

Ex-ante-Evaluierung des Entwicklungsprogrammes für den Ländlichen Raum des Saarlandes 2014-2020

Bericht zur Bewertungsphase 6

Stand: März 2015

Reiner Doluschitz, Olaf Kühne, Rainer Oppermann

1. Verlauf seit Programmeinreichung am 19. Juli 2014

Nach Einreichung des Entwurfs des Saarländischen Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum 2014-2020 am 19. Juli 2014 erfolgte dessen Prüfung seitens der EU-Kommission. Die daraus sich ergebenden Anmerkungen der Europäischen Kommission zum Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum 2014-2020 des Saarlandes (Deutschland) gemäß Artikel 29 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (CCI: 2014DE06RDRP018) wurden mit Schreiben der GD Agri vom 18.11.2014, C(2014)8773 final der Verwaltungsbehörde des Saarlands zugestellt. Alle dort zu findenden Angaben zu Fundstellen beziehen sich auf die am 19.07.2014 über SFC2014 eingereichte SEPL-Fassung.

In Kooperation zwischen dem für die Programmabwicklung zuständigen Referat B/4, der zu beteiligten Fachreferate des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz des Saarlands und den Ex ante-Evaluatoren wurden die insgesamt 180 Fragen vollständig beantwortet. Darüber hinaus wurden seitens der EU-Kommission im bilateralen Gespräch zwischen Verwaltungsbehörde und EU-Kommission am 14. Januar 2015 weitere Anmerkungen seitens der Kommission unterbreitet.

In jeweils enger Abstimmung mit den Evaluatoren wurden sowohl die schriftlich eingegangenen, als auch die aus dem bilateralen Gespräch sich ergebenden Änderungsnotwendigkeiten vollzogen und in den nun vorliegenden Planentwurf (Version vom 06. Februar 2015) eingearbeitet.

Dieser Entwurf, insbesondere die dort vorgenommenen Änderungen, sind in einer fünften Bewertungsrunde erneut einer Beurteilung seitens der Ex ante-Evaluatoren zu unterziehen. Die Ergebnisse dieser Beurteilung sind in den folgenden Abschnitten zusammengefasst.

2. Erneute Ex ante-Bewertung nach Vornahme von Änderungen, 5. Bewertungsrunde

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Ex ante-Evaluatoren regelmäßig und vollständig über die vorgenommenen Änderungen informiert und auf dem Laufenden gehalten wurden. Darüber hinaus wurden sie bei der Beantwortung der seitens der GD Agri mit Schreiben vom 18.11.2014, C(2014)8773 final übermittelten Fragen mit eingebunden, tragen die vorgenommenen Änderungen mit und sind mit dem Plan in der nun vorliegenden Form komplett einverstanden.

Bei den in Abstimmung mit den Fachbereichen vorgenommenen Änderungen handelt es sich im Wesentlichen um die Folgenden:

(1) Die "Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen" (Maßnahme M10) wurden überarbeitet (insbesondere die "Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen").

(2) Die Naturschutzmaßnahmen wurden aktualisiert (M04 "Nichtproduktive Investitionen" und M07 "Erstellen von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen").

(3) Die "Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000" (M12) wurden komplett neu beschrieben.

(4) Die Maßnahme M13 ("Zahlungen für benachteiligte Gebiete") wurde in die analytischen und strategischen Programmkapitel sowie in den Finanzplan aufgenommen, aber noch nicht komplett programmiert. Dies wird im Rahmen einer Programmänderung erfolgen.

Die vorgenommenen Änderungen können wie folgt beurteilt werden:

Ad (1): Überarbeitung der "Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen" (Maßnahme M10) (insbesondere "Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen"):

- Die Teilmaßnahme "Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen" unterscheidet im Kapitel „(Anwendbare) Beträge und Fördersätze“ drei Varianten. Bei einer Variante wird die Prämie im Saarland gegenüber der NRR abgesenkt (geringere Ertragssituation), während die beiden anderen Varianten eine Anhebung um 30 % gegenüber den NRR-Prämien vorsehen. Im SEPL wurde die Begründung für diese Anhebung wie folgt neu formuliert:

"Die 30%-tige Anhebung ist angemessen, weil

- *aufgrund der topographischen und strukturellen Verhältnisse des Saarlandes eine höhere Entschädigung der Mehrkosten für die variablen Maschinenkosten und Arbeitskosten gegenüber dem Bundesdurchschnitt gerechtfertigt ist.*
- *die Fortführung der seit Jahren gepflegten Flächen nicht gefährdet werden darf.*
- *die Kompensationszahlung ausreichen hoch sein muss, um weitere förderwürdige Flächen zu akquirieren, die bislang noch nicht unter Pflegevertrag standen."*

Ergänzend wurde im Kapitel „Informationen, spezifisch für das Vorhaben“ unter dem Punkt „Beschreibung der Methode und der agrarökonomischen Annahmen und Parameter“ folgende Begründung eingefügt:

"Die 30%-ige Anhebung ist aus folgenden Gründen angemessen:

1. *Die Topographie des Saarlandes zeigt ein bewegtes Relief. Insbesondere die Lebensraumtypen des artenreichen Dauergrünlands befinden sich oft in stark geneigtem Gelände mit schwieriger Befahrbarkeit. Dies führt zu einem deutlichen Mehraufwand hinsichtlich der Maschinen- und Arbeitskosten gegenüber dem in der NRR-Prämie unterstellten Bundesdurchschnitt.*
2. *Die Struktur der saarländischen Agrarlandschaft wirkt sich in ähnlicher Weise aus. Die Realerbteilung hat zu einer starken Kleinparzellierung der*

Landschaft und zur Ausprägung zahlreicher Landschaftselemente wie Hecken, Gräben, Feldgehölze etc. geführt. Dies ist zwar ökologisch positiv, führt bei der Bearbeitung der Flächen aber zu einem Mehraufwand gegenüber dem in der NRR-Prämie unterstellten Bundesdurchschnitt.

3. Die Mehrzahl der saarländischen Betriebe bewirtschaftet Flächen, die nicht intern arrondiert sind und weit verstreut um die Hofstelle liegen. Dies betrifft insbesondere die wertvollen Dauergrünlandflächen, die ertragsschwach sind und oft weit von der Hofstelle entfernt sind. In Verbindung mit den geringen Flächengrößen führt dies ebenfalls zu einem erhöhten Bewirtschaftungsaufwand."

- Ebenfalls bei der Teilmaßnahme "Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen" wurden im Kapitel „Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen“ die „Mindesttätigkeiten“ wie folgt neu beschrieben:

"Die Begünstigten verpflichten sich, während des Verpflichtungszeitraums von 5 Jahren:

1. Das Dauergrünland im Verpflichtungszeitraum mindestens einmal zu nutzen und auf den betreffenden Dauergrünlandflächen oder den betreffenden beweidbaren Flächen zu verzichten auf:

- *eine wendende oder lockernde Bodenbearbeitung,*
- *die Anwendung chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel,*
- *Beregnung,*
- *Melioration.*

2. bei einer Förderung der extensiven Bewirtschaftung bestimmter Dauergrünlandflächen in Kombination mit der Förderung extensiver Obstbestände nach Kapitel 8.2.5.3.3 auf den betreffenden Dauergrünlandflächen oder den betreffenden beweidbaren Flächen auf die Anwendung von mineralischen Düngemitteln, die Stickstoff enthalten, zu verzichten.

3. bei einer Förderung der umweltgerechten Bewirtschaftung bestimmter Dauergrünlandflächen auf den betreffenden Dauergrünlandflächen oder den betreffenden beweidbaren Flächen in einem durch das Saarland flächen- oder gebietsspezifisch festzulegenden Zeitraum zwischen März und September, der zwei Monate nicht unterschreitet, auf Pflegemaßnahmen (z.B. Walzen, Schleppen, Striegeln), Mähen, Nachsäen oder die Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger, zu verzichten. Die Beweidungsdichte darf in diesem Zeitraum 1,0 GVE je Hektar nicht überschreiten.

4. Aufbauend auf einer Förderung nach Nr. 2 kann das Saarland zusätzliche Anforderungen festlegen, die der Erreichung gebietsspezifischer Umweltziele dienen und zu einer höheren Förderung führen. Der Förderempfänger dokumentiert Art und Datum der auf der Fläche vorgenommenen Bewirtschaftungsmaßnahmen."

Diese Änderungen sind komplett nachvollziehbar, ziel- und verordnungskonform und durchführbar und können somit positiv eingeordnet werden.

Bereits im Bericht zu den Bewertungsphasen 1 bis 4, Stand: Juli 2014, der Ex ante-Bewertung wurde bezüglich der Agrarumweltmaßnahmen wie folgt zusammenfassend angemerkt:

"Bei den Agrarumweltmaßnahmen handelt es sich um bewährte und überwiegend zielführende Untermaßnahmen. Sie dienen vorrangig dem Schutz natürlicher Ressourcen, dem Erosionsschutz, der Stickstoffbindung und der Erzielung positiver Beiträge zur Erhaltung der Artenvielfalt. Von einer Ausnahme abgesehen, sollten sie wie geplant angeboten, partiell sogar aufgestockt werden.

Bezüglich der einzelnen Teilmaßnahmen wird empfohlen, folgende Punkte nochmals zu überdenken:

- *Der Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten sollte mittlerweile zur guten landwirtschaftlichen Praxis zählen; auch unter Bezug auf die in der SUP vorgelegten Empfehlungen sollte der Umfang dieser Maßnahme nochmals überdacht werden.*
- *Die Förderung von Blühflächen würde bei vorgesehener Budgetallokation etwa 1 % der saarländischen Ackerfläche erreichen können; es wird empfohlen, die Maßnahme mit einem umfangreicheren Budget zu versehen.*
- *Die extensive Grünlandnutzung leistet positive Beiträge zur Ressourcenschonung und Minderung evtl. Umweltbeeinträchtigungen; auch sollten ELER-geförderte Maßnahmen deutlich über die "Greening-Anforderungen" hinausgehen; es wird empfohlen, die Maßnahme mit dem vorgesehenen Budget anzubieten.*
- *Auch die Streuobstförderung sollte im vorgesehenen Umfang angeboten werden."*

An dieser Einschätzung hat sich grundsätzlich nichts geändert, insbesondere die zum Überdenken angemerkten Punkte wurden in den vorgenommenen Änderungen weitgehend berücksichtigt.

Im Saarland zählen Zwischenfrüchte und Untersaaten noch nicht zur gängigen Praxis, daher soll die Maßnahme im vorgesehenen Umfang angeboten werden. Diese Argumentation ist nachvollziehbar und überzeugend.

Bezüglich des Umfangs der Blühflächen bleibt abzuwarten, in welchem Umfang diese in der Praxis angenommen werden. Bei gutem Verlauf ist eine Aufstockung möglich. Wegen des „Testcharakters“ soll es aber zunächst bei dem geplanten Umfang bleiben. Auch dies ist nachvollziehbar und überzeugend.

Ad (2) Die Naturschutz-Teilmaßnahme "Nichtproduktive Investitionen zum Erhalt der biologischen Vielfalt bei Arten und Lebensräumen" unter Maßnahme M04 wurde im Punkt „Beschreibung der Art des Vorhabens“ um eine beispielhafte Darstellung wie folgt ergänzt:

"Folgende Vorhaben sollen gefördert werden (beispielhafte Aufzählung, nicht abschließend):

- Beweidungsprojekte (Landkauf sowie Errichten von Zäunen, Weideunterständen und Feldställen)*
- Renaturierung und Revitalisierung von Feuchtgebieten, Anlage von Artenschutzgewässern (Landkauf, gewässerbauliche Maßnahmen, Anpflanzungen)*
- Managementeingriffe zum Erhalt von Biotopen (z. B. Entbuschungsmaßnahmen)*
- Anbringen von Nisthilfen für besonders naturschutzrelevante Arten (z. B. baumbewohnende Fledermäuse, Wasseramsel, Weißstorch, Wanderfalke, etc.)*
- Anlegen von Steilwänden an sekundären Gewässern für Uferschwalbe und Eisvogel*
- Horstschutzmaßnahmen (Nutzungsverzicht d. Nutzbaumes und Umgebungsbäume)*
- Wiedervernässung von ehemaligen Feucht- und Nass-Standorten über mineralischen wie organischen Böden"*

Der Punkt „Begünstigte“ erhielt die folgende Fassung:

„Juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen, soweit die Vorhaben nicht durch das Land selbst unmittelbar durchgeführt werden.“

Darüber hinaus wurde das Kapitel „Festlegung nichtproduktiver Investitionen“ überarbeitet und in folgende Fassung gebracht:

„Nichtproduktive Investitionen sind Investitionen, die nicht zu einer erheblichen Steigerung des Werts oder der Rentabilität eines Betriebes führen (vgl. Art. 2 Abs. 32 der Agrarfreistellungs-VO).

Eine erhebliche Steigerung des Wertes oder der Rentabilität von Betrieben ist unter den Bedingungen der Teilmaßnahme "Nichtproduktive Investitionen" ausgeschlossen. Es geht vielmehr um die Erreichung von Umwelt- und Klimazielen, insbesondere um Biodiversität und Ressourcenschutz.

Die nichtproduktiven Investitionen sind an eine landwirtschaftliche Tätigkeit gebunden. Ziel der Förderung kann z. B. die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung sein, die zum guten ökologischen Zustand der betreffenden Flächen geführt hat, die aber aufgrund schwieriger Standortverhältnisse unter den heutigen wirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr rentabel ist. In anderen Fällen muss Technik bzw. Ausstattung angeschafft werden, um naturschutzgerechte Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen zum Erhalt von Lebensräumen auf entsprechenden Flächen durchzuführen. Immer sind es ökologische Erfordernisse nach Vorgabe der Schutz- und Bewirtschaftungspläne und im öffentlichen Interesse, die zu der nichtproduktiven Investition führen. Eine erhebliche Steigerung des Wertes oder der Rentabilität von Betrieben ist unter diesen Bedingungen ausgeschlossen.“

Diese Änderungen sind komplett nachvollziehbar, ziel- und verordnungskonform und durchführbar und können somit positiv eingeordnet werden.

Bereits im Bericht zu den Bewertungsphasen 1 bis 4, Stand: Juli 2014, der Ex ante-Bewertung wurde bezüglich der Naturschutzmaßnahmen wie folgt zusammenfassend angemerkt:

"Bei den Naturschutzmaßnahmen handelt es sich um Maßnahmen, die sich in besonderer Weise in das Bestreben der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten hinsichtlich einer nachhaltigen Entwicklung einfügen. Es handelt sich um Maßnahmen, die indikatorisch gut erfassbar sind. Es ist von einer hohen Akzeptanz dieser Maßnahmen auszugehen. Entsprechend gibt es seitens der Evaluatoren keine weitergehenden Handlungsempfehlungen."

Auch an dieser Einschätzung hat sich nach Vornahme der geforderten Programmänderungen nichts geändert.

Ad (3): Die "Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000" (M12) wurden neu konzipiert, insbesondere hinsichtlich der Prämiengestaltung. Die bisher gegebene enge Anlehnung an die Agrarumweltmaßnahme „Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen“ wurde zugunsten einer eigenständigen Prämienkalkulation aufgegeben. Dabei wurde aus Gründen der strategischen Stringenz, der Gleichbehandlung, der Verwaltungsvereinfachung und der Reduzierung von Fehlerrisiken eine für alle Lebensraumtypen und Schutzgebietskategorien einheitliche Prämie kalkuliert und zum Ansatz gebracht.

Im Kapitel „(Anwendbare) Beträge und Fördersätze“ wird dies komplett neu wie folgt beschrieben:

"Die Förderung beträgt 148 € je Hektar und Jahr für alle förderfähigen Lebensraumtypen und Schutzgebietskategorien."

Diese Änderung bzw. die Kalkulation und Festsetzung des Förderbetrages ist voll komplett nachvollziehbar, ziel- und verordnungskonform, angemessen, korrekt und durchführbar und können somit positiv eingeordnet werden.

Die unter dem vorangegangenen Punkt (Ad (2)) bezüglich der Naturschutzmaßnahmen getroffenen Aussagen gelten hier analog.

Ad (4): Die Maßnahme M13 ("Zahlungen für benachteiligte Gebiete") wurde zunächst neu programmiert. Dies war erforderlich geworden, da die ELER-Genehmigungsverfahren sich zeitlich so lange verzögert haben, dass die EGFL-Umschichtungsmittel nun doch bereits vor Abschluss der Programmierung bereitstehen. Entgegen der ursprünglichen Planung ist nun im ELER-Programm die Verwendung dieser Mittel darzustellen. Das Saarland setzt die Umschichtungsmittel ausschließlich zur Finanzierung der Maßnahme M13 ein. In der Förderperiode 2007-2013 wurde die Ausgleichszulage im Saarland nicht angeboten, so dass keine aktuelle Gebietskulisse vorliegt. Das Land war somit gezwungen, in kurzer Zeit die

inhaltlichen Grundlagen für die Maßnahme zu schaffen, d. h. eine Gebietskulisse nach den aktuellen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen zu erarbeiten.

Aufgrund des noch ausstehenden Abstimmungsprozesses mit dem Joint Research Centre der EU wird die konkrete Programmierung der Maßnahme nun jedoch auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Bereits im Bericht zu den Bewertungsphasen 1 bis 4, Stand: Juli 2014, der Ex ante-Bewertung wurde bezüglich der Zahlungen für benachteiligte Gebiete wie folgt zusammenfassend angemerkt:

"Die Ausgleichszulage ist eine mit jeweils guten Pro- und Contra-Argumenten äußerst kontrovers diskutierte Maßnahme. Sie wirkt eher unspezifisch, strukturkonservierend, lässt Mitnahmeeffekte vermuten und ist bzgl. ihrer direkten Wirkungen schwer zu bewerten. Andererseits ist sie gut verwaltbar und wirkt in der Fläche. Nach Fertigstellung einer unabdingbaren Flächenabgrenzung in Form einer Förderkulisse soll die Maßnahme aus Umschichtungsmitteln des EGFL ohne nationale Kofinanzierung gefördert werden und wäre damit nicht Gegenstand der ELER-Förderung. Empfohlen wird auch, die Förderung auf Grünlandflächen zu beschränken. Bezüglich der Höhe der Zahlungen ist auszuschließen, dass eine Überkompensation stattfindet."

Auch an dieser Einschätzung hat sich grundsätzlich nichts geändert. Die Maßnahme ist politisch gewünscht und seitens der EU-Kommission grundsätzlich befürwortet. Bezüglich der Festlegung einer geeigneten Gebietskulisse ist darauf zu achten, dass einerseits alle benachteiligten Gebiete in den Genuss der Förderung im Rahmen dieser Maßnahme kommen können, andererseits bei gegebenem Gesamtbudget die ha-bezogenen Zahlungen in einer Höhe bleiben, dass die Maßnahme in hinreichendem Umfang seitens der Begünstigten akzeptiert wird und Mittelabfluss damit sichergestellt werden kann.

Die Erklärung der funktionell unabhängigen Stelle aus Art.62 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 zu Angemessenheit und Korrektheit der Kostenrechnungen wurde nach Anpassung ebenfalls nochmals geprüft und es kann Einverständnis mit den in der neuen Form vorliegenden Ausführungen attestiert werden. Die jeweilige Höhen der Ansätze sind angemessen und nachvollziehbar, ebenso stellenweise gewählte Zu- und Abschläge sind nachvollziehbar begründet.