



Ausarbeitung

Unterschiedliche Ausprägungen bestimmter Agrarzahlungsregelungen

Unterschiedliche Ausprägungen bestimmter Agrarzahlungsregelungen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 125/20
Abschluss der Arbeit: 16. Dezember 2020
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	5
2.	Einleitung	5
3.	Verordnung (EU) Nr. 640/2014 („100-Bäume-Regel“)	6
4.	Verordnung (EU) Nr. 640/2014 („Landschaftselemente“)	8
5.	Bund-/Länder-Leitfaden	11
5.1.	Landschaftselemente	11
5.2.	100-Bäume-Regelung	12
5.3.	KOM-Leitlinie zum LPIS („maximale Baumdichte“)	13
6.	Ursprung der 100-Bäume-Regel	14
6.1.	Arbeitspapier AGRI/60363/2005-REV1	15
6.2.	Arbeitspapier AGRI/2254/2003	16
6.3.	Bericht aus dem Jahr 1999	17
7.	Anwendungsprobleme	18
7.1.	Definition eines Baumes in den EU-Staaten	20
7.2.	Ausnahmen von der "100-Bäume-Regel"	24
7.3.	Beihilfefähigkeit von Dauerkulturen	24
7.4.	Problematik der Definition der förderfähigen Merkmale	26
7.5.	Vereinigtes Königreich und die 100-Bäume-Regel (2014-2020)	27
8.	Ausgewählte Positionen zur „100-Bäume-Regel“	28
8.1.	Europäischer Ombudsman	28
8.2.	Europäischer Rechnungshof zur 100-Bäume-Regelung	30
8.3.	Bundesregierung	31
9.	Agroforstsysteme	32
9.1.	Exemplarische Auswahl einzelner Bundesländer zu Streuobstbäumen	33
9.1.1.	Baden-Württemberg	33
9.1.2.	Thüringen	34
9.2.	Agrarausschuss: Förderung von Agroforstsystemen als Maßnahme der „Flächennutzung im Umweltinteresse“ (Greening)	35
10.	EURAF zur GAP nach 2020	36
11.	Europäisches Parlament	36

12.	ANHANG	37
12.1.	Art. 10 Verordnung (EU) Nr. 640/2014 („Pro-rata-System“)	37
12.1.1.	Pro-rata-System in Frankreich	38
12.1.2.	Europäischer Rechnungshof zum Pro-Rata-System	39

1. Fragestellung

Für EU-Agrarzahlungen gibt es Vorgaben auf EU-, Bundes- und auf Landesebene. Nachfolgend wird erläutert, ob die im „Bund-/Länder-Leitfaden zur Erstellung, Pflege und Aktualisierung des Referenzsystems für das InVeKoS-GIS in Deutschland Jahr 2019“ genannten Bundesvorgaben für beihilfefähige Landschaftselemente von den entsprechenden EU-Vorgaben abweichen bzw. diese übertreffen. Von Interesse ist hier auch der Ursprung der sog. 100-Bäume-Regelung.

2. Einleitung

In der derzeitigen EU-Förderperiode 2014-2020 erhalten Landwirte pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche **Direktzahlungen** aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), der Ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Sie sind an bestimmte Cross-Compliance-Verpflichtungen (CC-Verpflichtungen)¹ bzw. Greening-Vorgaben² gebunden. Ihre Nichteinhaltung wird sanktioniert.

Die Abwicklung der Zahlungen erfolgt auf Grundlage des **Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS)**³, zu dem auch das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS) gehört.⁴ Hiermit werden beihilfefähige landwirtschaftliche Flächen ermittelt.

1 Die hierzu relevanten EU-Vorgaben sind im Wesentlichen die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 und die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014; national sind es das Agrarzahlungen-Verpflichtungsgesetz (AgrarZahlVerpflG) sowie die Agrarzahlungen-Verpflichtungsverordnung (AgrarZahlVerpflV).

Siehe hierzu ANHANG II Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Art. 93 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, **GAB**: Grundanforderungen an die Betriebsführung, **GLÖZ**: Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1306&qid=1607357956066&from=DE>.

2 Für das Greening (Ökologisierung) sind die relevanten EU-Vorgaben die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 und die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 641/2014; national sind es das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG) sowie die Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (DirektZahlDurchfV).

Das Greening umfasst die drei Maßnahmen: Anbaudiversifizierung, Dauergrünlanderhalt, im Umweltinteresse genutzte Flächen (ökologische Vorrangflächen).

3 Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS-Verordnung), BGBl I 2015, 166; zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 22.2.2019 I 170. https://www.gesetze-im-internet.de/invekosv_2015/InVeKoSV.pdf. Die INVeKoS-Verordnung ist für die Durchführung der Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 zuständig.

4 Europäischer Rechnungshof (2019), Informationen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2018 (18.07.2019), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DEU/TXT/PDF/?uri=celex:52019TA1008\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DEU/TXT/PDF/?uri=celex:52019TA1008(01)).

3. Verordnung (EU) Nr. 640/2014 („100-Bäume-Regel“)

Landwirte, die Dauergrünland, Ackerland und Dauerkulturen bewirtschaften, haben Anspruch auf Direktzahlungen.⁵ Beim Dauergrünland ist reines Dauergrünland die unkomplizierteste Form, um Direktzahlungen zu erhalten. Steht auf dem Dauergrünland eine bestimmte Anzahl an Bäumen, gilt als Voraussetzung für die Beihilfefähigkeit, dass eine Bestandsdichte von 100 Bäumen nicht überschritten wird, die sog. „**100-Bäume-Regel**“. Der einschlägige Art. 9 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014⁶ lautet wie folgt:

„(3) Eine landwirtschaftliche Parzelle, die mit Bäumen durchsetzt ist, gilt als beihilfefähige Fläche, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind:

a) **landwirtschaftliche Tätigkeiten** können unter denselben Bedingungen wie auf nicht baumbestanden Parzellen im selben Gebiet ausgeübt werden **und**

b) die **Zahl der Bäume** je Hektar überschreitet nicht eine bestimmte Bestandsdichte.

Die maximale Bestandsdichte gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe b wird von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der traditionellen Anbaupraktiken, der natürlichen Gegebenheiten und nach ökologischen Kriterien festgelegt und mitgeteilt. Sie darf **100 Bäume je Hektar** nicht überschreiten. Diese Beschränkung gilt jedoch nicht für Maßnahmen gemäß den Artikeln 28 und 30 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013⁷.

Dieser Absatz **gilt nicht für Streuobstbäume**, die wiederkehrende Erträge liefern, vereinzelte abweidbare Bäume, mit denen Dauergrünland bestanden ist, sowie Dauergrünland, das mit Landschaftselementen und Bäumen durchsetzt ist, wenn der betreffende Mitgliedstaat beschlossen hat, das **Pro-rata-System** gemäß Artikel 10 anzuwenden.“⁸

5 „Farmers managing agricultural land are entitled to a basic payment per hectare. The three eligible types of land are: arable land, permanent grassland (or permanent pasture) and permanent crops.“, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651982/EPRS_BRI\(2020\)651982_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651982/EPRS_BRI(2020)651982_EN.pdf). Einen Überblick über Direktzahlungsregelungen der EU findet sich unter dem folgenden Link: http://iacs.tarim.gov.tr/?page_id=368.

6 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance. ABl. L 181 vom 20.6.2014, S. 48–73, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0640&from=de>.

7 Art. 28 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Agrarumwelt- und Klimamaßnahme; Art. 30 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie.

8 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014, ABl. L 181 vom 20.6.2014, S. 48–73, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0640&qid=1604412846860&from=DE>.

Laut Erwägungsgrund 12 wird aus Gründen der Rechtssicherheit eine maximale Baumbestandsdichte festgelegt. Dort heißt es wie folgt:

„Für landwirtschaftliche Parzellen, die als Ackerland oder als Dauergrünland mit Bäumen genutzt werden, sollten Bedingungen für das Vorhandensein von Bäumen auf diesen Flächen und die entsprechenden Auswirkungen auf die Beihilfefähigkeit dieser Flächen festgelegt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine maximale Bestandsdichte an Bäumen vorzuschreiben, die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der traditionellen Anbaupraktiken, der natürlichen Gegebenheiten und nach ökologischen Kriterien festzulegen ist.“⁹

Zum **Pro-rata-System** gemäß Art. 10 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 finden sich nähere Ausführungen und ein Beispiel im ANHANG. Deutschland macht vom Art. 10 der VO (EU) Nr. 640/2014 keinen Gebrauch.¹⁰ Erwägungsgrund 13 der VO (EU) Nr. 640/2014 erläutert hierzu, aus Gründen der Vereinfachung und um Direktzahlungen besser überwachen und kontrollieren zu können, sollte den Mitgliedstaaten gestattet sein, bei der Festlegung der beihilfefähigen Fläche von Dauergrünland, das mit nicht beihilfefähigen Merkmalen wie Landschaftselementen und Bäumen (anderen als den Landschaftselementen, die den Anforderungen und Standards gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 unterliegen) durchsetzt sei, ein Pro-rata-System anzuwenden.¹¹

Schoof et al. (2019) konstatieren, werde der Maximalwert von 100 Bäumen überschritten, sei die gesamte Parzelle nicht förderfähig. Bäume, die abgeweidet werden könnten, würden nicht gezählt, seien also vollumfänglich förderfähig (ebenso bei Streuobstbäumen, Naturdenkmälern).¹²

Die Vorgängerregelung der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014, die Verordnung (EG) Nr. 1122/2009, enthielt keinen Schwellenwert zur Baumdichte, Art. 34 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 lautete:

„Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 34 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 gilt eine **mit Bäumen bestandene Parzelle** als landwirtschaftliche Parzelle im Rahmen der flächenbezogenen Beihilferegulungen, sofern die **landwirtschaftlichen Tätigkeiten** bzw. die beabsichtigten Kulturen unter vergleichbaren Bedingungen **wie bei nicht baumbestandenem Parzellen in demselben Gebiet** möglich sind.“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1122&qid=1604571054824&from=DE>. Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung.

9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0640&from=EN>.

10 Schoof, N.; Luick, R.; Ackermann, A.; Baum, S.; Böhner, H.; Röder, N.; Rudolph, S.; Schmidt, T.; Hötter, H.; Jeromin, H. (2019), Auswirkungen der neuen Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Grünland-bezogene Biodiversität, S. 45, https://www.hs-rottenburg.net/fileadmin/user_upload/Forschung/Forschungsprojekte/Management/GAPGRUEN/BfN_Skript_540.pdf.

11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0640&from=EN>.

12 S. 45ff. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript540_2_Aufl.pdf.

4. Verordnung (EU) Nr. 640/2014 („Landschaftselemente“)

„Landschaftselemente, die den Anforderungen und Standards gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013^[13] unterliegen und die Teil der Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Parzelle sind, gelten als Teil der beihilfefähigen Fläche der betreffenden landwirtschaftlichen Parzelle.“^[14] (Art. 9 Abs. 2 VO (EU) Nr. 640/2014).

Gemäß Art. 45 Abs. 4 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014^[15] sind dies Landschaftselemente, „die im Rahmen der GLÖZ 7^[16] sowie GAB 2^[17] und GAB 3^[18] gem. Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013^[19] geschützt sind, sowie die folgenden Elemente:

13 ANHANG II CROSS-COMPLIANCE-VORSCHRIFTEN GEMÄß ARTIKEL 93, u.a. GLÖZ 7 „Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich gegebenenfalls von Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldrändern und Terrassen, einschließlich eines Schnittverbots für Hecken und Bäume während der Brut- und Nistzeit, sowie – als Option – Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1306&qid=1606735011411&from=DE>.

14 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0640&from=EN>.

Erwägungsgrund 10 der VO (EU) Nr. 640/2014 führt näher aus:

„Die Erfahrung hat gezeigt, dass für flächenbezogene Direktzahlungen bestimmte Landschaftselemente von Feldern, insbesondere Hecken, Gräben und Steinmauern, als Teil der beihilfefähigen Fläche gelten sollten. Es ist erforderlich, die zulässige Breite von Landschaftselementen in Feldern festzulegen. Mit Blick auf besondere Umweltbelange ist den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität einzuräumen, um die Abgrenzungen heranziehen zu können, die für die Zwecke der ehemaligen Flächenzahlungen für Kulturpflanzen bei der Festsetzung der Erträge der betreffenden Regionen berücksichtigt wurden. Kommt diese Option nicht zur Anwendung, sollte den Mitgliedstaaten jedoch gestattet sein, für Dauergrünland, das mit Landschaftselementen und Bäumen durchsetzt ist, eine andere Methode anzuwenden.“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0640&from=EN>.

15 Artikel 45 [Weitere Kriterien für die Arten von im Umweltinteresse genutzten Flächen], Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung. ABl. L 181 vom 20.6.2014, S. 1–47, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0639&qid=1607683627810&from=DE>.

16 GLÖZ 7 – Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich gegebenenfalls von Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldrändern und Terrassen, einschließlich eines Schnittverbots für Hecken und Bäume während der Brut- und Nistzeit, sowie – als Option – Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten.

17 GAB 2 – Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

18 GAB 3 – Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

19 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1306&from=DE>.

-
- a) Hecken oder Gehölzstreifen mit einer Breite von bis zu 10 Metern;
- b) einzeln stehende Bäume mit einem Kronendurchmesser von mindestens 4 Metern;**
- c) in Reihe stehende Bäume mit einem Kronendurchmesser von mindestens 4 Metern, wobei der Zwischenraum zwischen den Kronen nicht mehr als 5 Meter betragen darf;**
- d) in Gruppe stehende Bäume, deren sich überlappende Kronen ein durchgängiges Kronendach bilden, und Feldgehölze, in beiden Fällen maximal 0,3 Hektar;**
- e) Feldränder mit einer Breite von 1 bis 20 Metern, auf denen keine landwirtschaftliche Erzeugung stattfindet;
- f) Teiche mit einer Größe von maximal 0,1 Hektar. Wasserbecken aus Beton oder Kunststoff gelten nicht als im Umweltinteresse genutzte Flächen;
- g) Gräben mit einer maximalen Breite von 6 Metern, einschließlich offener Wasserläufe zu Bewässerungs- oder Entwässerungszwecken. Kanäle mit Betonwänden gelten nicht als im Umweltinteresse genutzte Flächen;
- h) traditionelle Steinmauern.

Die Mitgliedstaaten können in ordnungsgemäß begründeten Fällen beschließen, die ausgewählten Landschaftselemente auf die Elemente, die im Rahmen des GLÖZ 7 bzw. der GAB 2 oder GAB 3 gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 aufgeführt sind, oder auf eines oder mehrere der in Unterabsatz 1 Buchstaben a bis h enthaltenen Elemente zu begrenzen.

Für die Zwecke von Unterabsatz 1 Buchstaben b und c können die Mitgliedstaaten Bäume berücksichtigen, die von ihnen als wertvolle Landschaftselemente anerkannt wurden und einen Kronendurchmesser von weniger als 4 Metern aufweisen.

Für die Zwecke von Unterabsatz 1 Buchstabe e können die Mitgliedstaaten eine niedrigere Mindestbreite vorschreiben.

[...].²⁰

In einem von Paul Brannen (damaliger MEP/Labour) bei der EU-Kommission (DG AGRI) im Jahr 2016 eingereichten Dokument wird konstatiert, Bäume als Landschaftselemente (und Bäume in

20 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0639&qid=1607683627810&from=DE>.

Dauerkulturen, wie Obstbäume) seien von der 100-Baum-Regel ausgenommen („Landscape Feature trees (and permanent crop trees - like fruit trees) are exempt from the 100 tree rule“).²¹ Im Jahr 2010 äußerte King: den EU-Staaten wurde freie Hand gelassen, Landschaftselemente als förderfähig aufzunehmen („Member States were given free rein to include landscape elements as eligible.“).²² Die European Agroforestry Federation (EURAF) konstatiert auf ihrer Internetseite:

„Trees or other features protected by the Cross Compliance do not restrict eligibility in any way: e.g., such trees will not count towards the 100 tree/ha limit or the pro-rata reductions.“²³

Im Bericht von AGROFORWARD, einem Forschungsprojekt der EU zur Förderung der Agroforstwirtschaft in ganz Europa, das im Dezember 2017 endete, wird erläutert:

„that limit [100 trees] shall not apply in relation to the measures referred in Articles 28 and 30 of Regulation (EU) No 1305/2013, related to agri-environment and Nature 2000 and water framework directive payments, respectively, and that are linked to Pillar II. This constrains makes it difficult for farmers to include trees on their arable land, particularly when they have small plots. Isolated trees are defined by the Delegated Act 639/2014 as those trees with a crown diameter of minimum 4 m, which implies a minimum tree cover of 12.56 m². This means that a minimum 1256 m² of tree cover are allowed in those arable lands so 12.56% of the hectare, but only if tree density is below 100 trees per ha. However, this landscape feature has to be declared and has to have a minimum crown diameter if it should be preserved. Crown diameter above 4 m of diameter can be considered, in most cases, as mature trees. Therefore those isolated trees below this target crown diameter are not protected, and cannot be declared as landscape features, even though they, as young trees, are essential to ensure long term sustainability of isolated trees at least 4 m width. The impact of these figures will depend on the growth rate of the tree species. Another aspect is that CAP does not consider variation between tree species. For example, the selected tree crown diameter size above 4 m could mean a young tree for certain chestnut or oak trees, but for many ancient trees like for example those of Mediterranean cypress (*Cupressus sempervivens*), it is difficult to reach the required size to be protected. Trees below 4 m width may be or may be not considered as a tree depending on the definition of a tree given by the different countries [...] and the category given to the field where the trees are (forestry, agriculture). Different definitions among countries make it difficult to evaluate the results and impact of landscape feature protection across Europe.“²⁴

21 Contradictory incentives for agroforestry in CAP Pillar I & Pillar II. Document submitted by Paul Brannen MEP to the European Commission (DG AGRI) 22.4.16, <https://docs.google.com/document/d/1wV2cRveb6nLvyOCsvSuZHQE41GW--Kt8le-yngs70QA/edit#heading=h.85knsgeu66fe>.

22 S. 17, <http://www.efnecp.org/download/European-grasslands-report-phase1.pdf>.

23 EURAF (o.D.), Eligibility of agroforestry parcels for CAP basic payments, https://euraf.isa.utl.pt/action/policy/Eligibility_of_agroforestry_parcel_for_CAP_basic_payments.

24 S. 38f, (2016), Extent and Success of Current Policy Measures to Promote Agroforestry across Europe.

5. Bund-/Länder-Leitfaden

Im „Bund-/Länder-Leitfaden zur Erstellung, Pflege und Aktualisierung des Referenzsystems für das InVeKoS-GIS in Deutschland Jahr 2019“ wird zu **beihilfefähigen Landschaftselementen** Folgendes ausgeführt:

5.1. Landschaftselemente

„Landschaftselemente können gemäß den Vorgaben der EU Teil der beihilfefähigen Fläche sein, wenn sie im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang (d.h. auf der Fläche oder am Rand von Flächen) zur beihilfefähigen Fläche stehen und sie entweder

- Cross Compliance relevant sind (§ 8 AgrarZahlVerpflV^[25]) oder

25 § 8 (Keine Beseitigung von Landschaftselementen) Agrarzahlungen-Verpflichtungenverordnung (AgrarZahlVerpflV), BANz AT 23.12.2014 V1, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 22. September 2020 (BANz AT 24.9.2020 V1), <http://www.gesetze-im-internet.de/agrarzahlverpflv/AgrarZahlVerpflV.pdf>.

Folgende Landschaftselemente werden unter § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 10 AgrarZahlVerpflV gelistet:

„1. Hecken oder Knicks: lineare Strukturelemente, die überwiegend mit Gehölzen bewachsen sind und eine Mindestlänge von 10 Metern sowie eine Durchschnittsbreite von bis zu 15 Metern aufweisen, wobei kleinere unbefestigte Unterbrechungen unschädlich sind,

2. Baumreihen: mindestens fünf linear angeordnete, nicht landwirtschaftlich genutzte Bäume entlang einer Strecke von mindestens 50 Metern Länge,

3. Feldgehölze: überwiegend mit gehölzartigen Pflanzen bewachsene Flächen, die nicht der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen, mit einer Größe von mindestens 50 Quadratmetern bis höchstens 2 000 Quadratmetern; Flächen, für die eine Beihilfe zur Aufforstung oder eine Aufforstungsprämie gewährt worden ist, gelten nicht als Feldgehölze,

4. Feuchtgebiete mit einer Größe von höchstens 2 000 Quadratmetern:

a) [...],

b) [...],

c) [...],

5. Einzelbäume: Bäume, die als Naturdenkmäler im Sinne von § 28 des Bundesnaturschutzgesetzes geschützt sind,

6. Feldraine: überwiegend mit gras- und krautartigen Pflanzen bewachsene, schmale, lang gestreckte Flächen mit einer Gesamtbreite von mehr als zwei Metern, die innerhalb von oder zwischen landwirtschaftlichen Nutzflächen liegen oder an diese angrenzen und auf denen keine landwirtschaftliche Erzeugung stattfindet,

7. Trocken- und Natursteinmauern: Mauern aus mit Erde oder Lehm verfugten oder nicht verfugten Feld- oder Natursteinen von mehr als fünf Metern Länge, die nicht Bestandteil einer Terrasse nach Nummer 10 sind,

8. Lesesteinwälle: Aufschüttungen von Lesesteinen von mehr als fünf Metern Länge,

9. Fels- und Steinriegel sowie naturversteinete Flächen mit einer Größe von höchstens 2 000 Quadratmetern,

10. Terrassen: von Menschen unter Verwendung von Hilfsmaterialien angelegte, linear-vertikale Strukturen in der Agrarlandschaft, die dazu bestimmt sind, die Hangneigung von Nutzflächen zu verringern.“ Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung,

„Zusammengefasst gilt für Deutschland: Alle CC-Landschaftselement des § 8 AgrarZahlVerpflV sind förderfähig. Hecken, Feldgehölze u. ä., welche die dort genannten Kriterien nicht erfüllen, sowie alle anderen dort nicht aufgeführten Elemente/Strukturen (z. B. Sträucher) sind nicht förderfähig und müssen von der förderfähigen Fläche einer Parzelle abgezogen werden. Sowohl förderfähige als auch nicht-förderfähige Landschaftselemente müssen kartiert werden. Baumbestandene Flächen, gelten bis zu einer maximalen Anzahl von 100 Individuen pro ha als förderfähig.“ S. 46, https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript540_2_Aufl.pdf.

- gemäß § 19 Absatz 2 bis 4 der InVeKoSV^[26] zur beihilfefähigen Fläche zählen (Anwendung der 2m^[27]- sowie der **100-Bäume-Regelung**^[28]). [...].“²⁹

5.2. 100-Bäume-Regelung

Im Bund-/Länder-Leitfaden heißt es zur **100-Bäume-Regelung** ausführlich:

„Eine mit Bäumen bestandene landwirtschaftliche Parzelle gilt als landwirtschaftliche Fläche, wenn auf dieser Fläche die landwirtschaftlichen Tätigkeiten bzw. die beabsichtigten Kulturen unter vergleichbaren Bedingungen wie bei nicht baumbestandenem Parzellen in demselben Gebiet möglich sind (Art. 9 Abs. 3 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014). Eine mit Bäumen bestandene Fläche (auch auf Teilflächen), bei der dies nicht möglich ist, ist somit von der beihilfefähigen Höchstfläche ausgeschlossen, **ausgenommen es handelt sich hierbei um beihilfefähige Landschaftselemente**. Gemäß der KOM-Leitlinie zum LPIS^[30] sowie

-
- 26 Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoSV-Verordnung - InVeKoSV), BGBl. I 2015, S. 166, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 22. Februar 2019 (BGBl. I 2019, S. 170), http://www.gesetze-im-internet.de/invekosv_2015/InVeKoSV.pdf.
- 27 **§ 19 Abs. 2 InVeKoSV:** „(2) Über die nach Absatz 1 Nummer 1 erfassten Feldraine hinaus, gelten Feldraine als Teil der beihilfefähigen Fläche im Sinne des Artikels 9 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014, soweit sie innerhalb von oder zwischen landwirtschaftlichen Parzellen liegen oder an diese angrenzen und eine Gesamtbreite von **zwei Metern** nicht überschreiten. Feldraine im Sinne des Satzes 1 sind überwiegend mit gras- und krautartigen Pflanzen bewachsene, schmale, lang gestreckte Flächen, die nicht der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen.“, http://www.gesetze-im-internet.de/invekosv_2015/InVeKoSV.pdf.
- 28 **§ 19 Abs. 3 InVeKoSV:** „(3) Die Bestandsdichte im Sinne des Artikels 9 Absatz 3 Unterabsatz 2 Satz 1 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 beträgt **höchstens 100 Bäume je Hektar**.“, http://www.gesetze-im-internet.de/invekosv_2015/InVeKoSV.pdf.

Im InVeKoSV-Verordnungsentwurf wird § 19 Abs. 3 wie folgt begründet:

„Absatz 3 legt die maximale Bestandsdichte an Bäumen auf einer **landwirtschaftlichen Parzelle einheitlich auf 100 Bäume pro Hektar** fest. Die für eine landwirtschaftliche Parzelle zulässige maximale Baumbestandsdichte ist vom Mitgliedstaat auf der Grundlage der traditionellen Anbaupraktiken und den natürlichen Gegebenheiten sowie nach ökologischen Kriterien festzulegen.“, <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0601-0700/630-14.pdf?blob=publicationFile&v=1>.

- 29 Bund-/Länder-Leitfaden zur Erstellung, Pflege und Aktualisierung des Referenzsystems für das InVeKoSV-GIS in Deutschland Jahr 2019. Stand: 10.10.2019.
- 30 European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Directorate D. Direct support D.3. Implementation support, monitoring, IACS and LPIS Guidance Document on the Land Parcel Identification System (LPIS) under Articles 5, 9 and 10 of Commission Delegated Regulation (EU) No 640/2014, Claim Year 2015 onwards, DSGC/2014/33-FINAL REV 2, S. 9f, https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wiki-cap/images/8/8f/DSCG-2014-33_LPIS_guidelines_FINAL-2015.pdf. Siehe auch European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Directorate D. Direct support D.3. Implementation support and IACS, Guidance Document on the Land Parcel Identification System (LPIS) under Articles 5, 9 and 10 of Commission Delegated Regulation (EU) No 640/2014 and on the Establishment of the EFA-Layer referred to in Article 70(2) of Regulation (EU) No 1306/2013, Claim Year 2017 onwards, (DSGC/2014/33 – FINAL REV 4 final), S. 12f, https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/images/9/9a/DSCG2014-33%E2%80%93REV_4_LPIS_guidelines_2017.pdf.

§ 19 Absatz 3 InVeKoSV beträgt die Bestandsdichte beihilfefähiger Flächen **höchstens 100 Bäume je Hektar**.

Streuobstwiesen hingegen gelten in Gänze als Dauergrünlandflächen, die ggf. auch **mehr als 100 landwirtschaftlich nutzbare Bäume pro Hektar** enthalten können.

Einzelheiten bei der Umsetzung legen die **Länder** fest.³¹

5.3. KOM-Leitlinie zum LPIS („maximale Baumdichte“)

In der KOM-Leitlinie zum LPIS, dem „Guidance Document on the Land Parcel Identification System (LPIS) under Articles 5, 9 and 10 of Commission Delegated Regulation (EU) No 640/2014“, wird zur förderfähigen maximalen Baumdichte für landwirtschaftliche Flächen mit verstreuten Bäumen („Maximum tree density for parcels with scattered trees“) erläutert:

„When applying Art. 9(3) of Regulation (EU) No 640/2014 to decide whether an agricultural parcel containing scattered trees is eligible or not, MS [Member States] shall define the maximum density to be applied as well as the characteristics of the trees to be considered under this provision. The method for assessing the tree density should be clearly defined taking into account that the crown (diameter) may have an impact on the condition that the agricultural activities can be carried out in a similar way as on parcels without trees in the same area.

The maximum density and tree characteristics to be considered should be applied consistently to all areas to which Art 9(3) applies.

MS may define different maximum tree densities in different regions based on the traditional cropping practices, natural conditions and environmental reasons. Those regions should be defined beforehand and criteria should be objective and nondiscriminatory.

Please note that "grazable" trees on permanent grassland, which are considered as part of the eligible area, should thus not be counted to assess whether the parcel is below or above the maximum tree density. This applies also where the MS makes use of the possibility to further extend the definition of permanent grassland to PG-ELP³² or for trees subject to cross compliance (Art. 10(2) of Regulation (EU) No 640/2014).

Groups of trees are not eligible, even if their density spread over the whole parcel would be less than 100 trees/ha [...], because they hamper the agricultural activities.³³

31 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. Bund-/Länder-Leitfaden zur Erstellung, Pflege und Aktualisierung des Referenzsystems für das InVeKoS-GIS in Deutschland Jahr 2019. Stand: 10.10.2019.

32 PG-ELP=permanent grassland under established local practices.

33 Die folgenden Fassungen sind identisch, S. 9f, https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/images/8/8f/DSCG-2014-33_LPIS_guidelines_FINAL-2015.pdf; S. 12, https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/images/9/9a/DSCG2014-33%E2%80%93REV_4_LPIS_guidelines_2017.pdf.

6. Ursprung der 100-Bäume-Regel

In der Literatur gibt es vereinzelt Hinweise, dass die „100-Bäume-Regel“ auf eine Empfehlung aus den Jahren 2003 bzw. 2005 zurückgeht, die in den **Arbeitspapieren der EU-Kommission**³⁴ formuliert wurde. Ein weiterer Hinweis vermutet den Ursprung dieser Regelung bereits im Jahr 1999. Die danach empfohlene Bestandsdichte betrug für förderfähige Flächen zunächst **50 Bäume**³⁵ und wurde ab dem Antragsjahr 2015³⁶ auf 100 Bäume verdoppelt.³⁷ Nachfolgend wird den Hinweisen nachgegangen:

Das Joint Research Centre (JRC) der EU-Kommission (2012) erläutert in einem kurzen Überblick über die unterschiedliche Entwicklung der land- und forstwirtschaftlichen Politiken in der EU, einige der ersten im Rahmen der GAP entwickelten Politiken beinhaltete Agrarzahlungen für die Entfernung von Bäumen und Hecken von Feldern. Zum Beispiel sei in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren die Entfernung von Streuobstbäumen in Deutschland gefördert worden. Von 1992 bis 2003 hätten Landwirte Zahlungen für Ackerflächen erhalten können, auf denen Getreide, Ölsaaten und Eiweiß angebaut wurden, aber Flächen mit Bäumen auf solchen landwirtschaftlichen Parzellen seien von der Zahlung ausgeschlossen gewesen (Art. 5 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001). Aus Umweltgründen („for environmental reasons“) seien nur Weide- oder Futterflächen mit einer Dichte von weniger als 50 Bäumen pro Hektar in Frage gekommen. Mit Einführung der entkoppelten Direktzahlungen mit der Reform der GAP von 2003 sei es jedoch bei der allgemeinen Annahme geblieben, dass solche Zahlungen nicht für Gebiete

34 Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale (2005), Controlli in loco delle superfici a Norma degli Articolato da 23 a 32 del Regolamento (CE) N. 796/2004 della Commissione, Orientamenti per i controlli in loco e la misurazione delle superfici, DOCUMENTO ORIENTATIVO AGRI/60363/2005-REV1, https://www.artea.toscana.it/sezioni/documenti/testi/2005/OR60363_05.pdf; European Commission, Agriculture Directorate-General, Directorate AI, Audit of agricultural expenditure J.3 Integrated Administration and Control System (IACS) and audit of direct aid, Working Document No. AGRI/2254/2003 replacing working document VI/8388/94 rev. 6 of 17/12/1999, On-the-Spot-Checks of area according to Articles 15-23 of Commission Regulation (EC) No 2419/2001, 16.05.2003, <http://www1.montpellier.inra.fr/safe/french/PAC/Adopted/Working%20document%202254-2003.pdf>.

Zur Bedeutung der Arbeitspapiere siehe Guidance documents of the European Commission: a typology to trace the effects in the national legal order, S. 84, <https://core.ac.uk/download/pdf/196334946.pdf>.

35 „the 50 trees/ha assumption was upgraded to 100 trees/ha“, https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wiki-cap/images/9/94/6_1_Annex_III_LC_concept_eligibility_20160701.pdf.

36 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0640&qid=1604412846860&from=DE>.

37 Beaufoy et al. (2011) stellten fest, dass in vielen EU-Staaten die zunehmende Bedeutungslosigkeit der „50-Bäume-Regel“ erkannt worden sei, da viele Mitgliedstaaten die Regel entweder nicht anwandten oder einen höheren Schwellenwert und zahlreiche andere Ausnahmen einführten (z. B. Frankreich, Spanien, Vereinigtes Königreich, Schweden, Estland, Bulgarien). Beaufoy, Guy et al. (2011), S. 11, http://www.efncp.org/download/EFNCP_Permanent-Pastures-and-Meadows.pdf; siehe auch Burgess, P.J. et al. (2006), Synthesis to Topic 2: the Single Farm Payment – how are single farm payments affected by tree cover?, https://www.agroforestry.ac.uk/sites/www.agroforestry.ac.uk/files/downloads/e_conference/synthesis_topic_2_may_2006.pdf.

mit einer Baumdichte von mehr als 50 Bäumen pro Hektar geleistet werden könnten. Im Vereinigten Königreich habe dies zunächst dazu geführt, dass viele Landwirte Obstbäume von ihren Farmen entfernten.³⁸

6.1. Arbeitspapier AGRI/60363/2005-REV1

Das Arbeitspapier AGRI/60363/2005-REV1 enthielt Orientierungshilfen zur inzwischen außer Kraft getretenen Verordnung (EG) Nr. 796/2004.³⁹ Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 bezog sich auf mit Bäumen bestandene landwirtschaftliche Parzellen und lautete wie folgt:

„Eine Parzelle, die mit Bäumen bestanden ist, gilt als landwirtschaftliche Parzelle im Rahmen der flächenbezogenen Beihilferegulungen, sofern die landwirtschaftlichen Tätigkeiten im Sinne von Artikel 51 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 bzw. die beabsichtigten Kulturen unter vergleichbaren Bedingungen wie bei nicht baumbestanden Parzellen in demselben Gebiet möglich sind.“⁴⁰

Im italienischsprachigen Arbeitspapier AGRI/60363/2005-REV1⁴¹ wurde hierzu erläutert:

„Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 sollten mit Bäumen bepflanzte Flächen (Futtermittel) innerhalb einer landwirtschaftlichen Parzelle mit einer Dichte von **mehr als 50 Pflanzen/ha** in der Regel als nicht beihilfefähig angesehen werden. **Ausnahmen** können für Baumarten in Mischkulturen gemacht werden, z. B. solche, die mit Obstbäumen

-
- 38 European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies (2012), The influence of the Common Agricultural Policy on agricultural landscapes, S. 37, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC73276/cap_and_landscape_final_bar_code_end.pdf; zu Frankreich siehe auch S. 10, http://www.efnccp.org/download/EFNCCP_Permanent-Pastures-and-Meadows.pdf.
- 39 Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale (2005), Controlli in loco delle superfici a Norma degli Articolato da 23 a 32 del Regolamento (CE) N. 796/2004 della Commissione, Orientamenti per i controlli in loco e la misurazione delle superfici, DOCUMENTO ORIENTATIVO AGRI/60363/2005-REV1, https://www.artea.toscana.it/sezioni/documenti/testi/2005/OR60363_05.pdf.
- 40 Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. ABl. L 141 vom 30.4.2004, S. 18–58. (Nicht mehr in Kraft; aufgehoben durch Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0796&qid=1607585517495&from=DE>; die inzwischen durch VO (EU) Nr. 640/2014 ersetzt wurde. Siehe hierzu Fn.6 und 8.
- 41 Eine englisch- oder deutschsprachige Version wurde bei der Kommission angefragt. Die Übersetzung aus dem Italienischen durch Verfasser der Ausarbeitung unter Zuhilfenahme von KI.

bepflanzt sind und aus ökologischen/umweltpolitischen Gründen angebaut werden. Eventuelle Ausnahmeregelungen müssen im Voraus von den Mitgliedstaaten festgelegt werden.“⁴²

Im Schlussbericht eines BMBF-Projekts aus dem Jahr 2009 wird zum Arbeitsdokument Agri/60363/2005-REV1 erläutert, die EU-Kommission empfehle für Agroforstsysteme auf Grünland- oder Weideflächen eine Anzahl von ungefähr 50 Bäumen pro Hektar. Für silvoarable Systeme gebe es keine Vorgaben seitens der EU. Einige europäische Staaten hätten die Empfehlung für silvopastorale Systeme auf silvoarable übertragen.

Das Arbeitsdokument regle außerdem, dass die empfohlene Anzahl der Bäume pro Hektar in einigen Ausnahmefällen deutlich überschritten werden dürfe. Diese Ausnahmeregelung gelte für Schalenobst (z.B. Walnüsse) und wenn naturschutzfachliche Gründe eine höhere Baumzahl rechtfertigen (z.B. Streuobstflächen). Die Ausnahmefälle müssten von den Mitgliedstaaten ebenfalls definiert und der Europäischen Kommission mitgeteilt werden.⁴³

6.2. Arbeitspapier AGRI/2254/2003

Das Arbeitspapier AGRI/2254/2003 enthielt Leitlinien zur damaligen Verordnung (EG) 2419/2001⁴⁴. Art. 5 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EG) 2419/2001 lautete:

„Eine Parzelle, die sowohl von Bäumen bestanden ist als auch im Sinne von Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 für eine Kultur genutzt wird, gilt als landwirtschaftlich genutzte Parzelle, sofern diese Kultur unter vergleichbaren Bedingungen wie bei nicht baumbestanden Parzellen im selben Gebiet möglich ist.“⁴⁵

Im Arbeitspapier AGRI/2254/2003 wurde hierzu ausgeführt:

42 „In conformità dell’articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 796/2004, le superfici (foraggere) arborate all’interno di una parcella agricola con una densità superiore a 50 piante/ha devono essere considerate inammissibili come regola generale. Possono essere previste delle deroghe per specie arboree in colture miste, ad esempio quelle investite a frutteto e coltivate per motivi ecologici/ambientali. Eventuali deroghe devono essere definite in anticipo dagli Stati membri.“ Commissione Europea, Direzione Generale dell’Agricoltura e dello Sviluppo Rurale (2005), Controlli in loco delle superfici a Norma degli Articolo da 23 a 32 del Regolamento (CE) N. 796/2004 della Commissione, Orientamenti per i controlli in loco e la misurazione delle superfici, DOCUMENTO ORIENTATIVO AGRI/60363/2005-REV1, https://www.artea.toscana.it/sezioni/documenti/testi/2005/OR60363_05.pdf.

43 BMBF (2009), Neue Optionen für eine nachhaltige Landnutzung, Schlussbericht des Projektes agroforst Projektlaufzeit April 2005 bis September 2008, S. 27, http://132.230.132.47/download/BMBF0330621_24-11-09.pdf.

44 Verordnung (EG) 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln, ABl. L 327 vom 12.12.2001, S. 11–32, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R2419&qid=1607499913190&from=DE>. Diese Verordnung wurde von der inzwischen außer Kraft getretenen VO (EG) Nr. 796/2004 abgelöst.

45 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R2419&qid=1607499913190&from=DE>.

„In accordance with Article 5(1)(a) of Regulation (EC) No 2419/2001, areas of trees – particularly trees with a potential use only for wood production – inside an agricultural parcel with density of **more than 50 trees/ha** should, as a general rule, be considered as **ineligible**. Exceptions may be envisaged for tree classes of mixedcropping such as for orchards and for ecological/environmental reasons. Eventual exceptions must be defined beforehand by the Member States. [...]

The Commission services take the view that wood within this meaning should be interpreted as meaning areas within an agricultural parcel with tree-cover (including bushes etc.) preventing growth of vegetative under-storey suitable for grazing.“⁴⁶

6.3. Bericht aus dem Jahr 1999

Ein weiterer Hinweis auf den Ursprung der „100-Bäume-Regel“ findet sich im Jahr 2016 vom damaligen Europaabgeordneten Paul Brannen.

In einer Diskussionsrunde mit der Generaldirektion AGRI über die Anzahl der Bäume pro Hektar, die eine „normale landwirtschaftliche Landnutzung“ nicht behindere, sei darauf hingewiesen worden, dass der Schwellenwert von vormals 50 Bäume/ha von der GD AGRI in der aktuellen GAP verdoppelt worden sei, um den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität zu bieten. Die anschließende Diskussion mit der zuständigen Abteilung (JRC MARS Unit⁴⁷) habe ergeben, dass die 50-Bäume-Regel **ungefähr auf das Jahr 1999** („around 1999“) zurückgehe. Damals sei ein entsprechender Bericht verfasst worden, als es erforderlich war, Bereiche intensiver **Olivenproduktion**

46 European Commission, Agriculture Directorate-General, Directorate AI, Audit of agricultural expenditure J.3 Integrated Administration and Control System (IACS) and audit of direct aid, Working Document No. AGRI/2254/2003 replacing working document VI/8388/94 rev. 6 of 17/12/1999, On-the-Spot-Checks of area according to Articles 15-23 of Commission Regulation (EC) No 2419/2001, 16.05.2003, <http://www1.montpellier.inra.fr/safe/french/PAC/Adopted/Working%20document%202254-2003.pdf>. Siehe hierzu auch Lawson, Gerry et al. (2005), Deliverable 9.3 Options for Agroforestry Policy in the European Union, Silvoarable Agroforestry For Europe (SAFE), European Research contract QLK5-CT-2001-00560, S. 18, <http://www1.montpellier.inra.fr/safe/english/results/final-report/D9-3.pdf>.

47 MARS=Monitoring Agriculture with Remote Sensing.

(die zuvor Anreizzahlung erhalten hatten) von Bereichen extensiver Olivenproduktion zu unterscheiden.⁴⁸ Die Regel stütze sich daher nicht auf wissenschaftliche Erkenntnisse und basiere nur auf **einer Baumart**.⁴⁹

Ferner findet sich auch die Vermutung, dass der Schwellenwert auf 100 Bäume von der EU-Kommission so festgelegt wurde, um in LPIS-Systemen messbar zu sein, („This limit was intended by the Commission to refer to trees which are measurable in LPIS systems“).⁵⁰

7. Anwendungsprobleme

Metzner (2016) mahnt u. a. an, dass bei der 100-Bäume-Regelung zu klären sei, was unter einem Baum verstanden werde, und auch wann es sich bei einem Obstbaum um einen Streuobstbaum handle. Siehe hierzu nachfolgend seine Anmerkungen zu bestimmten Regelungen:

48 Ein Hinweis für die Reduzierung der Anreizzahlung für Olivenbäume findet sich im Bericht von Beaufoy (2000), der sich mit den Umweltauswirkungen der Olivenölproduktion in der Europäischen Union beschäftigt. Da der Olivenbaumanbau in den Jahren zuvor sehr stark gefördert wurde, sollte auf eine Flächenförderung umgestellt werden, um die Förderung von der Produktion zu entkoppeln. Dies würde keinen Anreiz geben, ältere Bäume zu roden, um neue intensive Plantagen mit höherer Dichte zu schaffen. Um Ansprüche der Eigentümer von Feldern mit nur einem oder zwei Bäumen zu vermeiden, sollte eine Mindestanzahl pro Hektar niedrig genug sein, damit auch sehr ausgedehnte, traditionelle Plantagen davon profitierten (z. B. 40-50 Bäume pro Hektar). In: Beaufoy, Guy (2000), *The Environmental Impact of Olive Oil Production in the European Union. Practical Options for Improving the Environmental Impact*. European Forum on Nature, S. 52, <http://www.efncp.org/download/oliveoil.pdf>.

49 Contradictory incentives for agroforestry in CAP Pillar I & Pillar II. Document submitted by Paul Brannen MEP to the European Commission (DG AGRI) 22.4.16, <https://docs.google.com/document/d/1wV2cRveb6nLvyOCsvSuZHQE41GW--Kt8le-yngs70QA/edit#heading=h.85knsgeu66fe>.

„B. Discussion took place of a JRC study on the number of trees/ha which does not impede “normal agricultural land use”. This concluded that the threshold was 50 trees/ha and DG AGRI has doubled this in the current CAP to provide greater flexibility for Member States. Subsequent discussion with the JRC MARS Unit has established, however, that the report was written around 1999 when there was a requirement to distinguish areas of intensive olive production (which received a separate incentive payment in the previous CAP), from extensive olive production in areas in receipt of the normal agricultural payments. It therefore did not make use of recent scientific evidence, and was based only on one species of tree. *Action: DG AGRI were to provide a copy of the JRC MARS Unit Report - not received so far*“.

50 <https://docs.google.com/document/d/1wV2cRveb6nLvyOCsvSuZHQE41GW--Kt8le-yngs70QA/edit#>.

Der Wahnsinn geht weiter, ...

- **Heiden** sind förderfähig
- **100 Bäume** Regelung beachten (was ist ein Baum?)
- **Streuobst** förderfähig (wann ist ein Obstbaum Streuobst?)
- **CC- Landschaftselemente** (unter 2m) förderfähig
- Keine definierte Ober/Untergrenze für **Landschaftselemente ohne CC-Schutz**
- **PG-ELP permanent grassland – etablierte lokale Praktik förderfähig:** Muss über ein regionales Referenzsystem definiert sein. Separate Ausweisung
- Zum **Dauergrünland** gehören Flächen, die abgeweidet werden können

Konsequenzen:

„Man orientiert sich am besten daran, was die Tiere auf den Standorten üblicherweise abweiden. Folge: Flächen, die üblicherweise nicht beweidet werden, sind nicht teil des Dauergrünlandes:

- Kahlflächen
- Binsen, Seggen, Schilf
- Büsche und Bäume (außer CC-LE und gänzlich für Beweidung zugänglich)

„Handhabung im jeweiligen Bundesland beachten“



Quelle: Metzner (2016).⁵¹

Das European Forum on Nature Conservation and Pastoralism konstatiert, der geltende Maximalwert von 100 Bäumen je Hektar sei willkürlich. Er sei weder wissenschaftlich noch aus der landwirtschaftlichen Praxis heraus begründbar.⁵² Auch Jakobsson/Lindborg (2017) stellen fest, die 100-Bäume-Regel innerhalb der GAP sei weit davon entfernt, evidenzbasiert zu sein, und politikrelevante Forschung sei erforderlich, um über deren Auswirkungen auf die biologische Vielfalt zu informieren.⁵³ Böhm et al. (2020) schlagen vor, die Höchstgrenze von 100 Bäumen je Hektar zu streichen. Entscheidend sollte sein, dass die landwirtschaftliche Nutzung weiterhin erfolge und

-
- 51 Metzner, Jürgen (2016), Mehr Weidetiere in die Landschaft: Wie muss der agrarpolitische Rahmen gefüllt werden? http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/lls_vortrag_16_09_08_metzner.pdf.
- 52 European Forum on Nature Conservation and Pastoralism (o.D.) Waldweiden – Positionspapier, Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) darf unsere Waldweiden nicht weiterhin benachteiligen. Sie verdammt diese ökologisch einzigartigen Agrarflächen zu einem langsamen Tod, http://www.efncp.org/download/WOOD-PASTURES-MANIFESTO_DE.pdf; „The 100 trees per hectare limit has had a very big impact and goes completely against the current thinking on the importance of trees.“ Public Bill Committee, Thursday 13 February 2020 (Morning), Agriculture Bill, S. 91f, https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmpublic/Agriculture/PBC007_Agriculture_1st-12th_Combined_03_03_2020_REV.pdf.
- 53 Jakobsson, Simon; Lindborg, Regina (2017), The importance of trees for woody pasture bird diversity and effects of the European Union’s tree density policy, Journal of Applied Ecology 2017, 54, 1638–1647, <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1111/1365-2664.12871>.

deren Flächenanteil überwiege.⁵⁴ Jedicke/Metzner (2015) äußern zu „100-Bäume-Regel“, es bleibe ungeklärt, ab wann ein Baum als Baum anzusprechen sei, und auch die Zahl 100 sei willkürlich festgelegt und habe auf das überschirmte Grünland entweder keinen oder aber einen deutlichen Einfluss.⁵⁵

7.1. Definition eines Baumes in den EU-Staaten

Was ist ein Baum?

Im JRC Technical Reports (2017) wird konstatiert, nach der letzten GAP-Reform sei den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung für die Definition vieler Komponenten des GAP-Systems übertragen worden, so auch für die Definition für einen Baum.⁵⁶ In der folgenden Grafik wird die in den einzelnen EU-Staaten unterschiedliche Baumhöhe aufgeführt. Sie reicht von zwei bis fünf Metern und findet sich im Anhang V der sog. LULUCF⁵⁷-Decision, dem Beschluss Nr. 529/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die Anrechnung und Verbuchung von Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen infolge von Tätigkeiten im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft und über Informationen zu Maßnahmen in Zusammenhang mit derartigen Tätigkeiten⁵⁸.

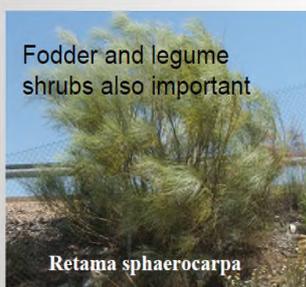
-
- 54 Böhme et al. (2020), Rechtliche und politische Hemmnisse für die Agroforstwirtschaft: Lösungsvorschläge zu deren Überwindung, aktuelle Kompromisslösungen und besondere Fallstricke. Beschränkung der Höchstzahl von Bäumen für AFS in der ELER-Verordnung, https://www.researchgate.net/publication/344283478_Rechtliche_und_politische_Hemmnisse_fur_die_Agroforstwirtschaft_Losungsvorschlaege_zu_deren_Uberwindung_aktuelle_Kompromisslosungen_und_besondere_Fallstricke_-_Loseblatt_49; siehe hierzu auch „100-Tree-Rule (no need, if fully grazed)“, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/ehbauer.pdf>; https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/documents/148_alpine_grasslands_management_workshop_laufen/thu1100_guthler_eu_agricultural_policy_and_natura2000_ref64_en.pdf.
- 55 Jedicke/Metzner (2015), Entwicklung der extensiven Beweidung als zukunftsfähiges Naturschutzinstrument in der EU, im Bund und in den Bundesländern – Abschlussbericht – S. 32, <https://www.dbu.de/OPAC/ab/DBU-Abschlussbericht-AZ-29419.pdf>.
- 56 JRC Technical Reports (2017), Technical Guidance, FOR ON-THE-SPOT CHECKS (OTSC) AND AREA MEASUREMENT ACCORDING TO ART. 24, 25, 26, 27, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 OF REGULATION (EU) NO 809/2014 AS AMENDED BY REGULATION (EU) 2015/2333, Common Technical Specifications For the 2017 campaign of OnThe-Spot Checks, S. 8f, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC108816/cts-2017pubsy-online.pdf>.
- 57 LULUCF=Land use, land use change and forestry.
- 58 ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 80–97, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0529&qid=1604583153976&from=DE>.

So what is a tree”?

Minimum tree height for forests is defined by Member States in the “LULUCF Decision” (specifically : “potential height in situ”)

Only 6 EU Member States use the FAO minimum area, crown cover and tree height criteria in their UNFCCC/ LULUCF accounting.

8 EU Member States think that “trees” need only be 2-3 m high.



Annex V In Decision No 529/2013/EU of the European Parliament and of the Council 21 May 2013

Member State	Area (ha)	Tree crown cover (%)	Tree height (m)
Austria	0,05	30	2
Belgium	0,5	20	5
Bulgaria	0,1	10	5
Czech Republic	0,05	30	2
Denmark	0,5	10	5
Estonia	0,5	30	2
Finland	0,5	10	5
France	0,5	10	5
Germany	0,1	10	5
Greece	0,3	25	2
Hungary	0,5	30	5
Ireland	0,1	20	5
Italy	0,5	10	5
Latvia	0,1	20	5
Lithuania	0,1	30	5
Luxembourg	0,5	10	5
Netherlands	0,5	20	5
Poland	0,1	10	2
Portugal	1,0	10	5
Romania	0,25	10	5
Slovakia	0,3	20	5
Slovenia	0,25	30	2
Spain	1,0	20	3
Sweden	0,5	10	5
United Kingdom	0,1	20	2
Cyprus			
Malta			

59

Die folgende Tabelle bietet eine etwas übersichtlichere Darstellung:

Country	Area (ha)	Tree crown cover (%)	Tree height (m)	Country	Area (ha)	Tree crown cover (%)	Tree height (m)
Belgium	0.5	20	5	Luxembourg	0.5	10	5
Bulgaria	0.1	10	5	Hungary	0.5	30	5
Czech rep	0.05	30	2	Malta			
Denmark	0.5	10	5	Netherlands	0.5	20	5
Germany	0.1	10	5	Austria	0.05	30	2
Estonia	0.5	30	2	Poland	0.1	10	2
Ireland	0.1	20	5	Portugal	1	10	5
Greece	0.3	25	2	Romania	0.25	10	5
Spain	1.0	20	3	Slovenia	0.25	30	2
France	0.5	10	5	Slovakia	0.3	20	5
Italy	0.5	10	5	Finland	0.5	10	5
Cyprus				Sweden	0.5	10	5
Latvia	0.1	20	5	UK	0.1	20	2
Lithuania	0.1	30	5				

Quelle: AGFORWARD (2016).⁶⁰

59 Policies to encourage trees on farms in the UK and Ireland: comparison of CAP (2014-2020) Pillar I and Pillar II measures, 5 Countries, 5 Approaches, Farm Woodland Forum, Annual Meeting, Ballyhaise, Cavan, Ireland, 21-23 June 2016, https://www.agroforestry.ac.uk/sites/www.agroforestry.ac.uk/files/Policies%20to%20encourage%20trees%20on%20farms%20in%20the%20UK%20and%20Ireland_0.pdf.

60 AGFORWARD (2016), Extent and Success of Current Policy Measures to Promote Agroforestry across Europe, danach pdf aufrufen, S. 39; vgl. Beschluss Nr. 529/2013/EU (Anhang V).

Im Anhang V des Beschlusses Nr. 529/2013/EU wird die Baumhöhe in Deutschland mit 5 Metern definiert. Die nachfolgende Definition eines Baumes wurde der Landschaftselemente – Fibel (2018) des Dienstleistungszentrums Ländlicher Raum Mosel für die Direktzahlungen entnommen:

Definition Baum

Definition Baum:

"Die Botanik definiert Bäume als mehrjährige, holzige Samenpflanzen, die einen dominierenden Spross aufweisen, der durch sekundäres Dickenwachstum an Umfang zunimmt. Diese Merkmale unterscheiden einen Baum von Sträuchern, Farnen, Palmen und anderen holzigen Pflanzen. Im Gegensatz zu ihren entwicklungsgeschichtlichen Vorläufern verfügen die meisten Bäume zudem über wesentlich differenziertere Blattorgane, die mehrfach verzweigten Seitentrieben (Lang- und Kurztrieben) entspringen. Stamm, Äste und Zweige verlängern sich jedes Jahr durch Austreiben von Endknospen und Seitenknospen, verholzen dabei und nehmen kontinuierlich an Umfang zu. Im Gegensatz zum Strauch ist es das besondere Merkmal der Bäume, dass die Endknospen über die Seitenknospen dominieren (apikale Dominanz) und sich dadurch ein vorherrschender Haupttrieb herausbildet (Akrotonie)." Damit ist eine klare botanische Abgrenzung zu den Sträuchern möglich

1. Bäume, die Teil eines Landschaftselementes sind, werden nicht mitgezählt bei der Prüfung der 100-Baum-Regel

2. Erst ab dem Vorhandensein von einem "erkennbaren" **Stamm von 1 m** wird über ein mögliches **Entfernungsverbot** bzw. **Zählgebot** nach der 100-Baum-Regel entschieden.

3. Wenn ein **Stamm von 1 m** vorhanden ist, **wird in 1 m Höhe der Umfang gemessen**. Ist dieser **größer bzw. gleich 8 cm** (entspricht etwa 2 bis 2,5 cm Durchmesser, stellt in etwa die Größenordnung dar, die schnellwachsende Hölzer in 2 Jahren erreichen können), **wird das Gewächs als Baum gewertet**.
Der Umfang lässt sich dabei einfach mit Hilfe einer Schnur (entsprechend 8 cm markiert) oder einem herkömmlichen flexiblen Maßband feststellen.

4. Eine Unterscheidung zwischen selbst aufgelaufenem oder gepflanztem Gehölz muss nicht vorgenommen werden, da auch gepflanzte Gehölze sowohl dem **Beseitigungsverbot** als auch der **50-Baum-Regel** unterliegen können.

Quelle: ⁶¹

In einem Brief an Paul Brannen (MdEP) äußert der damalige EU-Kommissar Phil Hogan im Oktober 2016 zur Baumdichte in agroforstlichen Parzellen, hierzu sei anzumerken, dass es den Mitgliedstaaten obliege, die Merkmale eines "Baumes" zu definieren, die im Rahmen der maximalen

61 Stand 09.04.2018. S. 4, https://www.bernkastel-wittlich.de/fileadmin/Download/Kreisverwaltung/Fachbereiche/Fachbereich_32_-_Veterinaerdienst_und_Lebensmittel/Direktzahlungen/LE-Fibel-2018.pdf; ältere Version enthält die 50-Bäume-Regelung, <https://www.vulkaneifel.de/images/beitraege/abt8/LE-Fibel-2014.pdf>.

Baumdichte zu berücksichtigen seien, und dass die Definition in dem jeweiligen Mitgliedstaat systematisch anzuwenden sei. Demzufolge sei eine Unterscheidung zwischen einem Baum und einem "Setzling" gemäß der EU-Verordnung nicht wesentlich, da die nationalen Vorschriften diese Frage regeln sollten:

„It is suggested that the maximum number of trees per hectare may discourage farmers from taking up and establishing new agroforestry parcels and it is proposed that the maximum tree density should not apply to "seedling" trees in order to allow a sound tree-establishment practice that uses more seedlings than the trees that remain as the final crop. In response to this it should be noted that it is up to the Member States to define the characteristics of a "tree" to be taken into account under the maximum tree density and the definition is to be applied systematically across the Member State. This would imply that a distinction between a tree and a "seedling" tree is not essential under the EU Regulation as the national rules should address this issue.

Concerning the question as to whether agroforestry trees can be considered as landscape features in order to be exempted from the maximum tree density, if the Member State activates this option, and if the dimensions indicated under Article 45 of Regulation (EU) No 639/2014 are complied with, please note that trees can be considered as landscape features in two ways: (i) landscape features subject to the requirements and standards listed in Annex II of Regulation (EU) No 1306/2013 (in particular GAEC 7), i.e. protected under cross-compliance rules, which can also be qualified as Ecological focus area (EFA); (ii) landscape features only qualifying as EFAs as described under Article 45(4) of Regulation (EU) No 639/2014, but not protected under cross-compliance rules.

In the first case, it will be up to the Member States to decide whether certain trees will be protected under GAEC 7 on the basis of their risk of being endangered, their potential value for the environment, climate change, the good agricultural condition of the land. Such trees which are protected under GAEC 7 are considered part of the eligible area of the parcel (Article 9(2) of Regulation (EU) No 640/2014) and the maximum tree density does not apply. However, given the very purpose of agroforestry systems it is unlikely that a Member State would consider agroforestry trees as being endangered and decide to protect them under GAEC 7. In the second case, any tree meeting the conditions under Article 45(4) of Regulation (EU) No 639/2014 can be considered as EFA for fulfilling the requirements of greening. However, this will be relevant exclusively for the greening payment and will not increase the eligibility of the area for the basic payment or other direct aids.“⁶²

Die European Agroforestry Federation (EURAF) bat die GD AGRI klarzustellen, dass die 100-Bäume-Regelung nur für Bäume ab eines bestimmten Kronumfang gelten solle, nicht aber für Setzlinge („seedling trees“):

„clarification should be given to MS/regions that the “100 tree/ha rule” in Regulation 640/2014 should apply only to trees larger than an agreed crown-diameter threshold, and not

62 Schreiben von Phil Hogan an Paul Brannen vom 11.10.2016, Annex -the practice of agroforestry under Pillar I of the CAP, <https://drive.google.com/file/d/1RSUCsTlwEVRqOdO6BhM9hUO71eY98nrL/view>.

to “seedling trees”. In practice, a threshold crown diameter of 4m has been used in Regulation 639/2014 for trees recorded as “landscape features” for GAEC-7 and Ecological Focus Area purposes. For consistency, this diameter threshold could also be used for “areas of agroforestry” in Regulation 640/2014.”⁶³

7.2. Ausnahmen von der "100-Bäume-Regel“

In einem von Brannen zur Verfügung gestellten Dokument werden drei Ausnahmen von der "100-Bäume-Regel“ erläutert; es werden Fälle aufgezeigt, in denen für Land, das mit mehr als 100 Bäumen/ha bepflanzt wurde, weiterhin Direktzahlungen möglich sind:

- Flächen, die im Jahr 2008 eine Betriebsprämie („Single Farm Payment“) erhielten, aber seitdem aufgeforstet wurden, würden für die Dauer des "Verpflichtungszeitraums" eine Basisprämie (basic payment scheme – BPS) erhalten. Diese betrage 15 Jahre für Aufforstungen zwischen 2008 und 2014 und 12 Jahre für Aufforstungen nach 2014. Die Zahlung erfolge für Land, das mit einer beliebigen Anzahl von Bäumen aufgeforstet wurde und auf dem KEINE weitere landwirtschaftliche Tätigkeit stattfindet.
- Land, das mit Kurzumtriebsplantagen („Short Rotation Coppice“) aufgeforstet wurde, unabhängig davon, ob es mit einem Zuschuss aus der Zweiten Säule aufgeforstet wurde oder nicht, sei unbegrenzt förderfähig für Direktzahlungen, da KUPs als Dauerkulturen angesehen würden.
- Art. 9 Abs. 3 lit. b der Delegierten Verordnung 640/2014 lautet, dass die Begrenzung nicht für die in den Artikeln 28 und 30 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 genannten Maßnahmen gelte. Diese Artikel bezögen sich auf Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Natura 2000-Maßnahmen und die Wasserrahmenrichtlinie. Es sei jedoch unklar, wie die Ausnahmen innerhalb der LPIS-Systeme angewandt würden, es würden weitere Informationen von DG AGRI oder der JRC MARS Unit angefordert.⁶⁴

7.3. Beihilfefähigkeit von Dauerkulturen

Mosquera-Losada et al. (2018) erläutern die Problematik der Beihilfefähigkeit von Dauerkulturen im Vergleich zu Ackerland und Grünland:

„When tree species are not designated as permanent crops by Annex 1 of Regulation 1308/2013 farmers lose the direct payments unless they are identified as landscape features with a maximum of 100 trees per hectare if arable land or permanent grassland is the main land cover (Regulation 640/2014). Moreover, member states can also select the pro-rata sys-

63 Contradictory incentives for agroforestry in CAP Pillar I & Pillar II. Document submitted by Paul Brannen MEP to the European Commission (DG AGRI) 22.4.16, <https://docs.google.com/document/d/1wV2cRveb6nLvyOCsvSuZHQE41GW--Kt8le-yngs70QA/edit#heading=h.85knsgeu66fe>.

64 Contradictory incentives for agroforestry in CAP Pillar I & Pillar II. Document submitted by Paul Brannen MEP to the European Commission (DG AGRI) 22.4.16, <https://docs.google.com/document/d/1wV2cRveb6nLvyOCsvSuZHQE41GW--Kt8le-yngs70QA/edit#heading=h.85knsgeu66fe>.

tem on which the woody component of permanent grassland is discounted in spite of the ecosystem services they deliver (Mosquera-Losada et al. 2016). However, grazed and intercropped permanent crops areas that deliver Annex 1 (Regulation 1308/2013) products are eligible for Pillar I payments. Moreover, the integration of permanent crops on arable and permanent grassland (at any density) are also eligible for Pillar I payments (Mosquera-Losada et al. 2017). In addition to the burden linked to identifying landscape features that has been recognized as a major problem by the EU Court of Auditors (2009), farmers have two main concerns regarding the eligibility of agroforestry:

a) the limitation to 100 trees per hectare in the current CAP, without identifying these trees as mature trees, prevents farmers from establishing, promoting and using agroforestry practices. Moreover, those trees with less than 4 m of width are not protected and discounted from farmers' direct payments.

b) the introduction of agroforestry with less than 100 trees per hectare is not clearly linked to the final tree density. This could be considered against basic silvicultural principles that link plantations with initial higher densities (low canopy cover) to select better trees when they become mature (interpretation of the 100 mature tree/ha rule in Article 9 of Regulation 640/2014). The argument to limit the tree density is to guarantee agricultural production, but, significant agricultural production can be obtained under different trees combinations with different densities when trees are young (low tree canopy cover) or old. There should be mechanisms for farmers to establish, maintain, and improve agroforestry practices on their land whilst retaining full direct payments of Pillar I. One way to achieve this is for farmers to identify "agroforestry practices" and secure Pillar I payments through the development of an agroforestry management plan. Therefore CAP should propose agroforestry practices on arable and permanent grassland should be fully eligible if developed with i) a "management plan" including a minimum tree density (to be selected by member states), an initial tree density, and the pursuit of a final maximum tree density that should be less than 100 mature trees per hectare (if no Established Local Practices are declared) or ii) through Measure 222 (CAP 2007-2013) and 8.2 (CAP 2014- 2020). In order to simplify eligibility rules for direct payments for agroforestry practices, we propose that an „agroforestry option“ should be implemented in all three categories of land use (i.e. arable land, permanent grassland and permanent crops) that, on one hand will make farmers aware of this sustainable land use, and on the other hand will make policy makers aware of the lands that are using these techniques. This would be self-declared by the farmer and supported/evidenced by the submission of a management plan. Agroforestry practices established with permanent crops should be promoted as it does not cause CAP eligibility problems.⁶⁵

65 Mosquera-Losada et al. (2018), AGROFORESTRY AND THE ENVIRONMENT IN THE FUTURE EUROPEAN CAP, https://www.researchgate.net/profile/Jose_Santiago-Freijanes/publication/325422739_AGROFORESTRY_AND_THE_ENVIRONMENT_IN_THE_FUTURE_EUROPEAN_CAP/links/5b0d4717aca2725783edd76e/AGROFORESTRY-AND-THE-ENVIRONMENT-IN-THE-FUTURE-EUROPEAN-CAP.pdf; S. 110, https://munter.stoffstrom.org/wp-content/uploads/2018/09/2018-05-30_Konferenzband_4_EU_Agroforst.pdf; siehe auch How can policy support the uptake of agroforestry in Europe?, S. 13, https://euraf.isa.utl.pt/files/pub/docs/deliverable_8_24_how_can_policy_support_agroforestry1.pdf.

7.4. Problematik der Definition der förderfähigen Merkmale

Beaufoy (2015) beschreibt die Komplexität der Thematik:

„If there are 101 trees, then the entire parcel is ineligible for CAP support. To keep the land eligible, the farmer must cut down one tree, a perverse effect with no public benefit. This limit of 100 trees has no agronomic or environmental basis, it is an example of completely arbitrary bureaucratic rules; many productive and actively farmed wood pastures have many more than 100 trees per hectare, and reducing their number just to fit an EU rule is nonsensical. However, instead of applying this limit, Member States do have the option to apply a system of pro-rata reductions in a pasture’s eligibility, in proportion to the presence of “ineligible features” (10% coverage is allowed without any eligibility reduction). The crucial question is how to define an ineligible feature: some Member States are applying pro-rata reductions due to trees and shrubs that are part of an actively farmed forage system. This makes no sense, is immensely bureaucratic and uncertain for both farmer and administrator and merely incentivises the clearance from pastures of all trees and shrubs. If more than 50% of a pasture consists of trees and shrubs, a normal situation in some widespread types of pasture, it is even more complicated. Then the pasture’s eligibility can only be justified on the basis of “established local practices” to be described and presented to the Commission by the Member State authorities, and indicated on LPIS. Again, the Commission is driving the creation of more bureaucracy based on a completely arbitrary threshold. [...] DG AGRI also does not accept grazing as an option for “minimum maintenance” of the land, as an alternative to mechanical cutting, because they say that requiring grazing could be construed as a production incentive by WTO members. But grazing is not production, any more than cutting vegetation or ploughing arable land is production. Livestock production is breeding, or milking, not grazing. Several Member States have proposed grazing as an option for maintenance of pastures [...] Member States have a useful option to include trees and shrubs under the protection of GAEC 7^[66] rules, and thus to make them automatically part of the eligible farmland area. However, this is administratively burdensome for authorities and farmers, as each element should be identified on. Such tight controls on individual features is not well-adapted to the dynamics of pastoral mosaics of trees, shrubs and grass, where there is an on-going process of management and replacement of vegetation. Trees and shrubs themselves are perfectly compatible with a pastoral use of the land, what should be avoided is a process of abandonment, shown by gradual scrubbing over and closing of the landscape. Authorities should have the competence to use monitoring and control methods appropriate for this dynamic approach. This means applying robust reference levels against which to monitor grazing activity (e.g. proof of annual grazing) and vegetation dynamics. But DG AGRI auditors are increasingly insistent on applying the rules in a rigid manner, regardless of farming realities and of the environmental consequences. Many Member States choose to play safe and do not make use of the available “options” for wood pastures. As a result, many problems remain, and in some countries the situation is getting much worse. This is the case in Spain, where the majority of European wood pastures are found [...]. The concern of DG AGRI auditors is to ensure that CAP direct payments are not paid on land with no farming or maintenance activity, which is

66 GAEC=Good agricultural and environmental conditions; dt. GLÖZ= guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand.

of course an important objective and one that we support. But the type of vegetation is not a reliable indicator of abandonment in some pastoral landscapes. The result of the DG AGRI approach is that large areas of wood pasture in very active farming are being excluded from CAP direct payments. This discrimination should be a serious concern for the EU institutions.⁶⁷

7.5. Vereinigtes Königreich und die 100-Bäume-Regel (2014-2020)

Im Vereinigten Königreich wird die Agrarförderung der Ersten Säule für den Zeitraum 2014-2020 unter Berücksichtigung der Baumdichte wie folgt interpretiert. In Schottland ist Waldweide („grazed woodland“) auch mit mehr als 100 Bäumen förderfähig, in Wales sind Flächen mit mehr als 100 Bäumen pro Hektar nicht förderfähig („Parcels with more than 100 trees/ha are ineligible“). In **England** besteht **kein Schwellenwert für die Baumdichte**, wenn die Fläche landwirtschaftlich genutzt werden kann („no density threshold“):

Agroforestry in UK Policy

Pillar 1 2014-2020

Interpretation of tree densities thresholds for eligibility for direct payments varies between countries:

- **Scotland** – grazed woodlands >100 trees/ha **eligible** if evidence of previous grazing and grazing not damaging ecological value (30,300 ha of open grazed woodland (govt. statistic))
- **Wales** - Groups of trees (three or more trees growing very close together and creating a canopy of branches that form an area of cover above the ground equal to or over 100m² (0.01ha) are **ineligible** for BPS along with large individual trees with a canopy area more than 100m². Parcels with more than 100 trees/ha are **ineligible**.
- **England** – no density threshold applied. Trees **eligible** if area underneath canopy is used for agricultural activity

Quelle: Smith, Jo (2019).⁶⁸

67 Beaufoy, Guy (2015), Europe’s wood pastures: condemned to a slow death by the CAP? October 2015, https://arboriremarcabili.ro/media/filer_public/13/c0/13c0c420-c905-4dcb-80c8-76e054558425/homedeployerprojects-wwwarboriremarcabiliroremarkable_treesmediacms_page_media20151120europes_wood_pastures_-_booklet_htecqkp.pdf.

68 Smith, Jo (2019), Agroforestry in the UK, 18.04.2019, <https://zenodo.org/record/3236125#.X7vdoWhKg2w>; siehe auch zur früheren 50-Bäume Regel, Europe’s wood pastures: condemned to a slow death by the CAP? A test case for EU agriculture and biodiversity policy, S. 22, https://arboriremarcabili.ro/media/filer_public/13/c0/13c0c420-c905-4dcb-80c8-76e054558425/homedeployerprojects-wwwarboriremarcabiliroremarkable_treesmediacms_page_media20151120europes_wood_pastures_-_booklet_htecqkp.pdf.

8. Ausgewählte Positionen zur „100-Bäume-Regel“

8.1. Europäischer Ombudsmann

Der **Europäische Ombudsmann** (European Ombudsman) wurde im Jahr 2015 um eine Entscheidung gebeten zum angeblich unrechtmäßigen Ausschluss bestimmter Landwirte von den Direktzahlungen aufgrund der „100-Bäume-Regel“⁶⁹. Nachfolgend finden sich die Argumente des Beschwerdeführers („complainant“) und die Antworten der EU-Kommission auf die Fragen des Europäischen Ombudsmanns zum Thema:

„1. The **complainant** argued that the maximum density of 100 trees per hectare, for an agricultural parcel with scattered trees to be considered as an area eligible for EU aid, goes against the definition of an "eligible hectare" as set out in legislation; that it fails to recognise the agricultural benefits of trees; and that it makes no sense in agricultural terms. By way of information to readers who may not be familiar with measurements commonly used in farming, a hectare of land is, approximately, 20% bigger than a standard soccer (football) field. The complainant also put forward that the Commission Delegated Regulation does not provide for adequate exceptions to the maximum density requirement of 100 trees per hectare and does not, in particular, allow for ecological and environmental reasons to be adequately taken into account. The previously applicable Commission guidance paper had not set an absolute maximum density of scattered trees when determining the eligibility of an agricultural parcel for direct payments. Instead, it had provided for a standard cut-off density of 50 trees per hectare, but allowing for a derogation for ecological and environmental reasons.

2. In the complainant's view, farming is often done in areas where tree numbers are well above the 100 tree per hectare threshold. According to the complainant, the Commission's new rule renders large parts of land used for farming ineligible for direct payments. The rule thus discriminates against farmers in disadvantaged regions and against those farmers who have preserved ancient woodland. It is only for scattered trees that the Commission applies a density requirement, while other landscape features, such as hedges and walls, are dealt with more favourably under a width requirement (which is a requirement based on the size of the feature). The Commission has failed to put forward a convincing rationale for the relevant rule.

3. In its correspondence with the complainant before the complaint to the Ombudsman, the **Commission** stated that the new rules on scattered trees were less strict than the previous ones and that they were laid down in a legally binding document. The Commission had adopted the Delegated Regulation exercising its delegated powers. The issue raised by the complainant did not, therefore, relate to possible maladministration.

69 European Ombudsman, Decision in case 417/2015/NF against the European Commission regarding delegated and implementing acts in the area of the Common Agricultural Policy. Annex Arguments put forward by the parties and the Commission's responses to the Ombudsman's questions relating to the alleged wrongful exclusion of certain farmers from payments arising from the adoption by the Commission of a fixed threshold of 100 trees per hectare in Delegated Regulation 640/2014, https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/71398#_ftn2.

4. In reply to the Ombudsman's questions, the Commission provided the following additional explanations. The presence of trees on an agricultural parcel may hamper agricultural activity and may thus lead to the ineligibility of that parcel for direct payments. Under the previous legal framework, with the Commission's guidance paper, the precondition for EU funding was a maximum tree density of 50 trees per hectare. That criterion was based on field experience. The new rule on how to deal with scattered trees, laid down in the Commission Delegated Regulation, aims at ensuring that the eligibility for direct payments is assessed equally across EU Member States. On the basis of how the Member States had respected the 50 trees density criterion, the Commission decided to raise the threshold. The new rule thus states that a maximum tree density is to be defined by the Member States, but that it shall not exceed 100 trees per hectare. The maximum tree density has thus been raised.

5. The Delegated Regulation provides for a number of situations where the 100 trees rule does not apply.⁷⁰

6. The Commission considers the new density maximum of 100 trees per hectare, together with the applicable exceptions and the Member States' possibility to choose to apply a pro-rata system for permanent grassland, to cover most of the cases in which Member States had previously made use of the possibility to exceed the standard 50 trees limit. The Commission did not, therefore, deem it necessary to provide for further derogations or exceptions.

7. As regards the fact that a density requirement is applied only to scattered trees and not to other landscape features, the Commission made the general point that any area not taken up by agricultural activities – such as a man-made construction, a forest, a pond or a wall – was not, as a matter of principle, eligible for EU funding. The Commission translated this general principle into the following guiding rule, set out in its current guidance paper: Ineligible features of a size of 100 m² or more are to be deducted from the area of a parcel when determining the eligibility for EU funding. Ineligible features with a size below 100 m² can be considered as part of the eligible area unless their cumulative size within a parcel exceeds 100 m². However, certain landscape features and trees are valuable in agricultural areas and should not be destroyed. The Commission's Delegated Regulation^[71] therefore sets out conditions under which certain landscape features and trees may be considered part of the eligible area. As was previously the case, the Commission considered it appropriate to define these conditions in terms of a *maximum width* for the relevant landscape features (which are traditionally part of good agricultural cropping or utilisation practices on agricultural area in certain regions –

70 Fn. 32 „The maximum tree density rule does not apply to agri-environment-climate measures; to Natura 2000 payments and payments under the Water Framework Directive[32]; to scattered fruit trees which yield repeated harvest; to scattered trees which can be grazed in permanent grassland; and to permanent grassland with scattered landscape features and trees where a Member State decided to apply a pro-rata system to determine the eligible area of an agricultural parcel.“, https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/71398#_ftn32.

71 Art. 9, https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/71398#_ftn32.

such as hedges, ditches and walls) and a *maximum density* per hectare for scattered trees. Using a density requirement for landscape features would have increased the risk of an incorrect assessment of the eligibility of areas because of such features' great variation in size."⁷²

Der **Europäische Ombudsmann** kam zu folgendem Ergebnis:

„In the case of the Implementing Regulation, the Ombudsman found that the Commission had acted entirely within the implementing powers given to it by the EU legislature and that there was no basis for concluding that it had imposed excessive administrative burdens on farmers.“⁷³

8.2. Europäischer Rechnungshof zur 100-Bäume-Regelung

Der Europäische Rechnungshof konstatiert, die seit 2015 angewandte „**fakultative 100-Baum-Regel**“ sei ein kompliziertes Verfahren:

„Der neue GAP-Rahmen enthält eine Bestimmung, wonach mit Bäumen durchsetzte Flächen auf Agrarland nun als beihilfefähig gelten, wenn die Zahl der Bäume pro Hektar 100 nicht übersteigt und landwirtschaftliche Tätigkeiten unter denselben Bedingungen wie auf nicht baumbestandenem Parzellen im selben Gebiet ausgeübt werden können. Bäume, die als „beweidbar“ gelten (die also abgeweidet werden können), werden für die 100-Baum-Schwelle nicht berücksichtigt. „Beweidbare“ Bäume sind nach Auslegung der Kommission solche, die vollständig von Nutztieren abgeweidet werden können. Die Analyse des Hofes hat bestätigt, dass es schwierig ist, solche Bäume durch Fotoauswertung zu ermitteln, was zu weiterer Unsicherheit bei der Bewertung, ob eine Fläche (teilweise) für Agrarbeihilfen infrage kommt, sowie zu Komplikationen und Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten führt.“⁷⁴

Des Weiteren zitiert er in seinem Sonderbericht die EU-Kommission, die sich demnach zur „100-Bäume-Regelung“ und zum Pro-Rata-System wie folgt geäußert hatte:

„Um die Beihilfefähigkeit von Dauergrünlandflächen festzustellen, könnten Mitgliedstaaten entweder das **Pro-Rata-System** oder die **maximale Baumbestandsdichte** (die so sogenannte 100-Baum-Regel) anwenden. In beiden Fällen sollten die Mitgliedstaaten im Vorfeld ermitteln

72 Annex. Arguments put forward by the parties and the Commission's responses to the Ombudsman's questions relating to the alleged wrongful exclusion of certain farmers from payments arising from the adoption by the Commission of a fixed threshold of 100 trees per hectare in Delegated Regulation 640/2014, https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/71398#_ftn32.

73 https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/71398#_ftn2.

74 Europäischer Rechnungshof (2016), Sonderbericht. Das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen: ein nützliches Instrument zur Bestimmung der Beihilfefähigkeit landwirtschaftlicher Flächen, dessen Verwaltung allerdings noch verbessert werden könnte, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_25/SR_LPIS_DE.pdf.

und festlegen, welche als „**abweidbar**“ **geltenden Baumarten**^[75] von der beihilfefähigen Fläche nicht ausgeschlossen werden. Der erhöhte Verwaltungsaufwand ist unmittelbar auf Entscheidungen der Mitgliedstaaten zurückzuführen.

Die maximale Baumbestandsdichte und das Pro-Rata-System zielen darauf ab, den nationalen Verwaltungen einfachere und praktikablere Mittel an die Hand zu geben, um die beihilfefähige Höchstfläche von Referenzparzellen mit vereinzelt stehenden Bäumen zu beurteilen, da es aufwändiger wäre, jeden einzelnen nicht beihilfefähigen Baum aufzuzeichnen.^{“76}

8.3. Bundesregierung

Im August 2019 äußerte die Bundesregierung auf die Frage, wie nach ihrer Kenntnis die Grünlanddefinition (z. B. 100 Bäume-Regel, Teilflächenbewuchs mit Büschen älter als zwei Jahre etc.) in den einzelnen Bundesländern aussehe, und welche Schlussfolgerungen sie daraus ziehe, Folgendes:

„Die geltende Definition für Dauergrünland ist abschließend in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 niedergelegt und für alle Mitgliedstaaten – und damit auch für alle Bundesländer – verbindlich geregelt. In Deutschland sind die Bundesländer für die Durchführung der Direktzahlungen zuständig. Im Rahmen ihrer Koordinierungsfunktion diskutiert die Bundesregierung zwar regelmäßig mit den Bundesländern auch Fragen der Auslegung des EU-Rechts. Allerdings ist der Bundesregierung nicht bekannt, wie die Bundesländer bestimmte Fallkonstellationen im Einzelfall entscheiden.“⁷⁷

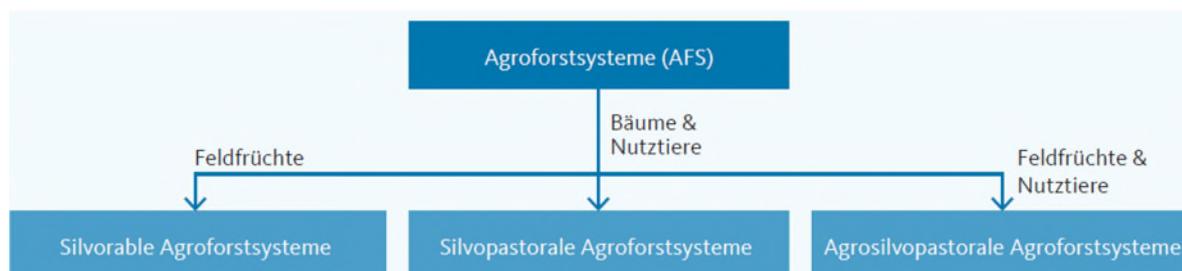
75 Siehe unterschiedliche Förderungen von „Gras und anderen Grünfütterpflanzen“, S. 43f, https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript540_2_Aufl.pdf.

76 Sonderbericht 2016, S. 55. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_25/SR_LPIS_DE.pdf.

77 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Situation in der Weidetierhaltung, BT-Drs. 19/12781, 28.08.2019, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/127/1912781.pdf>.

9. Agroforstsysteme

In Deutschland werden Agroforstsysteme (AFS)⁷⁸ bislang nur in Form von Kurzumtriebsplanta- gen und Streuobstwiesen gefördert.⁷⁹ Zu AFS siehe folgende Darstellung des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (WBGU):



Quelle: WBGU (2020).⁸⁰

Bei Streuobstflächen handelt es sich um traditionelle silvopastorale Agroforstsysteme.⁸¹

78 Gemäß Art. 23 Abs. 2 der VO (EU) Nr. 1305/2013 „gelten als Agrarforstsysteme solche Landnutzungssysteme, bei denen eine Fläche von Bäumen bewachsen ist und gleichzeitig landwirtschaftlich genutzt wird. Die Mindest- und die Höchstzahl der Bäume je Hektar wird von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der örtlichen Boden-, Klima- und Umweltverhältnisse, der Waldbaumarten und der Notwendigkeit festgesetzt, die nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung der Fläche sicherzustellen.“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=DE>.

Art. 2 Abs. 1 lit. r der VO (EU) Nr. 1305/2013 definiert Wald als: „eine Landfläche von mehr als 0,5 Hektar mit über fünf Meter hohen Bäumen und einem Überschirmungsgrad von über 10 % oder mit Bäumen, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können. Flächen, die vorrangig zu landwirtschaftlichen oder städtischen Zwecken genutzt werden, fallen, vorbehaltlich des Absatzes 2, nicht unter diesen Begriff.“ Art. 2 Abs. 2 S. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013:

„Ein Mitgliedstaat oder eine Region kann sich für die Verwendung einer anderen als der in Absatz 1 Buchstabe r festgelegten Begriffsbestimmung von "Wald" auf der Grundlage des geltenden nationalen Rechts oder Inventarsystems entscheiden.“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=DE>.

79 Vgl hierzu <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/171/1917175.pdf>.

80 WBGU (2020), S. 156, https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2020/pdf/WBGU_HG2020_Arbeitsexemplar-Bundesregierung.pdf.

81 2008. <https://www.agroforst.uni-freiburg.de/download/Agroforstsysteme%20in%20Deutschland-%20Land-info.pdf>.

9.1. Exemplarische Auswahl einzelner Bundesländer zu Streuobstbäumen

Nach kursorischer Prüfung wurde ermittelt, dass in Hessen und Schleswig-Holstein auf Streuobstwiesen **maximal 100 Bäume je Hektar** wachsen.⁸² In Thüringen gelten Streuobstwiesen als Dauergrünlandflächen, die aber **nicht der 100-Baumregel** unterliegen.⁸³

9.1.1. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg, wo fast jeder zweite Streuobstbaum Deutschlands steht⁸⁴, darf nach Angaben des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz der Gesamtbestand an Bäumen/Streuobstbäumen (über und unter 140 cm Stammhöhe) maximal 200 Stück je Hektar betragen. Auch abgestorbene Bäume seien ausgleichsberechtigt sofern diese noch im Boden verwurzelt seien.⁸⁵ An anderer Stelle äußert das Ministerium (2020):

„Da **Obstbäume** wiederkehrende Erträge liefern, werden diese als landwirtschaftlich nutzbar eingestuft. Liegt der Baumbestand bei bis zu **330 Bäumen je Hektar**, ist die Fläche im Regelfall als **Grünland (Streuobstwiese)** einzustufen und damit **beihilfefähig**. Grünland unter den Obstbäumen ist regelmäßig zu nutzen bzw. so zu pflegen, dass eine Verbuschung wirksam ausgeschlossen wird. Obstanlagen mit über 330 Bäumen je Hektar werden normalerweise als eine **Intensivobstanlage** gewertet und sind somit als **Dauerkultur** einzustufen. [...].

Eine Fläche, die **nicht landwirtschaftlich nutzbare Bäume** beinhaltet (z.B. Birken, Eichen, Kiefern) gilt dennoch als landwirtschaftliche Fläche/Bruttofläche, wenn unter und zwischen den Bäumen die landwirtschaftliche Nutzung unter vergleichbaren Bedingungen wie bei nicht baumbestanden Flächen möglich ist und die maximale Anzahl von 100 Bäumen je Hektar nicht überschritten wird (= 100-Bäume-Regelung). [...] **Ein- oder zweijährige Baumchösslinge sind keine Bäume** und werden deshalb nicht bei der 100-Bäume-Regel gezählt.“⁸⁶

82 https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/halm_richtlinien_vom_28.11.2017.pdf; S. 60.
http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/eu_direktzahlungen/Downloads/erlaeuterungenSammel-antrag.pdf?blob=publicationFile&v=3; https://www.naturschutzberatung-sh.de/fileadmin/user_upload/Anlage_und_Aufwertung_Streuobstwiesen.pdf.

83 https://www.thueringen.de/mam/th8/landwirtschaftsaemter/150123_merkblatt_beihilfefahigkeit_-endfassung.pdf.

84 2015. <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/publikationen/Streuobstkonzeption.pdf>.

85 Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zum Förderprogramm für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl (VwV FAKT). Vom 27. Januar 2016 – Az.: 25-8872.53. Anlage 1: Zuwendungsfähige Maßnahmen des FAKT.

86 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2020), Extensives Grünland - Beihilfefähigkeit und Abgrenzung der Bruttofläche, https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/publikationen/2020_08_Gruenlandfibel.pdf.

9.1.2. Thüringen

Zu Streuobstwiesen heißt es in Thüringen:

„Streuobstwiesen sind geprägt durch das flächige Vorkommen aus hochstämmigen Obstbäumen in unmittelbarem räumlichem Zusammenhang auf Grünland. [...] Der Baumbestand kann auch abgestorbene oder überalterte Bäume sowie Neupflanzungen enthalten. Die Flächen sind bedeutsam für den Erhalt des landschaftsprägenden Elementes als Lebensraum für wildlebende Tiere und Pflanzen zur Förderung der Biodiversität. Eine Nutzung bzw. Verwertung des Obstes ist möglich. Zentraler Bestandteil der Bewirtschaftung dieser Flächen ist die Nutzung des sich unter den Bäumen entwickelnden Grünlandaufwuchses. Deshalb werden Streuobstwiesen der Bodennutzungskategorie „Dauergrünland“ zugeordnet. **Streuobstwiesen unterliegen nicht der 100-Baumregel** [...]. Das Grünland unter den Obstbäumen ist so zu nutzen bzw. zu pflegen, dass eine Verbuschung nicht stattfindet. Streuobstwiesen unterliegen den Regelungen zur Grünlanderhaltung im Greening. Das bedeutet auch, dass eine Streuobstwiese nicht in eine Obstbaumplantage^{87]} umgewandelt werden darf.“⁸⁸

Nachfolgend findet sich die Klarstellung der Begriffe Streuobstwiese und Obstplantage:

87 „Obstbaumplantagen sind primär auf die Erzeugung von vermarktungsfähigem Obst ausgerichtet. Kennzeichnend für Obstbaumplantagen sind zusammenhängende Flächen mit Obstbäumen vorwiegend in Form von Spindel-, Busch- oder Halbstämmen, die größtenteils aus einer Obstart mit ähnlicher Altersstruktur bestehen und in geschlossenen Beständen stehen, normalerweise in Reihen. Der Abstand der Reihen ergibt sich aus dem für die Obstart gewählten Anbausystem. [...]. Obstbaumplantagen werden der Bodennutzungskategorie „Dauerkultur“ zugeordnet. Die Ernte des Obstes bei Ertragsanlagen ist ein Kriterium für die Anerkennung als beihilfefähige Fläche. [...]. **Obstbaumplantagen unterliegen als Dauerkultur nicht den Regelungen der Beihilfefähigkeit von mit Bäumen bestandenem Grünland und ebenfalls nicht den Regelungen zur Grünlanderhaltung im Greening.**“ Merkblatt für Landwirte zur Beihilfefähigkeit von Flächen zur Gewährung von Beihilfen im Rahmen der Direktzahlungen, zur Gewährung der Ausgleichszulage für benachteiligte und spezifische Gebiete und von KULAPZahlungen (2018), S. 18, https://www.thueringen.de/mam/th9/invekos/formulare2018/ausgabe_2018.pdf. Hervorhebung in Fn. 87 durch Verfasser der Ausarbeitung.

88 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, S. 17f, https://www.thueringen.de/mam/th9/invekos/formulare2018/ausgabe_2018.pdf.



Streuobstwiese und Obstplantage (Pkt. 6, 7)

- aufgrund von EU-Prüfbemerkungen Klarstellung zu den Begriffen

	Streuobstwiesen	Obstplantagen
Bestand	zusammenhängend, ggf. lückig, flächig	zusammenhängend, geschlossen, in Reihen, einschl. Vorgewende u. zeitw. nicht mit Bäumen bewachsene Flächen
Altersstruktur	ggf. verschieden	i.d.R. gleich
Stamm	Hochstämme	i.d.R. Spindel-, Busch- oder Halbstämme
Obstarten	i.d.R. verschieden	i.d.R. gleich

Quelle: ⁸⁹



	Streuobstwiesen	Obstplantagen
Obstnutzung	möglich	Pflicht
Bewirtschaftungspflicht	Nutzung Grünlandaufwuchs, Pflege zur Verhinderung von Verbuschung	Pflege inkl. Schnittmaßnahmen
Bedeutung	Erzeugung, Landschaftsprägend, Lebensraum für Tiere u. Pflanzen (Biodiversität)	Obsterzeugung u. -vermarktung
Bodennutzungskategorie	Dauergrünland	Dauerkultur
100-Baum-Regel	gilt nicht	gilt nicht
Greening – Erhaltung DGL	gilt	gilt nicht

Quelle: ⁹⁰

9.2. Agrarausschuss: Förderung von Agroforstsystemen als Maßnahme der „Flächennutzung im Umweltinteresse“ (Greening)

Der aktuell vom Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) des Bundestages angenommene Antrag (26.11.2020) fordert „Leistungen von Agroforstsystemen zu honorieren

⁸⁹ https://www.thueringen.de/mam/th8/landwirtschaftsaemter/lwa-ru/invekos/neu_in_2018_antragstellerschulung.pdf.

⁹⁰ https://www.thueringen.de/mam/th8/landwirtschaftsaemter/lwa-ru/invekos/neu_in_2018_antragstellerschulung.pdf.

und sich für eine Förderfähigkeit von Agroforstsystemen noch in der aktuellen Förderperiode der derzeitigen GAP einzusetzen“, unter anderem sei dabei zu beachten, Agroforstsysteme

„als förderfähige Landnutzungssysteme in die aktuelle Förderkulisse der 1. Säule der GAP als Maßnahme der „Flächennutzung im Umweltinteresse“ (Greening) gemäß Art. 46 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 aufzunehmen“

sowie

„die Bundesländer bestmöglich bei der Umsetzung von Agroforstsystemen im Förderrahmen der 2. Säule der GAP zu unterstützen.“⁹¹

10. EURAF zur GAP nach 2020

Im aktuellen Policy Briefing der EURAF (European Agroforestry Federation) zu Agroforestry and CAP Direct Payments heißt es, gegenwärtig würden Regeln für die Förderfähigkeit von Bäumen, die in den EU-Rechtsvorschriften festgelegt seien, häufig von Mitgliedstaaten und Interessengruppen angeprangert. Dem aktuellen GAP-Vorschlag zufolge hätten die Mitgliedstaaten künftig den Spielraum, um sicherzustellen, dass landwirtschaftliche Flächen im Rahmen der Agrarforstwirtschaft uneingeschränkt förderfähig seien, wenn dies aufgrund der örtlichen Besonderheiten (z. B. Dichte/Art/Größe der Bäume und pedoklimatischer Bedingungen) gerechtfertigt sei und das Vorhandensein von Bäumen eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung des Landes gewährleiste. Es sei auch wichtig, dass dies alle möglichen landwirtschaftlichen Flächennutzungen umfasse, wobei vermieden werde, Bäume nur auf Ackerland einzubeziehen, da es Agroforstsysteme auch auf Dauergrünland und in Dauerkulturen gebe.

Die Mitgliedstaaten sollten den Landwirten verdeutlichen, dass sie in der nächsten GAP die völlige Flexibilität hätten, um Direktzahlungen für Felder mit Agroforstwirtschaft zu erhalten. In der **gegenwärtigen GAP** hätten sie diese **Flexibilität** bereits, da sie **festlegen** könnten, dass nur **Bäume über einer bestimmten Größe (z. B. 4 m Kronendurchmesser) auf den Schwellenwert von 100 Bäumen/ha angerechnet** würden. („In the present CAP they have this flexibility too, since they can rule that only trees above a certain size (e.g. 4m crown diameter) count towards the 100 tree/ha threshold“).⁹²

11. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament forderte die Kommission auf,

91 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss), <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/247/1924783.pdf>; siehe Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Produktivität, Klimaresilienz und Biodiversität steigern – Agroforstwirtschaft fördern, 17.11.2020, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/243/1924389.pdf>.

92 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. EURAF 2020 Policy Briefing No 3, Agroforestry and CAP Direct Payments, <https://docs.google.com/document/d/1RrQvySyRzGR3xErn-PRkYyAZvq4hZNiA9FsUoQGE3854/edit#>.

„den derzeitigen Rechtsrahmen erneut zu überprüfen, um die Vorschriften zum System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen für den nächsten Zeitraum der GAP zu vereinfachen und zu verschlanken, indem sie beispielsweise die Notwendigkeit der 2-%-Stabilitätsschwelle^{93]} der 100-Baum-Regel überdenkt“.⁹⁴

12. ANHANG

12.1. Art. 10 Verordnung (EU) Nr. 640/2014 („Pro-rata-System“)

Die Mitgliedstaaten können alternativ ein Pro-rata-System beschließen für Dauergrünland, das mit nicht beihilfefähigen Elementen wie Landschaftselementen oder Bäumen durchsetzt ist.⁹⁵ Es wird u. a. in Frankreich, Irland und Österreich angewandt. Artikel 10 lautet wie folgt:

„Pro-rata-System für Dauergrünland mit Landschaftselementen und Bäumen

(1) Die Mitgliedstaaten können beschließen, auf Dauergrünland, das mit nichtbeihilfefähigen Elementen wie Landschaftselementen oder Bäumen durchsetzt ist, ein Pro-rata-System anzuwenden, um innerhalb der Referenzparzelle die beihilfefähige Fläche zu ermitteln.

Das Pro-rata-System gemäß Unterabsatz 1 umfasst verschiedene Kategorien homogener Bodenbedeckung, auf die ein Verringerungskoeffizient angewendet wird, der auf dem Anteil nichtbeihilfefähiger Flächen basiert. Die Kategorie mit dem niedrigsten Prozentanteil an nichtbeihilfefähiger Fläche darf nicht mehr als 10 % der gesamten nichtbeihilfefähigen Fläche ausmachen; auf diese Kategorie wird kein Verringerungskoeffizient angewendet.

93 Zur 2-%-Stabilitätsschwelle siehe auch S. 16, https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wiki-cap/images/9/9a/DSCG2014-33%E2%80%93REV_4_LPIS_guidelines_2017.pdf.

94 ENTSCHEIDUNG (EU, Euratom) 2017/1607 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS vom 27. April 2017 mit den Bemerkungen, die fester Bestandteil der Beschlüsse über die Entlastung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2015, Einzelplan III — Kommission und Exekutivagenturen, sind, ABl. L 252 vom 29.09.2017, S. 28-65, unter Punkt 215 c, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DEU/TXT/PDF/?uri=celex:52017BP1607>; ENTSCHEIDUNG (EU, Euratom) 2017/1608 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS vom 27. April 2017 zu den Sonderberichten des Rechnungshofs im Rahmen der Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr 2015, Teil XXVIII — Sonderbericht Nr. 25/2016 des Rechnungshofs mit dem Titel „Das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen: ein nützliches Instrument zur Bestimmung der Beihilfefähigkeit landwirtschaftlicher Flächen, dessen Verwaltung allerdings noch verbessert werden könnte“, unter Punkt 375, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017BP1608&from=DE>.

95 Vgl. Luick, Rainer (2016), Extensive Grünlandwirtschaft – aktuelle Praxis und Perspektiven vor dem Hintergrund der neuen GAP. https://www.blmn.de/pdfs/BLNN_Gr%C3%BCnland_2016_Luick.pdf.

(2) Landschaftselemente, die den Anforderungen und Standards gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013⁹⁶ unterliegen und die Teil der Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Parzelle sind, gelten als Teil der beihilfefähigen Fläche.

(3) Dieser Artikel gilt nicht für Streuobstwiesen, die wiederkehrende Erträge liefern.“⁹⁷



Eligibility of parcels with scattered trees for BPS:

• **Option 2 – pro-rata system Article 10**

- **For parcels of permanent grassland, *MS have the choice*** to apply a pro-rata system for assessing the eligibility of parcels with scattered trees and other ineligible features (e.g. groups of trees). *In this context, where trees and other ineligible features do not constitute more than 10% of the area of the parcel, even the whole parcel may be considered eligible.*



98

12.1.1. Pro-rata-System in Frankreich

„Pro-Rata wird in Frankreich eingesetzt, weil davon ausgegangen wird, dass damit a) die Förderfähigkeit dynamisch-struktureicher Weiden leichter eingeschätzt werden kann und b) mehr naturschutzfachlich hochwertige Flächen förderfähig bleiben. Die Einführung war mit dem Argument der Sicherung der extensiven Weidwirtschaft v. a. in Südfrankreich verbunden. Anstelle der absolut limitierenden 100-Bäume-Regelung wurde in Pro-Rata fünf Kategorien der Förderfähigkeit eingeführt. Dauergrünlandflächen können in Frankreich nun nach Kategorien zu 100 %, 80 %, 60 %, 35 % und 0 % („nicht-förderfähig“) sein. Zur Einschätzung der Kategorie/Förderfähigkeit – und das ist nur in Frankreich der Fall – werden keine Fernerkundungsverfahren eingesetzt. Stattdessen nimmt der Landwirt die Einschätzung anhand seiner Flächenkenntnis selbst

96 ANHANG II CROSS-COMPLIANCE-VORSCHRIFTEN GEMÄß ARTIKEL 93, u.a. GLÖZ 7 „Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich gegebenenfalls von Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldrändern und Terrassen, einschließlich eines Schnittverbots für Hecken und Bäume während der Brut- und Nistzeit, sowie – als Option – Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1306&qid=1606735011411&from=DE>.

97 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0640&qid=1604412846860&from=DE>.

98 Szedlak, Tamas (2015), Agroforestry in the EU Common Agricultural Policy and in the new EU Forest Strategy. AGRI H4 DG Agriculture and Rural Development European Commission Agroforestry Conference, EXPO 2015, Milan, Italy, 12/09/2015.

vor. [...] Welche Landschaftselemente förderfähig sind und welche nicht, wird in einer elfseitigen, illustrierten Broschüre erläutert [...].

Kritik an der Umsetzung bezieht sich in Frankreich zum einen auf die Quantität der gegebenen Hilfestellung. Die Einschätzung der Förderfähigkeit muss anhand (zu) weniger Vergleichsfotos vollzogen werden. Außerdem ist die Festlegung von nicht-förderfähigen Strauch- und Baumarten national gültig, bei manchen Arten zeigt sich aber ein unterschiedliches Äsungsverhalten in den unterschiedlichen Naturräumen (z. B. bei *Ilex spec.*). Die nationalen Richtlinien zur Zugänglichkeit von Baum- und Straucharten, die wiederum entscheidend für die Beihilfefähigkeit ist, wird auch in Frankreich nicht nach Nutztierarten aufgeschlüsselt. [...].⁹⁹

12.1.2. Europäischer Rechnungshof zum Pro-Rata-System

Nach Angaben des Europäischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2016 sei das Pro-rata-System in Irland und Österreich nicht immer zuverlässig angewandt worden.¹⁰⁰

99 S. 49, https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript540_2_Aufl.pdf; siehe auch Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation – Agence de Services et de Paiement (2018), Guide national d'aide à la déclaration du taux d'admissibilité des prairies et pâturages permanents. Annexe 1. Liste nationale des plantes non comestibles, Mars 2018, https://www.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/tas/2018/Dossier-PAC-2018_guide-admissibilite-prairies-permanentes.pdf; des Weiteren siehe Strafzahlungen an die EU in Höhe von einer Milliarde Euro. https://arboriremarcabili.ro/media/filer_public/13/c0/13c0c420-c905-4dcb-80c8-76e054558425/homedeployerprojectswwwarboriremarcabiliroremarkable_treesmediacms_page_media20151120europes_wood_pastures_-_booklet_htecqkp.pdf.

100 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_25/SR_LPIS_DE.pdf.