schwierig. In vielen Regionen ist der Anteil von Pachtland an den landwirtschaftlichen Nutzflächen der Betriebe relativ hoch.

Außerdem ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass es sich um eine langfristige Maßnahme handelt. Aufgeforstete Flächen sind für Jahrzehnte definitiv nicht mehr landwirtschaftlich zu nutzen. Solche Entscheidungen werden daher von den Landwirten sehr sorgfältig überdacht und oft nur zögerlich getroffen. In einigen Regionen und Ländern wird die Maßnahme auch beeinflusst durch die sehr geringe durchschnittliche Betriebsgröße und die Notwendigkeit, Kleinlandwirte nicht zu diskriminieren.

Was die Auswirkungen der Maßnahme angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass die Programme erst die Hälfte der Durchführungsphase hinter sich haben und es daher sehr schwierig ist, an dieser Stelle Schlussfolgerungen zu ziehen. Die letzten Berichte der Mitgliedstaaten zeigen in einigen Ländern einen schrittweisen Anstieg der Annahme der Maßnahme in den letzten Jahren, beispielsweise in Spanien.

AUSWIRKUNGEN DER ANDEREN FORSTMASSNAHMEN

77. Einige Länder hielten den Anwendungsbereich der beihilfefähigen Maßnahmen jedoch im Hinblick auf ihren Mehrwert für zufrieden stellend (AT, IR, ES, UK). Andere würden eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Maßnahmen oder der Art der Vorhaben begrüßen (BE, FR, DE).

78. Die Umsetzung von Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 hat sich als schwierig erwiesen. Trotzdem ist die Unterstützung der ökologischen Rolle der Wälder im öffentlichen Interesse nach wie vor gerechtfertigt. Die Vorschläge für den Rahmen der ländlichen Entwicklung nach 2006 enthalten daher eine Überarbeitung und eine zielorientiertere Ausrichtung der Maßnahmen des derzeitigen Artikels 32. Es wird eine klare Trennung zwischen Ausgleichen für verpflichtende Maßnahmen (Natura 2000 Zahlungen) und freiwillige Verpflichtungen (analog zu den Agrar-Umweltmaßnahmen) geben. Die Höchstprämien werden erhöht, um die Maßnahmen attraktiver zu machen.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

79. Der seit 2000 gewählte Ansatz im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für die Entwicklung des ländlichen Raums stimmt mit der EU-Forststrategie überein, die den Referenzrahmen für Forstmaßnahmen in der EU bildet. Die Grundsätze der EU-Forststrategie (Nachhaltigkeit und Multifunktionalität) finden sich in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wieder, die darauf abzielt, die drei Dimensionen (wirtschaftlich, sozial und ökologisch) der Nachhaltigkeit in ein kohärentes Maßnahmenpaket zu übersetzen. Diese Maßnahmen erleichtern und unterstützen die Durchführung nationaler Forstprogramme oder entsprechender Instrumente in Bereichen, in denen eine Synergie mit den Zielen der Entwicklung des ländlichen Raums besteht.

— Die Rechtsgrundlage der EU-Forstmaßnahmen geht auf den EG-Vertrag zurück. Die Forststrategie der EU bildet den Referenzrahmen für Forstmaßnahmen auf EU-Ebene, einschließlich der ländlichen Entwicklung, jedoch nicht darauf beschränkt. Die Definition von Wald liegt im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Auf EU-Ebene werden Forstdaten in Bezug auf Waldflächen und Bestandsvolumen auf einen vergleichbaren Nenner gebracht.

80. Die Verbindung zwischen der Forststrategie und den einzelnen, aus EAGFL-Mitteln finanzierten Vorhaben, wird über die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums gewährleistet. Die Kommission prüft, ob die Programme der Forststrategie entsprechen. Die nationalen oder regionalen Behörden genehmigen einzelne Vorhaben auf der Grundlage der Programme.

— Die Kommission sieht in dem Vorschlag für den künftigen Rahmen der ländlichen Entwicklung eine deutlichere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche der Kommission und der Mitgliedstaaten vor.

81. Zu Beginn des derzeitigen Programmplanungszeitraums hatten nur wenige Mitgliedstaaten nationale Forstprogramme entwickelt. Gab es solche Programme nicht, so schien es sinnvoll, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums oder operationelle Programme als gleichwertige Instrumente anzuerkennen, was auch in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vorgesehen ist. Die Mitgliedstaaten haben jedoch in den letzten Jahren Fortschritte bei der Erstellung und Durchführung ihrer nationalen Forstprogramme gemacht.

82. Zu Beginn des Programmplanungszeitraums wurden alle Programmvorschläge den Kommissionsdienststellen innerhalb von kurzer Zeit vorgelegt. Die Mitgliedstaaten sind an einer schnellen Genehmigung durch die Kommission interessiert, um mit der Durchführung der Programme beginnen zu können. Die Kommission hat in kürzestmöglicher Zeit alle Vorschläge sorgfältig geprüft. Trotzdem musste die Analyse alle über Forstmaßnahmen verfügbaren Informationen und die Ex-ante-Bewertung enthalten und eine Reihe von Kommissionsdienststellen unter Leitung der GD AGRI mit einbeziehen.

— Die Vorschläge für den Rahmen der ländlichen Entwicklung nach 2006 enthalten als zentralen Punkt die Anforderung einer strategischen Planung und Überwachung. Die Kommission wird dem Rat EU-Strategieleitlinien zur Annahme vorlegen. Auf dieser Grundlage werden nationale Strategiepläne erarbeitet. Die Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums werden die Maßnahmen umsetzen, um so die in den Strategien formulierten Ziele zu erreichen.

  Die EU-Forststrategie wird ein grundlegender Bestandteil dieser Strategien sein.

  Die klare Zielsetzung und genau definierte Strategie wird Ziele und Lösungen deutlicher miteinander verbinden und eine bessere Bewertung der Ergebnisse und der Nutzung der EU-Mittel ermöglichen.

— Die qualitative Beurteilung basiert derzeit auf den verschiedenen Bewertungen (einschließlich der Ex-ante-Bewertung) und von den Mitgliedstaaten vorgelegtem Material.

  Die Vorschläge für den Rahmen für die ländliche Entwicklung nach 2006 werden den strategischen Aspekt dieser Bewertung verstärken (einschließlich der Forstwirtschaft), der Bewertung noch mehr Bedeutung einräumen und sich deutlich auf die erzielten Ergebnisse im Vergleich zu den strategischen Zielen konzentrieren.

83. Um für Landwirte attraktiv zu sein, ist eine langfristige Entschädigung für die Aufforstung von Agrarflächen notwendig, die sich unweigerlich über eine Reihe von Programmplanungszeiträumen erstreckt. Trotzdem sehen die Vorschläge für den Zeitraum nach 2006 vor, den Ausgleich der Einkommensverluste auf 10 Jahre zu begrenzen und die maximale Beihilfehöhe zu senken.

84. Die Kommission teilt die Auffassung, dass die derzeitigen Finanzierungsmechanismen sehr komplex sind.

— Für den Zeitraum nach 2006 werden erhebliche Vereinfachungen vorgeschlagen. Durch einen einzigen Fonds und eine einheitliche Programmplanung wird es nicht länger notwendig sein, für verschiedene Fonds unterschiedlichen Regeln zu entsprechen. Die Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten und der Kommission werden klarer definiert.

85. Die Mitgliedstaaten geben in ihren Programmen an, welche Flächen aufgeforstet werden sollen und welche Prioritäten dabei zu berücksichtigen sind. Dies wird von den Mitgliedstaaten geprüft.

Eine fehlende Transparenz und Objektivität der Auswahlsysteme ziehen Empfehlungen nach sich und können Grund für den Vorschlag einer finanziellen Berichtigung sein.

Die derzeitigen Rechtsvorschriften sehen vor, dass die Mitgliedstaaten die Begriffe „beihilfefähige Flächen“ und „Landwirt“ definieren.

Für den nächsten Programmplanungszeitraum sieht die Kommission genauere Durchführungsbestimmungen und/oder Leitlinien vor.

Werden bei Prüfungen durch die Kommissionsdienststellen schwache und unzulängliche Kontrollsysteme festgestellt, so werden finanzielle Berichtigungen durchgeführt.

— Die Umsetzung des strategischen, ergebnisorientierten Konzepts im Zeitraum nach 2006 wird zu einer sorgfältigen Auswahl der einzelnen Projekte nach Effizienzkriterien beitragen.

— Die Kommission wird den Bemerkungen des Rechnungshofes bei den Risikoanalysen für alle Beihilferegelungen im Rahmen der GAP Rechnung tragen, welche die Grundlage für ihr Arbeitsprogramm im Bereich Audit bilden werden. Wird eine Nichtübereinstimmung mit den Gemeinschaftsregeln festgestellt, werden finanzielle Berichtigungen durchgeführt.

86. Die Gemeinden tragen eine gewisse Verantwortung für die Pflege ihrer eigenen Wälder. Behörden, die Projekte genehmigen, sollten von den Gemeinden ausreichende Nachweise dafür verlangen, dass diese Unterhaltungsarbeiten gewährleistet sind.

— Die Kommissionsdienststellen werden insbesondere auf der Grundlage der Zwischenbewertungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums den Umfang der abgebrochenen Projekte und die Gründe dafür analysieren und erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen vorschlagen.

87. Dazu ist anzumerken, dass der Bewertungsbericht der Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 in Bezug auf den Beitrag der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums auch besagt: „Insgesamt ist der Einfluss hier deutlich spürbar und als positiv einzustufen."

Hauptzielgruppe der Entwicklung des ländlichen Raums ist die landwirtschaftliche Bevölkerung. Die Durchführung freiwilliger Maßnahmen hängt u. a. auch von der persönlichen Situation des einzelnen Landwirts ab. Vor diesem Hintergrund können die erzielten Ergebnisse als angemessen betrachtet werden. Einige Elemente der derzeitigen Ziele und der Gestaltung der Maßnahme sind jedoch verbesserungswürdig.

— Die Vorschläge für den Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums nach 2006 enthalten mehrere Bestimmungen, durch die die Maßnahme zielgerichteter (z. B. Strategie, Bestimmung der Flächen) und kostenwirksamer (z. B. reduzierte Beihilfehöhe, kürzere Laufzeit) gestaltet werden soll.